



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

A/45/273/Add.2
E/1990/85/Add.2
18 May 1990
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Сорок пятая сессия
Пункт 87а первоначального
перечня*
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ
РАЗВИТИЯ

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ
Вторая очередная сессия 1990 года
ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ
РАЗВИТИЯ

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Записка Генерального секретаря

Добавление

1. В пункте 17g своей резолюции 44/211 от 22 декабря 1989 года Генеральная Ассамблея просила Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества "провести независимое исследование, направленное, среди прочих возможных путей улучшения координации системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, на концептуальную разработку документа, содержащего изложение комплексных оперативных мер системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, принятых с учетом разработанных правительствами стран-получателей национальных программных структур для оперативной деятельности в целях развития, который обеспечил бы большую упорядоченность существующих программных инструментов". Ассамблея просила Генерального директора представить это исследование через Экономический и Социальный Совет Генеральной Ассамблее на ее сорок пятой сессии.
2. В приложении к настоящей записке Генеральный директор представляет Генеральной Ассамблее исследование по вышеупомянутому вопросу, которое было подготовлено старшим консультантом г-ном Бхимом С. Махаджаном, приглашенным Генеральным директором.

* A/45/50.

3. В пункте 17g резолюции 44/211 содержится просьба к Генеральному директору включить в это исследование его мнение о воздействии такого подхода на руководящую роль Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), в частности на роль координатора-резидента, и о взаимосвязи и соотношении такого подхода и существующих координационных механизмов организаций системы Организации Объединенных Наций на уровне стран и возможные пути осуществления его соответствующих элементов. Генеральный директор представляет свое мнение в другом документе - в своем годовом докладе.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Исследование по вопросу о национальных программных структурах и комплексных оперативных мерах системы Организации Объединенных Наций, принятых с их учетом

РЕЗЮМЕ

Концепция документа, содержащего изложение комплексных мер системы Организации Объединенных Наций на уровне стран с учетом национальных программных структур, предполагает наличие таких структур, что в действительности не имеет места. Поэтому внимание в этом исследовании сосредоточено на вопросах, касающихся а) разработки той или иной оперативной национальной программной структуры каждым правительством-получателем; б) установления связи между существующими процессами программирования различных организаций системы Организации Объединенных Наций через совместный механизм оценки, управляемый конкретным правительством на страновом уровне; и в) укрепления роли координатора-резидента Организации Объединенных Наций в деле мобилизации поддержки, оказываемой правительствам со стороны системы Организации Объединенных Наций с целью разработки национальных программных структур и создания механизма оценки, при помощи которого будут увязаны существующие процессы программирования. Такой механизм предполагал бы учреждение комитета по оценке и деятельности, возглавляемого одним из влиятельных представителей правительства. Выводы этого комитета в отношении начального этапа оценки отдельных страновых программ были бы взяты за основу при составлении "документа", предусмотренного в пункте 17g резолюции 44/211, с тем чтобы отразить в нем информацию о комплексных оперативных мерах системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, принятых с учетом национальных программных структур.

Основная посылка этого исследования связана с эффективной передачей странам-получателям ответственности за рациональное использование ресурсов.

В конкретных предложениях о принятии мер подчеркивается необходимость согласования программных циклов и достижения общей договоренности в рамках системы Организации Объединенных Наций в отношении определения того проекта и программы, которая отличается по сути от страновой; в отношении структуры и содержания документов по проектам, программам и страновым программам; периодичности представления и содержания докладов о ходе работы и заключительных отчетов; мер в области контроля и оценки; процедур отчетности и методов проведения ревизии; форм исполнения программ; использования услуг национальных экспертов и учреждений; введения денежных льгот национальным гражданским служащим; помощи частному сектору и неправительственным организациям; и других аналогичных вопросов, к которым желательно и практически возможно применять общий подход. Координаторам-резидентам рекомендуется приступить к проведению консультаций с правительствами в отношении характера и содержания национальных программных структур, а также создания комитета по оценке и деятельности.

Налицо рост понимания в рамках системы Организации Объединенных Наций необходимости изменений и широкого согласования в отношении предусматриваемых направлений деятельности, по которым следует осуществлять эти изменения, однако движение в этих направлениях в прошлом тормозилось в связи с отсутствием надлежащего механизма, наделенного достаточными полномочиями, в том что касается начала осуществления деятельности и контроля за ходом работы.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 11	5
А. Вопрос о национальной программной структуре	1 - 7	5
В. К вопросу об оперативных мерах в рамках системы Организации Объединенных Наций	8 - 11	7
II. СУЩНОСТЬ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ	12 - 19	8
А. Важная роль страны-получателя	12 - 13	8
В. Издержки, связанные с безвозмездной помощью	14	9
С. Значение глобальных целей развития	15	9
D. Разнообразие процедур оказания помощи	16	9
E. Озабоченность в связи с объемом помощи и фактическим выделением средств	17	10
F. Определение направлений помощи донорами	18 - 19	10
III. СТРУКТУРА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ СИСТЕМЫ Организации Объединенных Наций	20 - 54	11
А. Основные принципы	20 - 21	11
В. Проектный подход против программного подхода	22 - 26	11
С. Существующие политические рамки для программирования на уровне стран	27 - 33	12
D. Целостная структура национальных программ	34	15
E. Совещания "за круглым столом" и консультативные группы	35	15
F. Процесс НОПТС	36 - 38	15
G. Основные компоненты структуры национальных программ	39	16
H. Согласование программных циклов и процедур	40	17
I. Механизм оценки страновых программ	41 - 43	17
J. Решающая роль координатора-резидента	44 - 47	19
K. Программа действий	48 - 54	20

1. ВВЕДЕНИЕ

А. Вопрос о национальной программной структуре

1. В пункте 17*q* своей резолюции 44/211, озаглавленной "Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности в целях развития", Генеральная Ассамблея просила Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества:

"провести независимое исследование, направленное, среди прочих возможных путей улучшения координации системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, на концептуальную разработку документа, содержащего изложение комплексных оперативных мер системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, принятых с учетом разработанных правительствами стран-получателей национальных программных структур для оперативной деятельности в целях развития, который обеспечил бы большую упорядоченность существующих программных инструментов, и представить это исследование через Экономический и Социальный Совет Генеральной Ассамблее на ее сорок пятой сессии, включив в него анализ, содержащий его мнение о воздействии такого подхода на руководящую роль Программы развития Организации Объединенных Наций, в частности на роль координатора-резидента, и о взаимосвязи и соотношении такого подхода и существующих координационных механизмов организаций системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, таких, как национальные оценки и программы в области технического сотрудничества, совещания "за круглым столом" и консультативные группы, и возможные пути осуществления его соответствующих элементов".

