

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



UNDP

Distr.
GENERAL

DP/1983/67
10 May 1983
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

СОВЕТ УПРАВЛЯЮЩИХ
Тридцатая сессия
Июнь 1983 года
Пункт 4а повестки дня

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОГРАММЫ

Годовой доклад Администратора за 1982 год

Доклады Объединенной инспекционной группы

Записка Администратора

... Администратор настоящим препровождает Совету управляющих доклад, подготовленный Объединенной инспекционной группой и озаглавленный "Отделения на местах Программы развития Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/83/4).

ОТДЕЛЕНИЯ НА МЕСТАХ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ПРООН)

Составители: X. С. Роттердэс Амис
Эрл Д. Сом

Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 6	3
II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО КООРДИНАЦИИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ	7 - 24	4
А. Темки политики	7 - 10	4
В. Функции и обязанности	11 - 24	7
III. ФУНКЦИИ ОТДЕЛЕНИЙ ПРООН НА МЕСТАХ	25 - 44	11
А. Основные функции	25 - 26	11
Б. Оперативная поддержка	27 - 31	11
С. Административная поддержка	32 - 36	13
Д. Представительские функции и общественные отношения	37 - 39	14
Е. Двусторонние программы и неправительственные организации	40	15
F. Отчеты	41 - 44	18
IV. КОМПЛЕКТОВАНИЕ КАДРАМИ, ОРГАНИЗАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ И УКРЕПЛЕНИЕ	45 - 104	19
А. Комплектование кадрами	45 - 78	19
Б. Организация	79 - 83	31
С. Руководство и обзор	84 - 86	33
Д. Меры по укреплению	87 - 104	33
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	105 - 110	39
А. Выводы	105 - 109	39
Б. Рекомендации	110	40

Таблица I Краткий перечень функций отделений ПРООН на местах

Таблица II Тенденция ПРООН в области укомплектования кадрами

/...

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Главная цель этого исследования заключается в оценке роли и возможностей отделений на местах Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), являющейся центральной финансовой координационной организацией для большинства мероприятий по техническому сотрудничеству системы Организации Объединенных Наций.

2. Отделения ПРООН на местах являются ключевыми подразделениями по осуществлению и координации усилий системы в области технического сотрудничества. Их четкая организация, соответствующее укомплектование кадрами и всестороннее сотрудничество с ними со стороны системы Организации Объединенных Наций являются важными предпосылками для эффективного осуществления ими своих функций и содействия применению политики и стратегий международного сообщества в области развития.

3. В настоящем исследовании рассматриваются основополагающие рамки сотрудничества системы Организации Объединенных Наций в целях развития, изучаются основные вопросы межучрежденческой координации на национальном уровне, включая роль и обязанности в этой связи отделений ПРООН на местах, и вопросы, связанные с укомплектованием кадрами и организацией этих отделений. Хотя это исследование в значительной степени основывается на положениях резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи о перестройке, в нем не охватываются обязанности резидентов-координаторов, поскольку с момента их введения прошел слишком небольшой период времени, не позволяющий провести объективный анализ и сделать определенные выводы.

4. Поэтому инспектора сосредоточивают свое внимание на резидентах-представителях в качестве руководителей отделений ПРООН на местах, признавая вместе с тем тот факт, что резиденты-представители обычно назначаются как резиденты-координаторы и что эти две функции чрезвычайно трудно разграничить. Кроме того, АКК все еще проводит обзор положений, касающихся осуществления резидентами-координаторами своих функций, и Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества недавно представил доклад о результатах консультаций с правительствами по вопросу о роли резидентов-координаторов I/.

5. Поэтому настоящий доклад об отделениях ПРООН на местах может служить важной основой для любого будущего исследования, которое ОИГ, возможно, решит провести по ВОГТО У о резидентах-координаторах и их роли в деле межучрежденческой координации, а также структуре представительства системы Организации Объединенных Наций на национальном уровне.

I/ АСС/1982/ОР/6 от 1 октября 1982 года: Положения для обзора функций резидентов-координаторов Административным комитетом по координации.

/...

6. Импонаторы глубоко признательны за неоценимую поддержку, полученную от ПРООН, включая многих резидентов-представителей, и от других организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций, с которыми в ходе данного исследования проводились консультации.

II. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО КООРДИНАЦИИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

A. Функции политики

7. Положения консенсуса, утвержденные Советом управляющих ПРООН в 1970 году и Генеральной Ассамблеей в резолюции 2688 (XXV), служат основными рамками, регулирующими программирование, координацию и осуществление финансируемой ПРООН деятельности в области технического сотрудничества. Функции, роль и структура ПРООН и сети ее отделений на местах в значительной степени основываются на положениях консенсуса. Вводя, в частности, принцип составления программ по странам, консенсус стремится обеспечить "наиболее рациональное и эффективное" использование ресурсов ПРООН путем увеличения сотрудничества всех источников помощи и поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций "с целью достижения интеграции помощи на национальном уровне".

8. Эти цели политики были самым всеобъемлющим образом подтверждены в резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций. В соответствующих положениях раздела V приложения к этой резолюции рекомендуются следующие меры:

- оперативная деятельность системы должна служить обеспечению реального увеличения притока ресурсов для такой деятельности на планомерной, непрерывной и надежной основе;
- оказываемая помощь должна соответствовать национальным целям и первоочередным задачам стран-получателей;
- ориентация этой деятельности и распределение ресурсов для ее осуществления должны отражать общую стратегию, политику и первоочередные задачи Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета;
- система Организации Объединенных Наций должна стремиться к обеспечению оптимальной эффективности и сокращению административных расходов;

- необходимо постепенно принимать меры для улучшения отношений существующих программ и содействовать объединенных Наций в целях развития, динамичности и эффективных ресурсов,
- необходимо принимать меры для обеспечения дальнейшего унификации процедур в административной, финансовой, бюджетной, кадровой и плановой областях, включая установление общей системы закупок, согласованных бюджетных и плановых циклов, единой кадровой системы и общей системы профессиональной подготовки;
- на национальном уровне следует в соответствии с целями и первоочередными задачами правительства содействующей страны совершенствовать координацию действий и повышать эффективность интеграции в отношении различных средств, поступающих в секторы из системы Организации Объединенных Наций;
- существующая в ПРООН система составления программ по странам должна использоваться в качестве организационной структуры для оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций;
- общая ответственность за оперативную деятельность в целях развития, осуществляемую на национальном уровне, и ее координация должны быть возложены на одно должностное лицо (резидента-координатора), которое будет осуществлять руководство всей деятельностью и будет отвечать за применение на национальном уровне многоотраслевого подхода в секторальных программах содействия развитию;
- с учетом потребностей отдельных стран следует принять меры для объединения отделений на местах различных организаций системы Организации Объединенных Наций.

9. Эти руководящие принципы подчеркивают необходимость координации, эффективности и действенности, а также более согласованной и комплексной направленности операций системы Организации Объединенных Наций на национальном уровне. В результате этого они непосредственно касаются руководящей роли ПРООН и ее отделений на местах в области технического сотрудничества, подтверждая prerogatives принимающих правительств по координации и управлению всей получаемой из внешних источников помощи в целях развития. Последующие межправительственные решения были конкретно направлены на усиление руководящей и центральной роли ПРООН в рамках деятельности системы по сотрудничеству в целях развития. Так, в резолюции 34/21 Генеральной Ассамблеи предусмотрено, что резидент-представитель ПРООН "будет, как правило, назначаться в качестве резидента-координатора". В резолюции 1981/59 Экономического и Социального Совета подтверждается "центральная финансовая и координационная роль ПРООН в области технического сотрудничества в рамках системы ПРООН" в соответствии с консенсусом 1970 года и резолюцией Генеральной Ассамблеи о перестройке.