2. Настоящее исследование проводилось в течение марта и апреля 1990 года приглашенным Генеральным директором старшим консультантом, который ранее провел обзор процесса программирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в соответствии с пунктом 15 резолюции 42/196 Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1987 года 1/. Консультант активно использовал результаты своих ранее проведенных обсуждений с представителями нескольких организаций системы Организации Объединенных Наций с должным учетом их последующих действий в соответствии с его рекомендациями. Он имел доступ к представленной многими координаторами-резидентами информации, отражающей их первоначальные мнения и мнения правительств, при которых они аккредитованы, в отношении вопроса о комплексном программировании оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций после принятия резолюции 44/211.

3. В Центральном учреждении в Нью-Йорке были проведены консультации с представителями государств-членов по вопросу о их понимании смысла выражения "независимое исследование"; с г-ном Артуром Брауном, бывшим заместителем Администратора Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), являющимся в настоящий момент управляющим Центральным банком Ямайки; а также с членами Консультативного комитета по основным вопросам (оперативная деятельность) Административного комитета по координации в ходе весенней сессии Комитета, прошедшей в апреле 1990 года в Женеве. Помимо этих консультаций были проведены более широкие обсуждения с представителями ПРООН, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировой продовольственной программы (МПП), Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) и некоторых специализированных учреждений в их соответствующих штаб-квартирах. Представители Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ) в Нью-Йорке предоставили информацию по существу, поступившую из соответствующих организаций.

4. В ходе консультаций стало ясно, что нецелесообразно разрабатывать "документ, содержащий изложение комплексных оперативных мер системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, принятых с учетом разработанных правительствами стран-получателей национальных программных структур" без рассмотрения вопроса о возможном характере самой структуры национальных программ. В преамбуле своей резолюции Генеральная Ассамблея вновь подтверждает, что национальные планы и первоочередные задачи являются единственной реальной основой для программирования на национальном уровне оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития. Однако в нынешней практике, даже в тех странах, в которых разрабатываются периодические национальные планы на официальной основе, эти планы и приоритетные задачи обеспечивают лишь общее руководство в отношении национальных целей развития. В силу самого характера экономического и социального положения в развивающихся странах почти любую деятельность можно представить как связанную с этими целями. Показательно, что в этой связи в пункте 17 резолюции 44/211 Ассамблея начинает свои предложения по осуществлению деятельности о необходимости разработки в большей степени ориентированного на конкретные страны государственного механизма, подчеркивая при этом следующее:

"Правительствам надлежит разработать, согласно своим планам и приоритетам в области развития, комплексные национальные программные структуры, в рамках которых будут определены потребности в области сотрудничества с организациями системы Организации Объединенных Наций, что позволило бы системе более эффективно поддерживать приоритеты развивающихся стран в области развития и усилить ориентированность на конкретные страны и способствовало бы развитию программного подхода на основе четкого определения национальных целей и систематического анализа проблем и трудностей в области развития".

5. Вместе с тем в ряде стран проводятся самые разнообразные аналитические исследования на секторальной и подсекторальной основе, которые, возможно, смогут обеспечить более точный анализ проблем структурного и организационного характера, решению которых может содействовать оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций. Однако такие исследования не проводятся на регулярной основе, и информация о приоритетных задачах и распределении местных ресурсов с трудом поддается оценке. Возможно, что в большинстве стран самым решающим критерием приоритетов правительств в распределении ресурсов на краткосрочной основе является годовой бюджет.

6. Таким образом, организации системы Организации Объединенных Наций, которые в той или иной форме обращаются за помощью к механизму странового программирования, -- ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВОЗ -- вынуждены тратить много времени и усилий на подготовку или проведение специальных обследований и оценок, прежде чем приступить к проведению разнообразных обсуждений с соответствующими правительственными департаментами и другими национальными учреждениями в рамках процесса программирования. Такие организации, как МПП и Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), выделяющие свои ресурсы на "проектной" основе, в сущности также следуют подобной процедуре, используя специальные исследования или обзоры и обсуждения с соответствующими правительственными департаментами и другими местными учреждениями на более высоком микроуровне. Общие экономические и секторальные обследования, осуществляемые Всемирным банком, и аналитическая работа, проводимая в поддержку его инвестиционной программы в отдельных странах, обеспечивают полезную справочную информацию, а также руководство в отношении национальных приоритетных задач в конкретных областях. Ряд двусторонних доноров проводят также анализ приоритетных задач стран-получателей, с тем чтобы направить свою помощь на решение

вопросов, представляющих взаимный интерес. Не было предпринято ни одной успешной попытки, с тем чтобы объединить все эти мероприятия в рамках комплексного процесса под руководством правительства.

7. После тщательного изучения подлинного смысла резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи в целом и в свете уже проделанной работы в соответствии с ранее принятой резолюцией 42/196 от 11 декабря 1987 года в ходе проведения исследования основное внимание уделялось, соответственно, трем основным вопросам:

a) разработке правительством каждой страны-получателя оперативной "национальной программной структуры" с использованием такой помощи со стороны одного или более учреждений системы Организации Объединенных Наций, которую правительства могут счесть целесообразной;

b) установлению взаимосвязи между мероприятиями в области программирования и существующими механизмами осуществления программ различных организаций системы Организации Объединенных Наций путем создания совместного механизма проведения обзоров под руководством правительства на уровне стран в рамках национальной программной структуры;

c) укреплению роли координатора-резидента в деле мобилизации поддержки правительства со стороны системы Организации Объединенных Наций в целях разработки национальной программной структуры и создания на уровне стран механизма оценки, посредством которого будут взаимоувязаны существующие мероприятия в области программирования.

В. К вопросу об оперативных мерах в рамках системы Организации Объединенных Наций

8. Если удастся в определенной мере достичь этих целей, то механизм оценки на страновом уровне (как указывается в пунктах 41-42) создаст реальную возможность установления более тесной связи с существующими программными механизмами. Концепция документа, содержащего реакцию системы Организации Объединенных Наций на национальную программную структуру, может в такой ситуации принять конкретную форму на основе использования информации, исходящей от механизма по обзору на уровне стран и, возможно, на основе составления годовых или специальных докладов координатора-резидента (см. пункт 42).

9. Обоснование ограничения исследования деятельностью системы Организации Объединенных Наций на данном этапе заключается в тех же факторах, которые касались обзора, проведенного в соответствии с резолюцией 42/196. Считается, что организации системы Организации Объединенных Наций имеют более нейтральный и соизмеримый характер, чем другие компоненты механизма по оказанию помощи; они включают в себя учреждения, накопившие большой объем информации и опыт относительно возможностей и трудностей в области развития в каждом секторе на уровне стран; они имеют непосредственный практический опыт учета потребностей процесса программирования по странам; персонал системы Организации Объединенных Наций в значительной степени представлен на местах в развивающихся странах и, несмотря на всю ту критику, которой подвергается деятельность этих организаций, в ряде случаев они уже установили между собой тесные связи в целях эффективного сотрудничества и объединения своей деятельности на уровне проектов и секторов, когда правительство четко определяет и решительно поддерживает их общие интересы и совместную ответственность. Если

удастся разработать национальную программную структуру, которая бы служила в качестве основы деятельности системы Организации Объединенных Наций, то это содействовало бы также совершенствованию взаимоувязки между помощью, поступающей из двусторонних и других многосторонних источников, и национальными первоочередными задачами, а также содействовало бы решению стоящей перед правительством страны-получателя задачи по включению всей помощи в национальные программы развития.

10. После ряда лет бездействия в настоящее время в штаб-квартирах основных организаций, по-видимому, глубоко осознают необходимость расширения сотрудничества в целях более эффективного содействия правительствам стран. Это находит свое отражение в позитивном восприятии пунктов постановляющей части резолюции 44/211, а еще более наглядно - в решении, которое ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА приняли в целях согласования своих циклов программирования с циклами национального планирования или составления бюджета на страновом уровне. Кроме того, в значительной степени достигнуто согласие относительно того, что вся оперативная деятельность в целях развития должна планироваться и осуществляться не в рамках проектов, а в рамках программ, с тем чтобы обеспечить тесную взаимосвязь между внутренними и внешними ресурсами в рамках национальной программы. Было условлено, что осуществление на национальном уровне является общей формой оказания помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций. В настоящее время более активно укрепляется центральная роль координатора-резидента.

11. Однако по-прежнему имеются такие нерешенные проблемы, как вопрос о новых соглашениях о вспомогательных расходах между ПРООН и специализированными учреждениями и важный вопрос о позиции правительств отдельных стран, которая могла бы замедлить прогресс в ликвидации ряда крупных недостатков в нынешней системе технического сотрудничества и связанной с ней оперативной деятельности, о которой идет речь в следующем разделе настоящего исследования.

II. СУЩНОСТЬ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

A. Важная роль страны-получателя

12. Самый убедительный вывод, почерпнутый из опыта оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций на протяжении последних четырех десятилетий, заключается в том, что успех или эффективность этой деятельности непосредственным образом связаны со степенью участия страны-получателя в процессе планирования и осуществления этой деятельности.

13. Как было показано, степень участия страны-получателя зависит от ряда факторов. Во-первых, она зависит от позиции правительства страны-получателя в отношении "помощи путем предоставления субсидии" и его способность выявить существенное отставание в знаниях, опыте и материалах, а также виды внешних ресурсов, которые ему понадобятся для успешного осуществления экономических и социальных программ, имеющих первоочередное значение. Посредством помощи как таковой, оказываемой через систему Организации Объединенных Наций (или поступающей в этих целях из других источников), сама по себе цель развития не достигается; эта помощь может содействовать достижению ограниченной цели или обеспечить временное улучшение положения. Внешняя помощь может охватывать лишь ряд основных переменных величин, которые оказывают воздействие на достижение экономических и социальных целей, а ее объем ограничен по независящим от страны причинам. Таким образом, если страна-получатель не способна объединить поступающие из внешних источников ресурсы

с остальными переменными из внутренних или других источников в целях проведения последующих мер в отношении конкретного вида деятельности или программы, то ей необходимо иметь возможность рассмотреть альтернативные, более реальные формы использования внешних ресурсов, к которым она имеет доступ.

В. Издержки, связанные с безвозмездной помощью

14. Безвозмездная помощь, предоставляемая по линии оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций и по линии двусторонних и многосторонних источников, связана с издержками для правительства-получателя. Помимо вмененных издержек, связанных непосредственно с конкретными внешними вводимыми ресурсами, любая безвозмездная помощь на цели развития создает непосредственные и долгосрочные трудности для ограниченных людских и бюджетных ресурсов страны (например, в форме текущих расходов), и вмененные в этой связи издержки попросту нельзя не учитывать. Кроме того, существует очевидная связь между задачами в области развития, которые нередко игнорируются отдельными правительственными учреждениями и внешними учреждениями, что наносит серьезный ущерб стратегии долгосрочного развития. Безвозмездная помощь в целях поддержки социальных программ, например в области здравоохранения и просвещения, не может рассматриваться изолированно без учета программ в области создания рабочих мест и развития приносящих доход видов деятельности или программ, направленных на улучшение положения в области производства и распределения продуктов питания и ограничение численности населения.

С. Значение глобальных целей развития

15. Способность и даже склонность получателя взять на себя более полную и самую непосредственную ответственность за оперативную деятельность в целях развития зависит также от того, насколько широкие цели глобального развития, пропагандируемые учреждениями Организации Объединенных Наций (и двусторонними донорами), - борьба с бедностью, комплексное развитие сельских районов, участие женщин в развитии и окружающая среда, которые упомянуты лишь в качестве нескольких примеров, - согласуются с важными в понимании принимающего правительства первоочередными потребностями на уровне страны в конкретный момент времени. В ряде исследований по оценке обращается внимание на частую смену задач и политики доноров, что нередко затеняет необходимость разработки стабильных долгосрочных стратегий. Среди доноров нередко отмечается тенденция к усложнению разрабатываемых ими проектов, в то время когда существующее положение требует уделения постоянного внимания нескольким более простым вопросам. Кроме того, отмечается тенденция к взаимному соперничеству среди доноров в отношении ориентации их помощи на уровне стран на решение популярных конкретных глобальных и социальных целей и игнорированию других видов деятельности, которые, по мнению правительств, будут иметь равное или даже большее значение. В результате нередко слишком много внешних учреждений делают одно и то же дело в той же самой стране или, что еще хуже, делают одно и то же, но различными методами.

Д. Разнообразие процедур оказания помощи

16. Участие развивающихся стран в планировании и осуществлении оперативной деятельности в целях развития затрудняется также в связи с разнообразием программных циклов и процедур, которым следуют различные источники финансирования в рамках системы Организации Объединенных Наций и вне ее. Несоответствия в таких областях, как форматы проектов и программ и критерии или процедуры, используемые

при их разработке, обосновании и оценке, требований в области учета и проведения ревизий, а также в подготовке докладов о ходе осуществления и итоговых докладов, ведут к закреплению зависимости правительств-получателей от внешних источников. Хотя усиливается понимание отрицательных последствий таких несоответствий и необходимости принятия мер по согласованию и упрощению в этой и других областях (см. пункт 40), в этом направлении делается очень мало.

Е. Озабоченность в связи с объемом помощи и фактическим выделением средств

17. Стремление большинства доноров и получателей оценить успешность или безуспешность результатов безвозмездной помощи также приводит к уменьшению степени активности участия развивающихся стран в программировании и осуществлении оперативной деятельности в целях развития. В то время как развивающиеся страны в первую очередь стремятся наращивать объем безвозмездной помощи без достаточного учета ее актуальности или действительного значения для политики и программ в области внутреннего развития, организации системы Организации Объединенных Наций и другие учреждения, занимающиеся вопросами управления помощью, аналогичным образом озабочены темпами освоения фондов и достижением определенных ими целей и задач. Преобладание таких подходов может объясняться по-прежнему существующей в большинстве развивающихся стран зависимостью от внешних учреждений и иностранных специалистов в области реализации безвозмездной помощи, а также пассивным участием развивающихся стран в процессе программирования, проводимого финансирующими учреждениями.