10. Межучрежденческая координация на национальном уровне, хотя и носит сложный характер, является необходимым фактором для того, чтобы, несмотря на нехватку ресурсов, деятельность системы в области технического сотрудничества дала оптимальные результаты. Для того, чтобы руководящая и координационная деятельность ПРООН на местах была значимой и эффективной, на центральных межправительственном и межсекретариатском уровнях Организации Объединенных Наций необходима определенная степень согласованности и последовательности, в то время как на национальном уровне неотъемлемой предпосылкой будут оставаться активная поддержка и участие всех сторон в соответствии с "трехсторонней концепцией". Поэтому рамки, в которых ПРООН и ее отделения на местах могут осуществлять свои полномочия, в значительной степени зависят от сотрудничества принимающих правительств и правительств-доноров, а также исполнительных учреждений при применении на оперативном уровне мер по перестройке, изложенных в пункте 8 выше.

В. Функции и обязанности

1. Правительства

11. Координация всех видов помощи в целях развития является прерогативой правительства страны-получателя, как подчеркивается в консенсусе и резолюции о перестройке. За это десятилетие роль резидента-представителя и отделений на местах, главным образом, сводилась к содействию правительствам в осуществлении этой прерогативы в отношении операций, финансируемых ПРООН.

12. Однако развивающиеся страны существенно различаются по своему относительному уровню социально-экономического развития и правительственным изменениям, административным процедурам, оперативным возможностям, внутренней политике и механизмам в области координации и наличию квалифицированных кадров. Эти переменные факторы порой определяют масштабы и эффективность центральной роли ПРООН на национальном уровне, а также согласованность операций системы Организации Объединенных Наций в целом. Аналогичным образом, степень, в которой принимающие правительства полагаются на сеть отделений ПРООН на местах в деле координации и осуществления программ содействия развитию, в разных странах может существенно различаться. Например, в то время как можно ожидать, что в ряде относительно развитых стран центральная роль ПРООН будет минимальной, эта роль в наименее развитых странах в ряде случаев может охватывать широкий спектр программ в области развития, включая программы, финансируемые некоторыми двусторонними учреждениями.

13. Кроме того, координация политики системы Организации Объединенных Наций на глобальном и региональном уровнях не может не оказывать воздействия на межучрежденческую координацию на национальном уровне. Аналогичный подход к вопросам развития со стороны законодательных органов различных организаций системы Организации Объединенных Наций содействует согласованности действий системы на национальном уровне и тем самым способствует повышению роли ПРООН и отделений на местах. На региональном уровне в соответствии с резолюцией о перестройке на региональные комиссии возложены расширенные обязанности по межучрежденческой координации, и им отведена более действенная роль при содействии осуществлению программ регионального сотрудничества. В состав основных органов региональных комиссий, занимающихся вопросами политики, входят министры по вопросам экономики и планирования развития, которые во многих случаях несут обязанности по координации развития в рамках их соответствующих правительств и поэтому руководят деятельностью ПРООН по связи или деятельностью соответствующих министерств-участников. Это должно в принципе усилить согласованность и интеграцию деятельности системы Организации Объединенных Наций на региональном и национальном уровнях при том понимании, что отделения на местах, которые также представляют комиссии в своих соответствующих странах, будут более активно участвовать в региональных программах и проектах, осуществляемых при содействии системы Организации Объединенных Наций.

/...

14. Многообразие каналов, по которым осуществляется финансирование, и целевые фонды специального назначения, финансируемые правительствами-донорами, препятствуют признанию государствами-членами роли ПРООН как центрального финансирующего механизма в области многостороннего технического сотрудничества и создают дополнительные трудности для координации деятельности принимающих правительств и ПРООН. Интеграция этих фондов в "рамках" существующего в ПРООН процесса составления программ по странам, а также достижение максимальной унификации административных процедур, бюджетных и программных циклов в соответствии с рекомендациями, содержащимися в резолюции о перестройке, позволит улучшить согласованность и рентабельность деятельности системы по сотрудничеству в области развития. Кроме того, что особо важно во время происходящего в настоящее время экономического кризиса, принимающие правительства могут счесть более экономичным объединить национальные отделения системы Организации Объединенных Наций в одном здании, что уже сделано в ряде стран, и предоставить соответствующие услуги и поддержку организациям системы, представленным в их странах.

2. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)

15. Как указывалось выше, рамки обязанностей и деятельности отделений ПРООН на местах в значительной степени зависят от положения в отдельных странах и той степени, в которой принимающие правительства и правительства-доноры полагаются на отделения в области координации и осуществления внешних программ содействия развитию. Кроме того, являясь координационными центрами системы на национальном уровне, отделения на местах поддерживают прямые рабочие связи с центральными координационными органами правительств и отраслевыми министерствами, экспертами, штаб-квартирами, многосторонними финансовыми учреждениями, региональными комиссиями и, в неофициальном порядке, с двусторонними программами и неправительственными организациями.

16. В целом, в характере и масштабах работы и обязанностей, возложенных на отделения на местах, за прошедшее десятилетие произошли значительные изменения. В то время как в рамках первого программного цикла структура распределения ресурсов была относительно однородной и на долю ПРООН приходилось около 80 процентов финансовых субсидий системы в области технического сотрудничества, к концу десятилетия была отмечена сложная структура финансирования технического сотрудничества, включающая 13 специальных целевых фондов, всевозрастающий объем соглашений по распределению расходов, ассигнования учреждений в рамках целевых фондов и регулярного бюджета, а также другие способы многостороннего финансирования технического сотрудничества, в частности Всемирным банком и региональными банками развития. Хотя доля ПРООН в общем объеме финансирования снизилась до приблизительно 50 процентов, ее роль в предоставлении услуг на национальном уровне за десятилетие значительно увеличилась (см. главу III). Поэтому объем работы отделений на местах, и в частности объем услуг, предоставляемых этими отделениями правительствам и системе Организации Объединенных Наций, уже нельзя рассматривать лишь в плане объема ресурсов ПРООН по программам.

17. В то время как инспектора признают, что международное экономическое развитие в настоящее время находится в состоянии кризиса, они тем не менее выражают озабоченность по поводу текущего резкого снижения объема взносов, направляемых по каналам ПРООН, прежде всего потому, что это сокращение может отрицательно сказаться на жизнеспособности роли и операций ПРООН. Например, нынешний финансовый кризис обусловил необходимость сокращения показательных ОПЗ, утвержденных Советом, на 45 процентов, что может существенно нарушить передовое планирование, ослабить координационную роль резидентов-представителей и отделений на местах и снизить значение и соответствие существующего в ПРООН процесса составления программ по странам. Однако это может и не произойти, если на оперативном уровне на передний план выйдет концепция резидента-координатора и использование процесса составления программ по странам ПРООН в качестве "рамок" деятельности системы на национальном уровне.

18. Несмотря на снижение роли ПРООН как центральной финансовой организации для деятельности системы в области сотрудничества, ПРООН все еще выполняет свои обязанности по координации и руководству, с одной стороны, путем высокоэффективной деятельности своих отделений на местах и, с другой стороны, путем усиления своей аналитической роли и выступая в качестве созидательной силы, обеспечивающей связь исследований и концепций в области всемирного технического сотрудничества и развития с их применением на национальном уровне.

19. Являясь основной организацией системы в области технического сотрудничества, ПРООН использовала не весь имеющийся у нее потенциал при руководстве анализом, распространением и применением новых идей и концепций в области технического сотрудничества, за исключением, возможно, технического сотрудничества между развивающимися странами и комплексного развития сельских районов. Другие важные концепции, такие, как единый подход к развитию и самообеспеченности, не были достаточным образом проанализированы или применены ПРООН. Однако для этого необходимо сотрудничество и правительств-доноров, принимающих правительств и учреждений системы Организации Объединенных Наций.

20. В своем докладе о деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в Шри Ланке (JIU/REP/79/16) инспектора пришли к выводу, что многие основополагающие руководящие принципы, которые были учреждены для руководства деятельностью системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества, применялись неэффективно ввиду непонимания этих принципов и неспособности применить их на практике, распространить их на национальном уровне и дать оценку их результатов. Инспектора рекомендовали АКК провести исследование, кратко изложив эти принципы и их ключевую взаимосвязь, с тем чтобы разъяснить их содержание и способствовать их применению на практике. Инспектора полагают, что эта рекомендация остается в силе и что ПРООН следует принять меры в целях содействия ее осуществлению.

/...

21. В этой связи, вероятно, самым ярким примером в рамках Организации Объединенных Наций в плане эффективной поддержки применения политики в конкретном секторе является ВОЗ посредством своей программы "Обеспечение здоровья для всех к 2000 году". ВОЗ подготовила превосходные брошюры 2/, служащие практическими руководствами, которые могут использовать те правительства, которые желают это сделать.

3. Исполнительные учреждения

22. Организациям системы Организации Объединенных Наций принадлежит основополагающая роль в установлении более справедливого мирового порядка. Эта роль является уникальной не столько благодаря ресурсам и техническому потенциалу системы, сколько благодаря значению ее всемирного членского состава, а также политики и глобальных стратегий, согласованных на международной арене, для решения проблем развития. В докладе о всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, подготовленном в 1980 году (A/35/224), подчеркивается необходимость взаимосвязи и взаимодополняемости функций организаций системы в области нормативных исследований и анализа политики и оперативной деятельности, поддерживаемой теми же организациями и между организациями в целях содействия межотраслевому подходу к развитию. Это должно касаться стадий программирования и осуществления, а также активного процесса оценки.

23. Может показаться, что эта связь является не столь эффективной, сколь бы хотелось, судя по жалобам, поступающим от отделений ПРООН на местах, на отсутствие соответствующей технической поддержки проектов со стороны ряда исполнительных учреждений системы. Инспектора полагают, что более эффективный контроль за деятельностью ПРООН и более действенная роль по проведению оценки, как указывается в докладе ОИГ в отношении системы оценки ПРООН, будут способствовать преодолению этого недостатка. Совершенно естественно эффективность ПРООН зависит от всестороннего сотрудничества организаций системы Организации Объединенных Наций.

24. Кроме того, в то время как многообразие, секторальные обязанности и техническая квалифицированность образуют основу системы Организации Объединенных Наций, реформы по перестройке, изложенные в пункте 8 выше, подчеркивают необходимость эффективной координации с целью улучшения согласованности и интеграции секторальных мероприятий системы Организации Объединенных Наций. Сотрудничество всех организаций системы при применении этих реформ на практике должно во многом способствовать усилению роли правительств и ПРООН в соответствии с трехсторонней концепцией.

2/ См., например, Разработка стратегий обеспечения здоровья для всех к 2000 году; Процесс руководства развитием национальной системы здравоохранения (руководящие принципы); Оценка программ в области здравоохранения и т.д.

III. ФУНКЦИИ ОТДЕЛЕНИЙ ПРООН НА МЕСТАХ

A. Основные функции

25. В основные функции отделений на местах входит:

а) в случае получения просьбы играть руководящую роль и действовать в качестве координационного центра для координации программ, осуществляемых при помощи ПРООН, и других программ системы Организации Объединенных Наций, в частности, в странах, в которых резиденты-представители ПРООН были назначены резидентами-координаторами системы Организации Объединенных Наций; в случае необходимости отделения на местах также оказывают содействие осуществлению проектов, финансируемых из других источников в рамках района, входящего в сферу деятельности отделения;

б) оказывать помощь правительствам в подготовке и обзоре их программ по стране, а также в разработке, утверждении, контроле, оценке проектов, осуществляемых при помощи ПРООН, и последующих мероприятиях, связанных с этими проектами;

в) оказывать содействие осуществлению программ на местном уровне в рамках системы Организации Объединенных Наций;

г) представлять ряд подразделений Организации Объединенных Наций и некоторые специализированные учреждения, имеющие соглашения с ПРООН.

26. Однако это краткое описание не отражает должным образом чрезвычайно большой объем работы этих отделений в свете их укомплектования кадрами. Необходимо провести более полное исследование их деятельности, с тем чтобы наметить те меры, которые, возможно, потребуются для обеспечения их эффективной деятельности в интересах международного сообщества. Цель последующих разделов этого доклада состоит не в том, чтобы подробно перечислить все эти мероприятия, а в том, чтобы подчеркнуть наиболее важные задачи и их масштабы.

B. Оперативная поддержка

1. Программы по странам

27. Программы по странам являются рамками технического сотрудничества, которые должны отражать первоочередные задачи принимающих правительств в области развития и направлять деятельность системы Организации Объединенных Наций в области развития на достижение этих первоочередных задач. В настоящее время значительное сокращение объема ресурсов по программам ПРООН, вероятно, окажет неблагоприятное воздействие на процесс составления программ по странам и на его связь с национальной деятельностью в области развития. Однако если процесс составления программ по странам ПРООН будет эффективно использован в качестве "рамок" для всех

/...

мероприятий, финансируемых и поддерживаемых системой Организации Объединенных Наций в соответствии с рекомендациями резолюции о перестройке, то сокращение объема ресурсов ПРООН не обязательно отразится на принципе составления программ по странам и его практическом применении. В этом случае объем работы отделений ПРООН на местах, вероятно, увеличится, а участие учреждений в различных стадиях составления программ будет более активным.

28. Введение понятия долгосрочного программирования по конкретным целям, возможно, потребует более систематической консультативной деятельности с правительством и исполнительными учреждениями и, что имеет столь же важное значение, более регулярного анализа положения страны в области развития, отраслевых тенденций, процессов активной оценки и механизмов обратной связи. Другими словами, отделения ПРООН на местах должны будут играть большую роль в составлении программ, а также аналитическую роль в содействии деятельности системы на национальном уровне. Из-за значительного повседневного документооборота отделения на местах в большинстве случаев не в состоянии в полном объеме играть свою важную созидательную и вспомогательную роль, описанную выше.

29. В своем докладе о деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в Шри Ланке инспектора пришли к выводу, что в основе руководящей роли резидента-представителя, в частности, когда он является официальным резидентом-координатором системы Организации Объединенных Наций в данной стране, должно лежать его значение программ системы Организации Объединенных Наций, а не только его способность оказать административные услуги, хотя и являющиеся важными и полезными, и что в функции резидента-представителя ПРООН и его сотрудников входит разработка перспектив и мероприятий, которые обеспечат согласованность программ и будут способствовать осуществлению деятельности, предусмотренной в резолюции о перестройке. Поэтому анализу программ и руководству программами должно уделяться первоочередное внимание для того, чтобы долгосрочное программирование дало значимые результаты.

2. Содействие осуществлению нефинансируемых из ОПЗ программ и проектов

30. Отделения ПРООН на местах оказывают услуги различным фондам и программам, которые находятся в ведении Администратора ПРООН, таким, как система Организации Объединенных Наций для финансирования науки и техники, Программа добровольцев Организации Объединенных Наций, Обратный фонд для исследования природных ресурсов, Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам Судано-сахелианского района, Счет для развития энергетики и другим фондам и мероприятиям таким, как Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области

населения (ЮНФПА) и техническое сотрудничество между развивающимися странами (ТСРС). Эта поддержка включает помощь в подготовке, осуществлении и контроле за выполнением проектов, включая административную поддержку.

3. Пропагандистская деятельность

31. Помимо участия в технических конференциях, проводимых организациями системы Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями, и содействия проведению выездных технических миссий, отделения на местах должны также пропагандировать применение основополагающих стратегий системы в области развития таких, как План действий по развитию и осуществлению технического сотрудничества между развивающимися странами, План действий по освоению водных ресурсов и управлению ими, Международное десятилетие снабжения питьевой водой и санитарии и т.д. Эта вспомогательная роль носит чрезвычайно важный характер, несмотря на то, что во многих случаях она значительно увеличивает объем работы отделений на местах.