Г. Определение направлений помощи донорами

18. В этой связи важно отметить, что в обоснованиях и оценках, проводимых рядом многосторонних и двусторонних организаций или по их поручению, о которых упоминалось ранее, постоянно подчеркивается определяемый донорами характер структуры политики и процедур программирования, что снижает роль правительств-получателей, а в ряде случаев фактически ослабляет национальные потенциалы. Считается, что нерасчетливый подход, с помощью которого проекты определяются на специальной основе, а также нынешняя система не связанных друг с другом процессов программирования по странам более способствуют наращиванию потенциалов многосторонних и двусторонних финансирующих учреждений и их персонала, чем потенциалов принимающих правительств ^{2/}. Эти замечания могут в равной мере не относиться ко всем странам, поскольку в целом ситуация в странах Африки к югу от Сахары и в наименее развитых странах гораздо хуже по сравнению с рядом стран Северной Африки, Азии и Южной Америки. Если бы в целом положение в области создания потенциалов не внушало такого беспокойства, то многие страны, вынужденные проводить программы структурной перестройки, смогли бы избежать невзгод, связанных с навязанными извне мерами, за счет более своевременного введения интернализированного процесса "структурной перестройки".

19. Именно на этом общем фоне необходимо рассматривать излагаемые в следующем разделе вопросы, касающиеся развития структуры национального программирования, создания под эгидой государств механизмов обзора оперативной деятельности в целях развития на уровне стран и укрепления роли координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций.

III. СТРУКТУРА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

A. Основные принципы

20. Генеральная Ассамблея в пункте 2 своей резолюции 44/211 вновь подтвердила, что правительства стран-получателей несут исключительную ответственность за координацию внешней помощи и главную ответственность за определение ее форм и руководство ею и что выполнение этих функций чрезвычайно важно для оптимального использования внешней помощи и для укрепления и использования национального потенциала. Ассамблея обратила также особое внимание на необходимость полного использования национального потенциала во всех аспектах процессов программирования и проектных циклов оперативной деятельности (пункт 13).

21. В этой резолюции Ассамблея постановила, что принимающим правительствам надлежит разработать, согласно своим планам и приоритетам в области развития, комплексные национальные программные структуры, в рамках которых будут определены потребности в области сотрудничества с организациями системы Организации Объединенных Наций, что позволило бы системе более эффективно поддерживать приоритеты развивающихся стран в области развития и усилить ориентированность на конкретные страны и способствовало бы развитию программного подхода на основе четкого определения национальных целей и систематического анализа проблем и трудностей в области развития (пункт 17а).

B. Проектный подход против программного подхода

22. Как отмечалось ранее, в рамках системы Организации Объединенных Наций в значительной степени уже достигнуто общее мнение относительно того, что оперативная деятельность в целях развития должна менять ориентацию с проектных подходов на программные подходы. Хотя, как представляется, отсутствует четкое определение характера и намерений последнего элемента, программный подход (в отличие от проектного подхода) на деле означает, что мероприятия системы Организации Объединенных Наций будут объединены с национальными и прочими внешними мероприятиями в поддержку программ, которые были запланированы совместно с принимающей страной на основе углубленного и, в случае необходимости, межсекторального анализа всего спектра потребностей в области развития и планируемого прогресса. Сама по себе программа может и не быть ограничена определенными временными рамками, даже если мероприятия системы Организации Объединенных Наций и прочие внешние мероприятия рассчитаны на определенный период времени.

23. Это обеспечило бы большую гибкость в адаптации оперативных мероприятий системы Организации Объединенных Наций к важнейшим потребностям конкретной страны путем отбора наиболее эффективных форм помощи (предоставление внешних или национальных экспертов, оборудования и материалов, продовольственной помощи, средств для покрытия периодических расходов и т.д.) и объединения тех мероприятий, которые могут быть осуществлены через различные организации Организации Объединенных Наций в рамках конкретных программных целей. Программный подход также обеспечит механизм для перевода ассигнований, предназначенных для одного вида деятельности на цели другого в рамках оговоренных пределов (например, средства для компонента экспертов - на цели компонента оборудования и материалов и наоборот) по мере

осуществления программы. Это, в свою очередь, предполагает передачу значительных полномочий с уровня Центральных учреждений системы Организации Объединенных Наций на страновой уровень.

24. В этой связи следует провести более четкое разграничение между программным подходом на уровне деятельности в области развития (в отличие от проектного подхода) и процессом программирования на уровне страны, в ходе которого имеющиеся у того или иного учреждения или той или иной организации ресурсы распределяются среди различных мероприятий или проектов в определенной стране. Ни один из них не зависит от другого. Например, МПП или специализированным учреждениям, распоряжающимся целевыми фондами для оперативной деятельности в интересах развития, вполне целесообразно, а на деле необходимо принять программный подход в рамках их существующих проектных циклов путем обеспечения того, чтобы продовольствие и другие виды помощи, направляемые через них, использовались в дополнение ресурсов, выделяемых на текущие и продолжающиеся национальные программы в области развития, а не в рамках самостоятельных ограниченных временными рамками проектов МПП или других учреждений на изолированной основе.

25. Некоторые учреждения применяли концепцию программного подхода с точки зрения группы проектов, нацеленных на содействие достижению той или иной общей задачи или цели. ПРООН иногда применяет подобный подход, осуществляя так называемые "всеобъемлющие" проекты. Хотя подобный подход является существенным шагом вперед по сравнению с традиционным проектным подходом, и он продемонстрировал свою целесообразность в деле более эффективного объединения внешней помощи на проектном уровне или уровне мероприятий, в его рамках не охватывается сама суть программного подхода, который сосредоточен на объединении внешней помощи с местными ресурсами, уже предусмотренными в бюджете либо правительством, либо тем или иным другим национальным ведомством. Цель при этом состоит в укреплении текущих национальных усилий, которые, по мнению местных ведомств, уже могут продолжаться и после окончания периода оказания внешней помощи, о которой идет речь, а не в поощрении той или иной новой программы или вида деятельности в условиях отсутствия ресурсов. Важно, чтобы данная концепция была тщательно изучена ЮНИСЕФ, ВОЗ, ПРООН, ЮНФПА и МПП наряду с другими организациями с учетом их соответствующего опыта на страновом уровне. Например, степень децентрализации и гибкости, характеризующая операции ЮНИСЕФ, является одним из важных элементов в рамках устойчивого программного подхода, который другие организации могут счесть целесообразным применить в сфере управления своими оперативными мероприятиями в целях развития.

26. Успех программного подхода тесно связан с установлением четких, конкретных национальных целей и стратегий, с тем чтобы существовали однозначные, приоритетные национальные критерии для выделения ресурсов, с учетом которых должна планироваться внешняя помощь. Четкие программные критерии также необходимы для рассмотрения проблемы отчетности в самом широком смысле, т.е. в рамках контроля за воздействием помощи на процесс развития и ее эффективности с точки зрения затрат.

C. Существующие политические рамки для программирования на уровне стран

27. В предыдущем исследовании о "Программировании оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций" ^{1/} внимание уделялось многосторонней деятельности различных учреждений и организаций в поддержку разработки национальной политики. Основное внимание уделялось существующим возможностям для поощрения и укрепления

связей между этими мероприятиями в странах, где правительство может пожелать обратиться за помощью в разработке целостной программной структуры. После достижения принципиальной договоренности между ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА в отношении согласования их программных циклов с циклами национального планирования и составления бюджетов данная возможность стала гораздо более реальной.

28. ПРООН в рамках своей помощи правительствам в программировании технического сотрудничества начала осуществление разнообразных мероприятий по оценке потребностей и программированию в качестве методов выявления областей, в которых возможно проведение мероприятий. Если говорить конкретно, то в пятом цикле страновых программ, который будет рассмотрен в 1991-1992 годах, ПРООН будет стремиться:

- a) определить цели в области развития в рамках национальных планов и стратегий;
- b) определить цели программных областей, которым в рамках страновой программы ПРООН будет предоставляться поддержка;
- c) определить стратегии достижения целей каждой программной области, а также необходимые технические, финансовые, организационные и материальные ресурсы, с использованием как национальных так и внешних ресурсов;
- d) описать общие приоритеты в области технического сотрудничества, необходимые для достижения целей программных областей;
- e) описать, в рамках вышеупомянутых приоритетов в области технического сотрудничества, направления участия ПРООН, устанавливая критерии, определяющие характер поддержки программных областей со стороны ПРООН;
- f) разъяснить, каким образом эти критерии основываются на оптимальном использовании особых преимуществ ПРООН по сравнению с остальными источниками технического сотрудничества, включая то, каким образом поддержка ПРООН связана с другими поступлениями.

29. В большинстве стран программирование помощи ЮНФПА развивающимся странам, которое на начальном этапе было ориентировано на специальные проекты, вылилось во всеобъемлющий процесс программирования на страновом уровне. До недавнего времени мероприятия по оценке основных потребностей являлись основой для определения и оценки потребностей той или иной страны в ресурсах для деятельности в области народонаселения. К 1989 году было осуществлено более 100 оценок основных потребностей. Теперь им на смену приходят мероприятия по обзору программ и разработке стратегии, осуществляемые совместно с правительствами. Новый подход нацелен на совмещение характерных черт углубленных, независимых оценок с характерными элементами предыдущих мероприятий по обзору страновых программ и оценке потребностей.

30. Цель мероприятия по обзору программ и оценке стратегии состоит в оказании правительству помощи в разработке или укреплении национальной программы в области народонаселения в рамках общих целей правительства в области развития и в определении потребностей во внешней помощи, включая поддержку со стороны ЮНФПА. Данное мероприятие основано на проведении активного теоретического анализа

сотрудниками ЮНФПА в соответствующей стране, после которого в данную страну направляется четырех-шестинедельная миссия в составе сотрудников ЮНФПА для проведения активных дискуссий с правительством, неправительственными организациями и представителями других многосторонних и двусторонних учреждений в данной стране.

31. Что касается ЮНИСЕФ, то соответствующая аналитическая деятельность по подготовке программ начинается на страновом уровне с представления документа о сложившемся положении и проекта плана работ, после чего проводится всеобъемлющий анализ положения детей и женщин и состояния услуг в социальном секторе, направленных на обеспечение благосостояния этих групп. Документ о сложившемся положении представляет собой краткое описание, в котором в сжатом виде описывается положение детей и женщин в данной стране, а также общие экономические, политические и социальные тенденции, оказывающие на них воздействие; состояние национального плана в области развития; обзор текущих программ, в которых участвует ЮНИСЕФ, включая результаты обзора и оценки; и предварительные указания альтернативных возможностей и приоритетов для улучшения положения детей. В рабочем плане лишь определяются подлежащие выполнению задачи в рамках процесса программирования на страновом уровне сотрудниками или консультантами правительства или ЮНИСЕФ и прочими учреждениями.

32. В рамках процесса подготовки программ ситуационный анализ нацелен на определение основных проблем, затрагивающих детей и женщин, причин, возможностей для принятия мер, результатов сотрудничества правительства/ЮНИСЕФ в рамках предыдущего цикла, положения детей с точки зрения объявленных целей и общих задач и относительных приоритетов в связи с помощью ЮНИСЕФ. Данный анализ нацелен на четкое определение приоритетов в области деятельности в интересах детей и женщин. В некоторых странах анализ сложившегося положения проводится в форме крупного исследования, которое может охватывать вопросы, далеко выходящие за пределы возможностей ЮНИСЕФ по проведению активных мероприятий.

33. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) выделяет средства на цели технической помощи на страновом уровне на основе двухгодичного бюджета по страновым программам. Это соответствует глобальным приоритетам, установленным в рамках шестилетней программы деятельности ВОЗ, и результатам анализа национальных приоритетов в рамках этой глобальной структуры. Выделение прочей безвозмездной помощи, направляемой через МПП (продовольственная помощь), Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития и специализированные учреждения (целевые фонды), программируется на проектной основе. Эти учреждения готовят широкий спектр аналитических или секторальных исследований, которые не связаны непосредственно с программированием оперативной деятельности, однако могут обладать некоторым потенциалом в этой связи. Сюда входят обзоры планирования продовольственной помощи, которые по-прежнему проводятся на экспериментальной основе, обзоры сектора просвещения, подготовленные Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в сотрудничестве со Всемирным банком и Африканским банком развития, обзоры промышленного развития, проводимые Сектором региональных и страновых исследований Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО); региональные и страновые исследования в секторе сельского хозяйства, осуществляемые ФАО; и исследования сектора мелких фермерских хозяйств, проводимые МФСР. Прочие специализированные учреждения и организации, очевидно, могут дополнить этот перечень.

D. Целостная структура национальных программ

34. Все эти аналитические секторальные исследования, ситуативные анализы и оценки потребностей проводятся независимо друг от друга, и уровень их качества и эффективности как программной структуры значительно различается. Страны-получатели могут использовать накопленный в рамках системы Организации Объединенных Наций опыт для разработки целостной структуры национальных программ. Основные задачи этого метода будут состоять в укреплении связей между макроэкономическим планированием и секторальными или субсекторальными стратегиями в интересах государственных департаментов, а также международного сообщества при более четком, с точки зрения стран-получателей, определении помощи международного сообщества. В результате будет обеспечено, что мероприятия в целях развития в одном секторе или в рамках одной программы, которые пользуются поддержкой одного или более внешних учреждений, не будут наносить непреднамеренный ущерб удовлетворению других насущных потребностей в области развития. Комплексный подход должен также содействовать выходу за рамки приоритетов краткосрочной стабилизации и корректировки путем определения долгосрочных целей в области развития и сосредоточения внимания на них.