С. Административная поддержка

32. Административная поддержка оказывается программам и проектам по отдельным и нескольким странам, а также другой аналогичной деятельности организаций системы, включая технические миссии, гуманитарную помощь, общественную информацию, визиты представителей штаб-квартиры и консультации по вопросам сотрудничества в целях развития. Эта "функция обслуживания" осуществляется в интересах программы и в контексте соответствующих обязанностей правительства, ПРООН и участвующих организаций.

33. Во всех случаях, и в частности в случае наименее развитых стран, объем административной работы отделений ПРООН на местах является чрезвычайно большим и многообразным. Объем предоставляемых услуг и являющаяся следствием этого колоссальная загруженность персонала отделений являются предметом серьезной озабоченности, особенно, поскольку эта функция услуг обычно снижает способность отделений на местах уделять должное внимание основным вопросам. Однако, как представляется, эти услуги являются необходимыми для повседневного осуществления деятельности по программам.

34. Стоящие перед отделениями задачи включают различные аспекты, такие как простая функция предоставления новейшей информации и консультативные заключения; административные или представительские обязанности; подробное осведомление экспертов, миссий из штаб-квартир и потенциальных вкладчиков, мероприятия, связанные с безопасностью; медицинские услуги или услуги по эвакуации для больных или травмированных сотрудников; контроль за осуществлением проектов, не финансируемых ПРООН; мероприятия по поставке оборудования и таковой очистке; беспошлинный импорт; жилищное обеспечение и путевые расходы; содействие проведению конференций, семинаров и

/...

коллоквиумов; проведение интервью для кандидатов на получение работы в системе Организации Объединенных Наций; библиотека и документация и т.д.

35. В докладе Администратора, представленном в 1980 году Совету управляющих ПРООН, говорится, что в среднем одна треть сотрудников отделений на местах занимается административной деятельностью, непосредственно не связанной с деятельностью ПРООН как источника финансирования, включая консультативные и представительские услуги от имени других организаций системы Организации Объединенных Наций 3/.

36. Главная функция услуг имеет важное значение в расширении и укреплении рамок и программ по странам путем: обеспечения необходимых связей в результате комплексного подхода; сокращения общего объема административных расходов по осуществляемым системой операциям в целях развития; разрешения трудностей; ликвидации разрывов и содействия программированию и предоставлению помощи в соответствии с потребностями и первоочередными задачами, которые в каждом конкретном случае устанавливаются принимающим правительством. В таблице I настоящего доклада показываются масштабы и многообразие этих функций.

D. Представительские функции и общественные отношения

37. Помимо обычного и полного представления ПРООН и фондов и программ, действующих под эгидой ПРООН, отделения на местах оказывают поддержку различным организациям, учреждениям, программам и фондам, действующим на национальном уровне, включая региональные комиссии и другие региональные организации, финансовые учреждения и подразделения, участвующие в процессе развития и полагающиеся на услуги ПРООН. Поэтому при организации и укомплектовании отделений ПРООН на местах необходимо принимать во внимание весь диапазон рабочих отношений этих отделений, с тем чтобы дать им возможность в полной мере играть принадлежащую им центральную роль.

3/ Эти данные были подтверждены в обследовании объема работы отделений ПРООН на местах, завершеном в феврале 1982 года. "Сотрудники отделений ПРООН затрачивают на такие услуги около 34 процентов - на работу, полностью не связанную с деятельностью ПРООН, и 21 процент - на выполнение работы в интересах учреждений. С точки зрения расходов, в отличие от затраченного времени, на дополнительные усилия приходится около 25 процентов расходов отделений на местах" (DP/1982/INF.5).

38. Кроме того, значительная часть рабочего времени резидента-представителя и его заместителя должна отводиться на представительскую, квазидипломатическую деятельность и общественные мероприятия. Эти функции являются неотъемлемыми и составляют полезный и важный аспект пропагандистских и руководящих функций резидента-представителя и могут способствовать достижению практических результатов.

39. Конкретный вопрос об информационных центрах Организации Объединенных Наций был тщательно изучен Объединенной инспекционной группой в ряде докладов (см. JIU/REP/76/10, 79/10 и 81/2). В настоящее время принимаются конкретные меры по укреплению связей между информационными центрами Организации Объединенных Наций и резидентами-представителями.

Е. Двусторонние программы и неправительственные организации

40. По просьбе принимающего правительства-получателя отделения на местах могут играть определенную роль в содействии эффективному использованию многосторонних и двусторонних ресурсов. Хотя эта функция является неофициальной, она может иметь большое пропагандистское значение в результате увеличения поддержки усилиям по оказанию помощи в целях развития и повышения способности развивающихся стран к освоению ресурсов. Опыт финансирования проектов на основе комплекса ресурсов уже использовался, и общие преимущества этого опыта достойны дальнейшего изучения. Это особенно верно в отношении стран, которые приняли решение включить в свои программы по странам, разработанные ПРООН, положения и планы об использовании внешней помощи из всех источников, включая двусторонние программы.

Таблица I

КРАТКИЙ ПЕРЕЧЕНЬ ФУНКЦИЙ ОТДЕЛЕНИЙ ПРООН НА МЕСТАХ

Общие функции	Конкретные функции по осуществлению программ	Услуги, связанные с содействием осуществлению программ и проектов, нефинансируемых из ОПЗ мероприятиям	Административная и материально-техническая поддержка
<p>A. Представительская роль</p> <p>Резидент - представитель (РП) представляет в стране назначения:</p> <p>1. Администратора ПРООН</p> <p>2. Органы и фонды Организации Объединенных Наций, включая, в частности, МПП, АН-ПА, АНПРО, УНКБ (там, где не имеется отделения), региональные экономические комиссии, ОЭСР, ЮНЕСКО, ХАБИТАТ, АНКАД/МСО, ЮНИДО, АНЭПАК.</p> <p>3. Специальные фонды и программы, осуществляемые ПРООН: ЖПРООН, ОУИПР, Временный фонд для финансирования науки и техники в целях развития, ЮНСО, ДООН, Группа и фонд по ТРСР, Отдел осуществления проектов (ООП).</p> <p>4. Небольшие специализированные учреждения Организации Объединенных Наций в целом (ИКАО, ММО, МСЗ, ВОИС) и другие учреждения, которые конкретно назначают РП в качестве своего представителя в стране.</p> <p>5. Во многих случаях РП также является директором информационного центра Организации Объединенных Наций в стране назначения.</p> <p>B. Руководящие и пропагандистские функции</p> <p>1. Являясь основным руководителем всей деятельности систем Организации Объединенных Наций в стране назначения, РП периодически проводит межучрежденческие совещания и председательствует на них.</p> <p>2. Деятельность по мобилизации ресурсов и сбору средств.</p> <p>3. Пропагандистские кампании, связанные с десятилетиями Организации Объединенных Наций и планы действий, утвержденные на специальных, глобальных и региональных конференциях, организуемых ООН, таких как Международное десятилетие снабжения питьевой водой и санитарии, Международного год инвалидов и т.д.</p>	<p>A. Программы по странам, финансируемые из ОПЗ</p> <p>1. Помощь принимающему правительству в разработке программ по стране;</p> <p>2. Подготовка периодических отчетов, касающихся составления программ по странам;</p> <p>3. Содействие правительственным учреждениям в подготовке предложений по проектам в рамках утвержденной программы;</p> <p>4. Сбор и анализ секторальных данных в области развития;</p> <p>5. Оценка предложений по проектам;</p> <p>6. Подготовка фактологических бюллетеней по проектам;</p> <p>7. Связь с представителем системы Организации Объединенных Наций в стране по вопросам, касающимся программ и проектов;</p> <p>8. Применение основополагающих руководящих принципов системы Организации Объединенных Наций в рамках оперативной деятельности в целях развития (единый подход к развитию, новые направления, ТРСР и т.д.);</p> <p>9. Поездки в районы осуществления проектов и правительственные учреждения, занимающиеся осуществлением проектов;</p> <p>10. Связь и координация с исполнительными учреждениями и лицами, отвечающими за осуществление проектов, в отношении мероприятий по проектам;</p> <p>11. Участие в трехсторонних обзорных совещаниях и подготовка докладов;</p> <p>12. Инструктаж и получение отчетов экспертов;</p> <p>13. Подготовка докладов по технической оценке;</p> <p>14. Обработка заключений экспертов, предоставление стипендий и контроль за заказом и поставкой оборудования;</p>	<p>A. Специальные фонды и программы, находящиеся в ведении ПРООН (ЖПРООН, ОУИПР, Временный фонд для финансирования науки и техники, ТРСР, ЮНСО, ДООН и т.д.)</p> <p>1. Анализ исследований по секторам, способствующий определению проектов;</p> <p>2. Помощь в разработке проектной сметы и документации;</p> <p>3. Внесение исправлений в проекты;</p> <p>4. Консультации с правительствами, исполнительными и двусторонними учреждениями;</p> <p>5. Помощь в оценке проектов и подготовке фактологических бюллетеней по проектам;</p> <p>6. Контроль за деятельностью по проектам, включая: связь, поездки в районы осуществления проектов, консультации с правительствами и учреждениями, трехсторонние обзоры и оценку, а также подготовку докладов в этой связи.</p> <p>7. Последующие мероприятия по проектам.</p> <p>B. Регулярная деятельность, программы и целевые фонды организационной системы Организации Объединенных Наций</p> <p>По получению просьбы.</p> <p>1. Помощь в определении и разработке проектов;</p> <p>2. Содействие подготовке и распространению проектной документации, а также оценке и утверждению проектов;</p> <p>3. Осуществление и контроль, включая связь, поездки в районы осуществления проектов, консультации с правительствами и исполнительными учреждениями, трехсторонние обзоры, среднесрочные оценки, внесение исправлений в проекты, последующие мероприятия и т.д.;</p> <p>4. Содействие организации семинаров, исследовательских поездок и конференций, проводимых организациями системы Организации Объединенных Наций.</p>	<p>A. Административная поддержка программ, финансируемых из ОПЗ</p> <p>1. Руководство кадрами, включая сотрудников, набранных на местной основе;</p> <p>2. Обучение и профессиональная подготовка сотрудников, включая подготовку без отрыва от работы;</p> <p>3. Подготовка и исполнение бюджета отделения, включая контроль;</p> <p>4. Исполнение авансового счета и банковских счетов, платежи и ежемесячное предоставление счетов и ведомостей;</p> <p>5. Административная деятельность и координация по общесистемным вопросам, включая: вопросы безопасности сотрудников системы Организации Объединенных Наций в принимающей стране; изучение местных ставок окладов, исследования в области стоимости жизни, изучение ставок стипендий и размеров стипендий, обследование жилищных условий и предоставление субсидий на жилье, подготовка и распространение докладов об условиях жизни.</p> <p>6. Общие услуги: регистрация и связь, мероприятия, связанные с поездками, таможенная очистка оборудования, товаров и личного имущества сотрудников, эксплуатация специального оборудования, включая канцелярское и транспортное оборудование.</p> <p>B. Административная поддержка нефинансируемых из ОПЗ мероприятий (находящихся в ведении ПРООН фонды и программы; деятельность и целевые фонды в рамках регулярного бюджета учреждения, специальные услуги системы Организации Объединенных Наций)</p> <p>1. Помощь сотрудникам по проектам в таких вопросах, как жилищное обеспечение, мероприятия, связанные с поездками, получением виз, удостоверений личности и продлением и возобновлением различных пропусков.</p>

Таблица I (продолжение)
КРАТКИЙ ПЕРЕЧЕНЬ ФУНКЦИ ОТДЕЛЕНИЙ ПРООН НА МЕСТАХ

I	II	III	IV
<p>Конкретные функции по осуществлению программ</p>	<p>Услуги, связанные с содействием осуществлению программ и проектов, нефинансируемым из ОПЗ мероприятиям</p>	<p>Административная и материально-техническая поддержка</p>	
<p>Координационные функции</p>	<p>15. Оказание помощи миссиям по оценке проектов и участие в этих миссиях;</p>		<p>2. Доставка личного имущества сотрудников.</p>
<p>Является главным каналом связи между принимающим правительством и системой Организации Объединенных Наций.</p>	<p>16. Создание системы контроля за поставленными на годовую основу бюджетными обязательствами посредством регистров ОПЗ, включая механизм контроля за расходами по проектам;</p>		<p>3. Выплата окладов, выдача авансов на путевые расходы и удовлетворение исков.</p>
<p>Оказание по заявке принимающему правительству в координации оперативных мероприятий в целях развития, осуществляемых на национальном уровне.</p>	<p>17. Внесение исправлений в проектную смету и документацию;</p>		<p>4. Транспортное обслуживание, в частности, доставка в аэропорт и обратно по прибытии и при отъезде.</p>
<p>Применение межотраслевого метода в секторальных программах системы Организации Объединенных Наций на национальном уровне, касающемся помощи в целях развития.</p>	<p>18. Периодическое предоставление докладов штаб-квартире.</p>		<p>5. Проведение интервью с кандидатами и помощь в наборе сотрудников для учреждений.</p>
<p>Центральный источник информации о помощи, предоставляемой по каналам системы Организации Объединенных Наций, и программам системы развития.</p>	<p>В. <u>Программы по нескольким странам, финансируемые из ОПЗ</u></p>		<p>6. Введение в курс дела, обучение, инструктаж и подготовка сотрудников по проектам.</p>
<p>Координационное звено системы Организации Объединенных Наций и программы двусторонней, многосторонней и неправительственной помощи.</p>	<p>Хотя основной объем работы, связанный с составлением программ и проектов по нескольким странам, в настоящее время осуществляется в штаб-квартире ПРООН, тем не менее, отделения на местах обычно в той или иной мере участвуют в планировании, осуществлении, контроле, оценке деятельности в отношении проектов по нескольким странам с основой в их принимающей стране, а также в последующих мероприятиях. Степень этого участия, разумеется, повисится, что увеличит объем работы отделений на местах, поскольку в соответствии с новыми руководящими принципами политики обязательность за осуществление субрегиональных и региональных проектов все в большей степени передается правительствам.</p>		<p>7. Помощь в определении размера и предоставлении стипендий.</p> <p>8. Подготовка данных и информации, и, в частности, завершение вопросников по просьбе организаций системы.</p> <p>9. Содействие приезжающим с визитом должностным лицам системы Организации Объединенных Наций и специальным техническим миссиям.</p> <p>10. Внешние связи и протокольные функции.</p>

Г. Отчеты

41. Отчетная функция отделений является также разнообразной и, помимо представления докладов по вопросам организации административной деятельности, финансов, кадров и общей администрации, вопросов безопасности и т.д., включает в себя процессы контроля и обзора программ и проектов, оценку и последующую деятельность.

42. Это важная функция, которую должны выполнять отделения на местах ПРООН, в большинстве случаев в первоочередном порядке и своевременно. Текущая административная работа, статистическая и другая фактологическая информация может осуществляться помощниками резидента-представителя, но представление докладов о ходе разработки программ и проектов или по вопросам, связанным с международным сотрудничеством, осуществлением политики, эффективности и т.д., требует личного участия резидента-представителя.

43. Центральная роль местного отделения и его центральных служб для системы в целом существенно повышает ответственность за составление отчетов, в частности, отделение на местах подотчетно Администратору в вопросах, связанных с организацией программы; Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций через Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества; и руководителям организаций, которые используют это отделение в качестве своего представительства в вопросах, касающихся их деятельности в конкретной стране и на межгосударственном уровне.