E. Совещания "за круглым столом" и консультативные группы

35. Конкретный характер и содержание структуры национальных программ действительно различны в разных странах в зависимости от наличия данных и от характера и масштабов уже действующих механизмов планирования и программирования. От тех стран, где уже проводятся совещания "за круглым столом", организованные ПРООН, или где функционируют руководимые Всемирным банком консультативные группы, в ПРООН поступают просьбы оказать правительствам содействие в разработке в рамках подготовительной деятельности директивной основы технического сотрудничества. Заинтересованные правительства должны выполнять свою первостепенную обязанность в ходе подготовки такой основы при наличии такой помощи со стороны ПРООН и со стороны ЮНЕСКО, ЮНФПА, МПП, а также специализированных учреждений, которая может потребоваться. Когда правительство признает эту обязанность как часть своих функций по планированию и программированию, посредством совещаний "за круглым столом" и деятельности консультативных групп может быть надлежащим образом выработана устойчивая структура национальных программ, предусматривающая соответствующие положения, касающиеся обновления данных, когда это требуется.

F. Процесс НОПТС

36. Другим долгожданным событием, деятельность в рамках которого в нескольких африканских странах была начата ПРООН, является подготовка национальных оценок и программы в области технического сотрудничества (НОПТС), направленных на совершенствование использования и планирования страной-получателем ресурсов в области технического сотрудничества. Этот процесс сосредоточен на: а) создании конкретной базы данных по вопросам технического сотрудничества; б) определении рамок политики правительства в области технического сотрудничества; в) разработке приоритетной программы технического сотрудничества для всей страны в целом; и д) создании в долгосрочной перспективе организационного потенциала для более эффективного осуществления технического сотрудничества.

37. Эта деятельность была начата в 1986-1987 годах на экспериментальной основе в 10 странах. В 1989 году в нее было включено еще 11 стран, а в 1990 году - 12, в результате чего их общее число превысило 30. В этом методе подчеркивается, что процесс НОПТС должен осуществляться правительством. Он должен быть не рядом проводимых консультантами исследований, а процессом рассмотрения вопросов на национальном уровне и проведения консультаций внутри страны и между правительством и потенциальными донорами по вопросу об эффективности, приоритетах и требованиях технического сотрудничества. В настоящее время этот процесс осуществляется и финансируется ПРООН, и, как ожидается, продолжительность его составит как минимум два года для каждой страны.

38. С концептуальной точки зрения, метод НОПТС является достаточно совершенной моделью для национальной структуры программирования, которую можно представить себе в странах, способных финансировать и поддерживать такую деятельность на длительной основе. Однако до того как этот процесс сможет охватить оперативную деятельность в целях развития, поощряемую и финансируемую, например, ЮНИСЕФ и МПП, в нем должны быть учтены три важных фактора. Во-первых, в рамках этого процесса должна быть предусмотрена возможность учета всех видов помощи неинвестиционного характера (включая продовольственную помощь, снабжение медикаментами, финансовую помощь и т.д.), в которых, по-видимому, помимо технической помощи будут нуждаться развивающиеся страны. Во-вторых, по этой же причине этот процесс должен встретить самую широкую поддержку и участие со стороны всей системы Организации Объединенных Наций, чтобы обеспечить правительству свободный и продолжительный доступ к директивной и технической помощи во всех секторах. В-третьих, самое главное, этот процесс должен приобрести характер внутренней деятельности, составляющий часть регулярных мероприятий правительства по программированию и планированию, причем основная часть аналитической и финансовой помощи будет поступать от государственных департаментов и национальных организаций.

Г. Основные компоненты структуры национальных программ

39. Независимо от того, как правительство организует разработку структуры национальных программ, оно будет основываться на опыте, накопленном в связи с осуществлением страновых программ ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВОЗ, в том смысле, что национальная структура будет стремиться увязать уже проводимую относящуюся к этой деятельности аналитическую работу и другие механизмы программирования, о которых говорилось в предыдущих пунктах. Правительство будет также использовать процессы секторального и субсекторального обзора других учреждений Организации Объединенных Наций и ориентированные на конкретные страны исследования Всемирного банка. Основными в данной структуре будут следующие компоненты:

а) столь четкие данные о национальных стратегиях и приоритетах развития, какие государство только может представить. Это будет связано с обзором и обобщением национального плана или другой подобной документации, дополненной на основе уже имеющейся информации, полученной в результате секторальных или многосекторальных исследований, которые, возможно, были проведены правительством, организациями системы Организации Объединенных Наций, другими многосторонними или двусторонними программами, или другого соответствующего материала, подготовленного для какой-либо консультативной группы, совещаний "за круглым столом" или в ходе подготовки НОПТС;

b) обобщение уроков, извлеченных из оценки технической помощи, оказанной в прошлом, и другой оперативной деятельности в целях развития, проводимой при поддержке системы Организации Объединенных Наций и других доноров, включая использование продовольственной помощи. Это обобщение будет при необходимости проводиться правительством при содействии соответствующих организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций;

c) определение конкретных приоритетных программ, в которых техническая и продовольственная или любая другая подобная помощь (например, снабжение медикаментами, финансовая помощь и т.д.) играла бы исключительно важную роль в преодолении существующих ограничений;

d) анализ ограничений в области ресурсов и персонала, сдерживающих достижение установленных целей по конкретным программам в каждом секторе, включая определение тех программ, при осуществлении которых правительство может выразить желание воспользоваться помощью со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций. Сюда войдет указание общих потребностей в ресурсах, необходимых для каждой программы; ресурсов, которые выделены или, по всей видимости, будут выделены правительством; ресурсов, которые уже поступили или ожидаются из других внешних источников, а также график и сроки, в соответствии с которыми правительство планирует осуществлять отдельные программы. Эта деятельность, а также деятельность, указанная в пункте c) выше, будет осуществляться соответствующими департаментами правительства при активных консультациях с сотрудниками соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций и других внешних учреждений на страновом уровне.

Н. Согласование программных циклов и процедур

40. Организации и учреждения системы Организации Объединенных Наций будут продолжать сотрудничать с соответствующими департаментами правительств и национальными учреждениями в целях подготовки своих страновых программ и проектов в соответствии с процедурами и графиком, ранее согласованными с данным правительством, заменяя свои аналитические исследования структурой национальных программ. Предполагается, что ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ будут согласовывать свои программные циклы с циклами планирования и составления бюджетов правительств в качестве основы для совместной деятельности по содействию развитию структуры национальных программ. Потребуется также деятельность, направленная на обеспечение взаимопонимания по таким вопросам, как определение проекта и программы, с учетом отличия последней от страновой программы; пропуск периодичность и содержание промежуточных и заключительных докладов; мероприятия по контролю и оценке; процедуры учета и проведения ревизии; методы выполнения или практического осуществления программ; использование национальных сотрудников или учреждений; обеспечение денежного вознаграждения для национальных гражданских служащих; помощь частному сектору и неправительственным организациям; и другие подобные вопросы, общий подход к которым является желательным и возможным.