44. Сроки и качество представления этих докладов необходимо тщательно продумать, поскольку они неразрывно связаны с эффективностью оказываемой системой поддержки и являются главным инструментом разумного использования ограниченных ресурсов. Однако количество необходимых докладов ложится существенным бременем на отделения на местах и его необходимо пересмотреть.

IV. КОМПЛЕКТОВАНИЕ КАДРАМИ, ОРГАНИЗАЦИЯ, УПРАВЛЕНИЕ И УКРЕПЛЕНИЕ

A. Комплектование кадрами

1. Тенденции в кадровой области

45. В таблице II показаны общие уровни укомплектования кадрами ПРООН и тенденции их изменения в период 1972-1982 годов, которые, по-видимому, отражают циклические изменения в ресурсах по программам ПРООН. Так, если общее число основных должностей (по центральной программе ПРООН) увеличилось в течение первого и второго циклов соответственно на 7 и 8 процентов, то эти показатели заметно сократились в начале третьего цикла (на 14 процентов), в основном в результате нынешних ограничений ресурсов ПРООН.

46. Количество основных постов отделений на местах увеличилось в первом и втором циклах соответственно на 10 и 16 процентов, а в двухгодичный период 1982-1983 годов сократилось на 8 процентов, что отражает общее сокращение должностей персонала по бюджету ПРООН, объявленное Администратором в документе DP/1982/52. В 1982 году каждое отделение на местах ПРООН имело в среднем такое же количество бюджетных должностей категории специалистов (3,6), как и 10 лет назад, несмотря на резкое расширение в последние годы деятельности на местах, которую эти отделения обеспечивают, как это видно из предшествующих глав, и вызванную этим необходимость увеличения усилий по составлению и организации программ.

47. Кроме того, хотя общая доля должностей в отделениях на местах относительно количества должностей в Центральных учреждениях несколько увеличилась в первом и втором циклах, в самое последнее время эта пропорция практически не изменилась, что происходило в то время, когда штаб-квартира ПРООН предприняла обширную децентрализацию административных функций и организационных обязанностей, передачу их отделениям на местах, помимо и без того огромного объема работ, выполняемых этими отделениями, о чем сказано выше.

48. На деле положение может оказаться хуже, чем об этом свидетельствуют тенденции, поскольку в ходе настоящего исследования отмечены продолжительные периоды незаполнения вакантных должностей, высокая текучесть кадров и затянутый процесс назначения и найма, особенно для так называемых трудных мест службы. Тот факт, что ПРООН начиная с июля 1981 года действует в условиях замораживания штатного расписания, объясняет сокращение свободного персонала для заполнения всех вакантных должностей. Однако ПРООН считает, что ее политика направления на новые места службы с элементом перспективного планирования во многом облегчит эту проблему длительного незаполнения вакансий в отделениях на местах (см. пункт 53).

49. Увеличение числа должностей в отделениях на местах, особенно во втором цикле, произошло в основном по категории общего обслуживания, что можно объяснить стремлением администрации ПРООН сократить административные и вспомогательные расходы по программам на основе большей опоры на персонал, набираемый на местах. Но эта тенденция может свидетельствовать также и об ориентации отделений на административные и обслуживающие функции, что может отрицательно сказаться на практической работе. Хотя некоторые сотрудники, набираемые на местах, особенно местные национальные должностные лица (МНД), выполняют функции по поддержке программ на полупрофессиональном уровне, общее число этих сотрудников на одно отделение на местах в 1982 году составило 1,5 по сравнению с 25,3 должностей сотрудников категории общего обслуживания на одно отделение.

50. Эта тенденция может еще более укрепиться в ходе третьего цикла программирования, если этим отделениям будут поручены новые снабженческие и административно-вспомогательные функции, как это предлагается в документе DP/1982/35, озаглавленном "Дополнительные и альтернативные пути финансирования и оказания содействия развитию через ПРООН и управляемые ПРООН фонды", несмотря на сокращение должностей местного персонала на 8 процентов. Однако это необязательно означает, что обслуживающие функции будут сводиться исключительно к снабжению и административной поддержке. Такое обслуживание могло бы включать, например, содействие в разработке проектов, и в документе DP/1982/35 утверждается, что организации и правительства, которые пожелают использовать систему отделений на местах, должны будут полностью возместить ПРООН расходы по оказанным услугам.

51. Функции центрального управления и обслуживания, осуществляемые персоналом на местах, важны и должным образом оцениваются системой на уровне стран, однако инспекторы озабочены тем, что в настоящее время прослеживается тенденция все большего увода деятельности отделений на местах от оперативных функций по организации и управлению программами. Выводы настоящего исследования подтверждают рекомендации, сделанные инспекторами в докладе ОИГ 1979 года об оценке деятельности по техническому сотрудничеству системы Организации Объединенных Наций в Шри Ланке (JIU/REP/79/16), а именно, что большая административная нагрузка отделений ПРООН является серьезным препятствием на пути эффективного составления программ по странам и мешает проведению конкретной аналитической работы и что наплыв текущей работы заставил уделять меньше внимания таким важным функциям, как перспективное планирование, анализ текущего положения и оценка тенденций и осуществления программ в прошлом. В результате этого сотрудники на местах, как правило, ограничиваются лишь текущей деятельностью по проектам в ущерб междисциплинарному анализу программ и эффективному применению концепций и подходов технического сотрудничества. Во многих случаях оказалось, что сотрудники на местах, особенно младшие сотрудники категории специалистов, не полностью понимают детали таких основополагающих концепций, как самообеспеченность

новые горизонты или комплексный подход к развитию. Была предпринята учебная программа, которая может исправить некоторые из этих недостатков.

52. Инспекторы с удовлетворением отметили усилия Администратора по сведению к минимуму расходов по персоналу в соответствии с решением 80/44 Совета управляющих, которое установило в качестве первоначальной цели выделение на эти нужды 12 процентов бюджета вспомогательных расходов ПРООН по администрации и программе. Они также считают, что применение этого решения необязательно должно идти в ущерб надлежащему комплектованию кадрами и потенциальным возможностям сети отделения на местах по анализу качества программ, за которое Администратор также отвечает перед государствами-членами. Признается, что в настоящее время несколько факторов определяют комплектование кадрами этих отделений: масштабы и комплексность программ, внутренняя практика страны, степень управления правительством и качество персонала. Какие бы критерии **ни** использовались, важно, однако, чтобы кадровая политика ПРООН отражала ее первоочередную профессиональную область и ориентацию и, в особенности, лидерство в составлении и анализе программ на уровне страны, включая содействие в разработке, оценке, контроле и анализе проектов. Другое исследование ОИГ, озаглавленное "Оценка правительствами сотрудничества системы Организации Объединенных Наций в области развития" (JIU/REP/82/12), подробно изучает то, что ожидается от ПРООН в этой важнейшей области. Инспекторы в конце настоящего исследования предлагают некоторые меры по укреплению отделений на местах.

/...

Таблица II
Тенденция ПРООН в области укомплектования кадрами

	1972 год			1976 год			1981 год			1982/83 год			
	МС	С	Г	МС	С	Г	МС	С	Г	МС	С	Г	Всего
Общее количество основных должностей		3394			3647			4143			3816		
Штаб-квартиры: процентное отношение числа основных должностей к общему числу*	-	236	338	574	241	311	522	221	351	577	202	316	518
Отделения на местах: процентное отношение числа основных должностей к общему числу	135	374	2311	2820	440	2510	3095	403	3071	3571	417	2334	3708
Всего: отношение числа должностей специалистов к общему числу			610	610		681	681			674			614
Процентная доля сотрудников категории специалистов в штаб-квартире к общему числу специалистов			38,7%	38,7%		35,47	35,47			35,40			35,9%
Процентная доля сотрудников на местах категории специалистов к общему числу сотрудников на местах			13,2%	13,2%		12,1%	12,1%			9,7%			10,0%
Общая доля помощников резидентов-представителей (международные) от общего числа сотрудников на местах			4,8%	4,8%		4,4%	4,4%			2,7%			1,6%
Число отделений на местах	100				105			114			114		
Среднее число сотрудников категории специалистов в расчете на одно отделение	3,7				4,2			3,5			3,6		
Среднее число сотрудников категории общего обслуживания/местного персонала на одно отделение	24,5				25,3			27,8			25,3		
Всего неосновных должностей (включая ДООН, КДФ, ИАПСУ, ЮНФНРЕ, ЮНСО, ОПЕ, счет энергетика и внебюджетные счета штаб-квартиры)													
					51	54	105	112	126	238	115	147	258

* Включает 7 должностей специалистов и 7 должностей общего обслуживания в 1981/82 годах, 4 должности специалистов и 5 должностей общего обслуживания в 1981/83 годах для специальной группы по ТРСР, созданной Советом управляющих.

Источник: ПРООН

2. назначения персонала

53. Длительные периоды заполнения вакансий, наблюдаемые слишком часто в отделениях на местах, уже были отмечены и полностью задокументированы в исследовании деятельности ПРООН на местах. Для ограничения, насколько это возможно, сроков заполнения таких вакансий необходимо совершенствовать планирование. Политика ПРООН в области перевода персонала должна привести к большему упорядочению этой деятельности наряду с необходимостью лучшего планирования. Однако неизбежно всегда будут оставаться незаполненными некоторые вакансии, в частности на уровне резидентов-представителей, ввиду того, что требуется время для перестройки; кроме того, вследствие факторов, находящихся вне контроля ПРООН, может не всегда оказаться возможным надлежащим образом спланировать и заполнить вовремя эти вакансии. Сотрудники штаб-квартиры временно направляются для оказания помощи в отделения, особенно в небольшие, но их нельзя отрывать от осуществления своих регулярных функций на слишком длительный период, поскольку в результате этого может пострадать деятельность штаб-квартиры. Перераспределение четырех должностей для сотрудников без постоянного места службы должно оказаться полезным, хотя они не предназначены для временного заполнения должностей, по которым открываются вакансии.

54. В настоящее время наблюдается тенденция к заполнению должностей в наименее развитых странах и других странах, считающихся "трудными", новыми неподготовленными сотрудниками, включая младших сотрудников категории специалистов, возможно в силу того, что в эти страны трудно найти работников. Необходимость во временном замещении административных и технических должностей более остро ощущается в НРС, и инспектора приветствуют намерение Администратора уделять первоочередное внимание нуждам развивающихся стран. Свидетельством этого обязательства является создание должности сотрудника по особым поручениям. Тем не менее необходимы дальнейшие усилия для обеспечения того, чтобы отделения ПРООН в наименее развитых странах соответствующим образом укомплектовывались и чтобы в них назначались квалифицированные, знающие и опытные сотрудники. В результате классификации мест службы, проведенной КМГС, уже введена система стимулирования, которая призвана повысить интерес сотрудников к работе в местах службы, отличающихся трудными условиями. ПРООН стремится, пока не очень успешно, убедить остальную часть "общей системы" в том, чтобы более эффективно приспособлять условия службы к потребностям сотрудников на местах. Следует, однако, понимать, что даже в том случае, если условия службы в этих местах будут приведены в соответствие с условиями, предлагаемыми иностранными службами некоторых правительств или частным сектором, перед Администратором по-прежнему будет стоять ряд проблем в отношении назначения сотрудников. В число этих проблем входит обучение детей сотрудников, медицинское обслуживание, языковые проблемы, возможности предоставления работы

/...

женам и различные проблемы личного характера. Хотя ни одна из этих проблем не является (и не должна являться) основным фактором при назначении сотрудников в отделения на местах, разумная кадровая политика требует, чтобы эти проблемы, насколько это возможно, принимались во внимание, хотя бы для того, чтобы избежать слишком высокой текучести кадров. Политика назначений на другую должность, которая обеспечивает смену сотрудников в Центральных учреждениях, отделениях на местах с нормальными условиями и отделениях, характеризующихся сложными условиями, должна улучшить уровень персонала, назначаемого в отделения на местах со сложными условиями.

55. Статистика ПРООН свидетельствует о том, что в 1981 году 106 сотрудников было назначено на другую должность: 26 процентов сотрудников переведено из штаб-квартиры в отделения на местах, 23 процента - из отделений на местах в штаб-квартиру и 51 процент - из одних отделений на местах в другие. В последнем случае лишь 20 процентов сотрудников были перемещены из одного региона в другой. Было бы желательно обеспечить более широкое перемещение сотрудников в разных географических регионах и избежать повторного назначения сотрудников в отделения на местах со сложными условиями. В целом, инспектора одобряют новую политику ПРООН в области перевода сотрудников на другие должности и, в частности, настоятельно призывают к более активной ротации персонала между штаб-квартирой и отделениями на местах для изменения существующей ситуации, при которой значительное число сотрудников штаб-квартиры (48 процентов) никогда не работало в отделениях ПРООН на местах. Эта цифра является довольно высокой для организации, чья фактическая деятельность осуществляется на местах.

56. Инспектора признают, что не все сотрудники ПРООН по своим функциональным обязанностям должны работать в отделениях на местах. В ходе классификации должностей, запланированной на 1983/84 год, будет определено, какие должности в организации должны быть классифицированы как относящиеся к категории общего обслуживания и подлежащие ротации, а какие - относящиеся к категории специалистов. ПРООН также считает, что, хотя сотрудники, работающие в Отделе разработки, поддержки и оценки программ (являющиеся, в основном, техническими консультантами) должны иметь опыт работы на местах в области своей специализации, такой опыт не обязательно должен приобретаться в отделениях ПРООН на местах, поскольку он будет лишь частично связан с их нынешними функциями. Так, согласно ПРООН, если исключить всех сотрудников, относящихся к категории специалистов и технических консультантов, доля сотрудников в штаб-квартире, никогда не работавших на местах, составит примерно 20 процентов. Однако инспектора считают, что для большинства сотрудников категории специалистов опыт работы на местах был бы полезен.

3. Состав сотрудников отделений

57. Для такой организации, как ПРООН, располагающей глобальной сетью из 114 отделений в 153 странах и территориях, трудно рекомендовать подробное стандартное сочетание тех навыков, опыта, квалификации, уровня сотрудников, наличия международного персонала и сотрудников на местах и т.д., которое необходимо отделениям на местах для эффективного функционирования и достижения наилучших результатов. Необходимая комбинация вышеуказанных элементов будет определяться условиями и факторами, существующими в каждой отдельной стране.

58. Тем не менее необходимо обеспечить, чтобы сотрудники в каждом отделении обладали определенным набором навыков, опыта, квалификации и перспективами развития как на международном, так и местном уровне, при одновременном четком распределении обязанностей и задач между сотрудниками с целью полного и постоянного внимания основной программе и аналитическим функциям, с одной стороны, и административной деятельности, с другой. Вопрос о том, как наилучшим образом укомплектовывать сотрудниками отделения на местах, касается более широкого вопроса управления, вопроса о том, как наилучшим образом разместить и использовать сокращающиеся кадровые ресурсы ПРООН, с тем чтобы Администратор по-прежнему мог нести полную ответственность за качество программ и управление ресурсами. Инспектора считают, что это является сложным вопросом, требующим первоочередного внимания ПРООН в ближайшие годы, поскольку общие ресурсы в настоящее время уменьшаются, а обязанности ПРООН на местах и сфера обслуживания международного сообщества расширяются.