I. Механизм оценки страновых программ

41. Еще одним основным условием обеспечения большей последовательности этих механизмов программирования и их более тесной взаимосвязи со структурой национальных программ является совместная оценка отдельных страновых программ (и проектов МПП). Такой обзор мог бы быть проведен комитетом по оценке и деятельности

или каким-либо соответствующим механизмом под председательством влиятельного государственного представителя высокого уровня, членский состав которого охватывал бы надлежащие департаменты правительства и представителей организаций системы Организации Объединенных Наций (и других внешних учреждений) на страновом уровне. Функции такого комитета заключались бы в проведении анализа отдельных программ в целях возможного установления оперативных связей между деятельностью департаментов правительства, с одной стороны, и учреждений Организации Объединенных Наций, с другой стороны. Процесс оценки должен также обеспечивать как можно более тесную увязку национальных и внешних ресурсов и устойчивость отдельных программ и проектов. Этот процесс оценки должен содействовать преодолению различия директивного характера среди международных учреждений и среди правительственных департаментов; он также будет способствовать внесению текущих коррективов в отдельные программы с должным учетом последствий таких изменений для других программ.

42. Выводы такого комитета по оценке и деятельности по итогам проведения первоначального тщательного изучения отдельных программ по странам могли бы вполне послужить нескольким важным целям:

a) эти выводы стали бы основой для разработки "документа", о котором говорилось в пункте 17g резолюции 44/211 и в котором нашли бы отражение комплексные оперативные меры системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, принятые с учетом национальных программных структур. Подготовкой такого документа мог бы заняться координатор-резидент в консультации с национальным председателем комитета по оценке и деятельности и членами группы сотрудников Организации Объединенных Наций в этой стране с последующим утверждением его комитетом;

b) в таком документе, естественно, содержался бы вводный обзорный раздел, в котором были бы представлены все программы системы на ближайший период национального цикла с точки зрения их взаимосвязи и взаимодействия в рамках соответствующих частей национальных программных структур;

c) поскольку в настоящее время в рамках структуры системы Организации Объединенных Наций предусматривается, что различные руководящие органы получают и утверждают соответствующие документы, касающиеся программирования по стране, которые затем передаются далее, но в каждый из них может включаться раздел, посвященный первоначальному обзору вышеуказанного нового документа;

d) эти новые документы, подготовленные на уровне стран, служили бы основанием Генеральному директору по вопросам развития и международного экономического сотрудничества для доклада Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее по вопросу о прогрессе в осуществлении комплексных оперативных мер системы в рамках национальных программных структур.

43. На первый взгляд эти шаги могут показаться чрезвычайно сложными, однако, учитывая время и ресурсы, которые в настоящее время выделяются на проведение аналитических и оценочных исследований, касающихся процессов программирования ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ВОЗ, а также на определение проектов и разработку мероприятий МПП и других организаций, это может показаться вполне достижимым. Основными сдерживающими факторами могли бы быть отсутствие энтузиазма со стороны правительства в отношении выполнения своей основной обязанности и нежелание со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций изменить занимаемую ими позицию.

J. Решающая роль координатора-резидента

44. Те масштабы, в рамках которых координатор-резидент Организации Объединенных Наций может мобилизовать технический опыт системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, окажут существенное влияние на развитие и эффективное использование национальных программных структур. В этом отношении следует обратить внимание на два основных вопроса. Первый связан с двойной ответственностью, которую координатор-резидент несет одновременно как представитель-резидент ПРООН, непосредственно отвечающий за страновую программу ПРООН и осуществление другой многогранной деятельности ПРООН, и как координатор-резидент Организации Объединенных Наций, осуществляющий наблюдение за оперативной деятельностью в целях развития всех организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Как это ни парадоксально, именно представитель-резидент ПРООН, а не координатор-резидент Организации Объединенных Наций по-прежнему назначается на страновом уровне представителем всех организаций и учреждений Организации Объединенных Наций, не имеющих своих представителей на местах.

45. В системе Организации Объединенных Наций широко распространено мнение о том, что в рамках этих соглашений координатор-резидент с формальной точки зрения решает проблему столкновения интересов, уделяя все свое внимание деятельности ПРООН и осуществляя лишь минимальный контроль за остальной деятельностью системы Организации Объединенных Наций. МПП и ЮНФПА, в частности, назначили своих собственных сотрудников на должности директоров по оперативной деятельности на страновом уровне с учетом того, что представитель-резидент ПРООН продолжает выполнять функции их представителя по стране с точки зрения официального представительства. Были подняты вопросы в отношении того, не стоит ли ПРООН также назначить одного из своих заместителей представителя-резидента в каждой из стран директором по оперативной деятельности ПРООН, тем самым предоставив представителю-резиденту (и некоторым из его сотрудников) возможность играть полноценную роль координатора-резидента по оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. Конечно, могут существовать другие пути, с помощью которых можно достичь этой же цели, не создавая другой бюрократической прослойки в штаб-квартире или на страновом уровне. Здесь нецелесообразно обсуждать такие возможности, но необходимо подчеркнуть, что эту проблему следует решать оперативно для того, чтобы обеспечить большую последовательность оперативной деятельности системы на страновом уровне на долговременной основе.

46. Необходимо отметить, что гораздо более важным соображением, касающимся решающей роли координатора-резидента в этом отношении, является критерий подбора, профессиональной подготовки и ориентации сотрудников, назначаемых на эту должность. Этот вопрос активно обсуждался и уже были сделаны первые многообещающие шаги по созданию центра профессиональной подготовки координаторов-резидентов в Турине, Италия. Реальный прогресс в совершенствовании профессиональных навыков сотрудников в рамках подготовки кадров путем более обстоятельного инструктажа в штаб-квартирах учреждений и непосредственного знакомства с вопросами развития и трудностями на страновом уровне связан, однако, с полноценным выполнением функций координатора-резидента при поддержке соответствующего персонала.

47. Небезынтересно отметить, что после принятия резолюции 44/211 Генеральной Ассамблеи некоторые координаторы-резиденты активизировали процесс консультаций со своими коллегами в учреждениях на страновом уровне. Некоторым удалось создать межучрежденческие комитеты и изучить возможность начала совместных действий или

налаживания сотрудничества в области программирования. Хотя это благоприятный признак уже существующей потенциальной возможности осуществления совместной деятельности на страновом уровне, тем не менее не решен вопрос о целесообразности поощрения таких разрозненных инициатив, пока различные осуществляемые мероприятия не будут уточнены на уровне штаб-квартиры учреждения и заинтересованного правительства. В этом контексте важно еще раз подчеркнуть, что в случае, если правительство не играет руководящую роль и не проявляет желания брать на себя основную ответственность, такие попытки межучрежденческой координации в рамках системы Организации Объединенных Наций могут оказаться нецелесообразными и временными по своему характеру.

К. Программа действий

48. Программа действий требует, чтобы импульс, полученный в результате трехгодичного обзора политики и принятия резолюции 46/211, был сохранен путем целенаправленных действий, которые уже были прямо или косвенно одобрены несколькими организациями. Например, потребуется проделать значительный объем подготовительной работы на страновом уровне, прежде чем появится возможность приступить к согласованию программных циклов ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА с национальным циклом планирования и составления бюджета. Этот подход будет иметь скорее страновой, а не глобальный характер, и потребует проведения широких консультаций с каждым из правительств. Также не совсем ясно, будет ли каждое правительство страны-получателя в достаточной степени заинтересовано в разработке национальных программных структур. Однако несомненно, что большая часть тех, кто согласится с этим, обратятся к системе Организации Объединенных Наций за помощью в разработке устойчивых структур. Мобилизация такой помощи, которая может включать в себя представление некоторыми из учреждений печатной информации, направление сотрудников в командировки, набор консультантов как из числа экспатриантов, так и на национальной основе, создание правительством междепартаментских целевых групп или другие аналогичные меры, включая деятельность по мобилизации средств на их осуществление, должна координироваться правительством и координатором-резидентом Организации Объединенных Наций.

49. Таким образом, первая очевидная обязанность Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества состоит в том, чтобы просить координаторов-резидентов изучить эти возможности правительств и предложить план действий для каждой страны. Предпосылкой этим консультациям служат понимание правительствами выгоды такого подхода и их готовность воспользоваться этой инициативой. В тех странах, где правительство не считает необходимым вводить механизм национальных программных структур, проведение совместного или одновременного ситуационного анализа и оценки потребностей под руководством правительства будет по-прежнему играть важную роль для ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. Координаторы-резиденты должны выдвинуть конкретные предложения в отношении вида механизма оценки, как отмечалось в пункте 41, который удовлетворял бы интересам правительства каждой страны и которому они могли бы оказывать содействие.

50. В настоящее время ПРООН вместо проектного разрабатывает программный подход, а также определяет пределы понятия осуществления на национальном уровне и децентрализации до странового уровня. Поскольку ЮНИСЕФ, ВОЗ и ЮНФПА также привержены этому подходу, то тесное сотрудничество между ними и ПРООН с возможным участием МПП и одного или нескольких учреждений должно всячески поощряться с целью критического анализа имеющегося опыта для того, чтобы разработать общие для всей

системы Организации Объединенных Наций определения этих концепций. Инициатива в этом вопросе может исходить от Администратора ПРООН. Разработанный в ходе дискуссии подход может быть затем передан на рассмотрение Консультативного комитета по основным вопросам (оперативная деятельность) для более широкого распространения в рамках системы.

51. Как предлагалось ранее, необходимо также провести работу по достижению общего понимания в рамках системы Организации Объединенных Наций по другим формулировкам и процедурам, которые используются в связи с различными аспектами программирования и осуществления оперативной деятельности в целях развития. Генеральному директору по вопросам развития и международного экономического сотрудничества следует настоятельно призвать исполнительных глав организаций Совместной консультативной группы по вопросам политики учредить целевую группу, состоящую из квалифицированных сотрудников их соответствующих организаций, для обзора соответствующих разделов их руководств по оперативной деятельности для того, чтобы согласовать по возможности процесс пересмотра методов и процедур, а также связанных с ними формулировок и форм (см. пункт 40). Другие учреждения могут присоединиться к этому процессу после достижения базового соглашения в рамках Совместной консультативной группы по вопросам политики. Однако следует подчеркнуть, что объем работы и важность этой задачи потребуют 12-18 полных рабочих недель напряженного труда членов предлагаемой целевой группы и что эту работу не удастся завершить на уровне существующей в настоящее время подгруппы по согласованию Совместной консультативной группы по вопросам политики.

52. Вопросы оперативных и вспомогательных расходов на национальном уровне вызвали серьезную озабоченность специализированных учреждений в отношении характера и масштабов их будущего участия в оперативной деятельности, финансируемой ПРООН и ЮНФПА. Те решения, которые Совет управляющих ПРООН примет этим летом по этим вопросам, окажут существенное влияние на масштаб и форму, в которых развивающиеся страны смогут использовать накопленные специализированными учреждениями технические знания и их опыт в области развития в рамках секторальной поддержки. На страновом уровне координатор-резидент в консультации с представителями учреждений или штаб-квартиры будет предоставлять правительствам консультативные услуги по вопросам оптимальных способов использования этого опыта.

53. Вопросы "ведущей роли Программы развития Организации Объединенных Наций" в рамках системы Организации Объединенных Наций, а также роли координатора-резидента на страновом уровне тесно взаимосвязаны друг с другом, и для их разрешения может потребоваться обсуждение возможных структурных перестроек в рамках системы, что лежит вне сферы настоящего исследования. Вопросы, относящиеся к роли координатора-резидента, были, однако, косвенно затронуты в пунктах 44-47. Следует также уделить внимание обзору некоторых решающих факторов, касающихся взаимоотношений между ПРООН и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, в докладе о "Программировании оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций", о котором говорилось в пункте 2.

54. Также следовало бы повторить один из выводов этого доклада о том, что, хотя в рамках системы наблюдается растущее понимание необходимости изменений и в значительной мере достигнуто согласие в отношении направлений этих изменений, тем не менее в прошлом деятельность в этих направлениях носила ограниченный характер из-за отсутствия соответствующего механизма, обладающего достаточными полномочиями для начала деятельности и контроля за прогрессом.

Примечания

1/ См. пункты 212-239 доклада, озаглавленного "Комплексный обзор политики в области оперативной деятельности системы Организация Объединенных Наций" (A/44/324 E/1989/106), и технического документа № 5, "Programming of operational activities of the United Nations system" ("Программирование оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций"), Бхим С. Махаджан, Нью-Йорк, апрель 1989 год.

2/ См. "Координация и эффективность помощи: наименее развитые страны, 1981-1989 годы", исследование, подготовленное для Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) М. Уильямсом и Д.Р. Пандаем; "Техническое сотрудничество в Африке, вопросы и проблемы повышения эффективности", январь 1990 года, целевая группа Всемирного банка/ПРООН по Программе действий Организации Объединенных Наций по обеспечению экономического подъема и развития в Африке на 1986-1990 годы; двухгодичный доклад ФАО "Обзор программы на местах"; оценка странами Северной Европы эффективности деятельности персонала по техническому сотрудничеству в Кении, Объединенной Республике Танзании и Замбии; исследование, проведенное в 1985 году министерством по вопросам сотрудничества Федеративной Республики Германии; и доклад "The World Development Report 1990", опубликованный Всемирным банком, в котором уделяется особое внимание проблеме нищеты.