59. В настоящее время отделения на местах в среднем располагают четырьмя международными сотрудниками, а именно: представителем-резидентом, заместителем и двумя помощниками представителя-резидента (ППР) - одним помощником по вопросам программы и другим - по вопросам администрации - или одним ППР и младшим сотрудником категории специалистов. Этой группе международных сотрудников помощь оказывает местный персонал, обычно занимающийся административными вопросами, в число которых, однако, все больше входит национальных сотрудников по вопросам программ, квалификация и опыт которых сходны с опытом и квалификацией международного персонала. Инспектора пришли к выводу, что, хотя распределение обязанностей между этими категориями сотрудников оставляет желать много лучшего, отделения на местах в целом добились успеха в деле сплочения коллектива и ответственного отношения к работе. Ответственность за управление отделением на месте лежит на представителе-резиденте, чьи функции были рассмотрены в предыдущей главе. Некоторые категории сотрудников рассматриваются ниже.

60. Заместители представителя-резидента (ЗПР). Там, где в отделениях на местах, существуют должности заместителя представителя-резидента, эти сотрудники оказывают значительную общую помощь представителю-резиденту. Опыт такой работы позволяет заместителю представителя-резидента замещать его в случае необходимости. Представитель-резидент, конечно, несет ответственность за работу своего заместителя. Однако заместитель может оказывать содействие представителю-резиденту в выполнении его обширных функций и служить в качестве основного координатора между различными функциями и видами деятельности отделения на месте. В более мелких отделениях на местах заместитель может выполнять еще одну функцию - заниматься вопросами программы или администрации в дополнение к его более широким обязанностям в качестве заместителя представителя-резидента. Положение заместителя представителя-резидента имеет большое значение только в тех случаях, когда объем программы является значительным и ее сложность очевидна. В любом случае, опытный заместитель представителя-резидента должен подбираться для оказания помощи тем представителям-резидентам, которые не имеют опыта работы в отделениях ПРООН на местах.

61. Национальные сотрудники. В 1975 году ПРООН предприняла инициативу по перестройке существующего расширенного уровня сотрудников категории общего обслуживания в отделениях на местах путем разделения функций, являющихся по существу канцелярскими, и функций, носящих профессиональный характер. Было решено, что местным сотрудникам, выполняющим функции на уровне специалистов, будет присвоена функциональная должность национального сотрудника по программам или национального административного сотрудника при сохранении их статуса набора на местах. Количество должностей национальных сотрудников увеличилось с 22 в 1975 году до 192 в 1982/83 году. Им выплачивается оклад на основе наивысших местных ставок.

62. Использование местных национальных сотрудников может содействовать повышению самообеспеченности и эффективности отделения. В наименее развитых странах может существовать меньшее число национальных сотрудников, однако даже в таких странах возможно нанимать и подготавливать некоторое число необходимых сотрудников. В стране, располагающей правительственным механизмом планирования и координации и имеющей квалифицированных национальных сотрудников, количество международного персонала ПРООН может быть сокращено, поскольку предполагается, что правительство будет выполнять большую часть работы, и в рамках самого отделения ПРООН в большей степени будут использовать национальные кадры. Таким образом, по мере развития возможностей правительства в области планирования, организации и использования внешнего сотрудничества рабочая нагрузка отделений ПРООН будет соответствующим образом сокращаться или изменяться.

63. Инспектора получили положительные отзывы об эффективной работе местных национальных сотрудников и полностью одобряют решение о расширении этой программы, поскольку она содействует цели достижения самообеспеченности. Однако в каждом отделении необходимо поддерживать рациональное соотношение международных и местных сотрудников, способных дать правительству квалифицированный совет. Старший международный персонал, в частности на уровне заместителя представителя-резидента, должен в полной мере участвовать в программах аналитической деятельности, поскольку, как правило, он имеет больше опыта в области международной помощи в целях развития.

64. Младшие сотрудники категории специалистов (МСС) составляют в настоящее время 20-25 процентов от общего числа сотрудников категории специалистов в отделениях на местах; и их число увеличилось с 87 процентов в 1980/81 году до 134 процентов в 1982/83 году. В данной программе внимание первоначально уделялось аспекту профессиональной подготовки, однако ввиду объема работы в рамках программы значение все в большей степени придавалось аспекту регулярных назначений, что также привело к некоторому уменьшению уровня формальной подготовки. В целом, данная программа была нужной и несомненно полезной для сотрудников на местах, уменьшив проблемы бюджетного характера и объем работы.

65. В некоторых случаях МСС включались в программу, не проходя предварительного курса инструктажа и общего ознакомления, касающегося их функциональных обязанностей и системы Организации Объединенных Наций, несмотря на то обстоятельство, что в некоторых отделениях на местах эти сотрудники активно занимаются деятельностью по поддержке программ. Некоторые представители-резиденты обеспокоены длительностью срока, необходимого для подготовки этих сотрудников "на местах". Штаб-квартира ПРООН начала осуществление программы профессиональной подготовки для МСС. Однако программа подготовки младших сотрудников категории специалистов не должна мешать расширению плана набора национальных сотрудников на местах.

4. Командирование и обмен сотрудников

66. В дополнение к установленной кадровой службе может существовать и ряд других источников пополнения персонала. В том числе командирование сотрудников со стороны национальных правительств, правительств-доноров в рамках программы МСС, учреждений-исполнителей и национальных организаций, таких как университеты. Эти источники могли бы представлять для ПРООН перспективу набора кадров извне, а возможно и иную перспективу, которая может оказаться весьма полезной. Несомненно, командированные сотрудники потребуют некоторой ориентации в рамках профессиональной подготовки в зависимости от образования отдельных лиц. Отдел по вопросам профессиональной подготовки ПРООН располагает ресурсами и планами для предоставления услуг в этой области. Хотя ПРООН проводит политику командирований и обменов, эти командирование и обмены не являются рентабельными в том

/...

случае, если они рассчитаны на краткосрочный период. Командирование или обмены должны быть предпочтительно рассчитаны на период от 2 до 4 лет.

67. После возвращения командированных сотрудников в их учреждения, они будут иметь опыт и поддерживать деятельность ПРООН, что может оказаться полезным при их новых назначениях. В некоторых случаях такие командирования могут оплачиваться за счет национальных правительств или правительств-доноров. Это явилось бы полезным вкладом в ПРООН в нынешний период сокращения ресурсов.

68. Обмены между ПРООН и учреждениями-исполнителями принесут значительную пользу и будут способствовать лучшему взаимопониманию между ПРООН и учреждениями-исполнителями. ДТСП и ПРООН рассматривают возможность таких обменов.

5. Набор персонала

69. В кадровой политике ПРООН указывается, что "ПРООН участвует в развитии международной кадровой службы" и что "набор сотрудников извне сосредоточен, насколько это возможно, на младшем уровне". Индивидуальные вакансии для набора сотрудников выявляются после тщательного изучения кандидатур внутри организации.
70. Хотя ПРООН не располагает системой географических квот, она стремится сохранять широкий географический баланс и обеспечивать надлежащее соотношение сотрудников разных национальностей. ПРООН также предприняла важные шаги для набора женщин в число сотрудников категории специалистов. Так, например, в 1979 году половина сотрудников, назначенных на должности уровня С-1-С-3 и утвержденных Бюро по назначениям и повышению в должности, были женщины.
71. В целом, ПРООН стремится набирать сотрудников, обладающих качествами, позволяющими им достичь верхних пределов служебной лестницы. Поэтому особое внимание уделяется способностям сотрудника в области управления и контроля. Особое внимание уделяется качествам руководителя и возможностям профессионального роста, приспособляемости, большим интеллектуальным способностям, зрелости, способностям оценки и языковым навыкам, что предполагает предъявление высоких теоретических требований при наборе и наличие разных потенциальных возможностей, в основном "связанных с развитием". Все большее признание получает то обстоятельство, что некоторые функции в рамках учреждений на местах, такие как планирование и оценка проектов, производственный учет, управление финансами и т.д., потребует подготовки некоторых сотрудников, имеющих общее образование, для удовлетворения необходимых технических потребностей.
72. ПРООН еще не полностью компенсировала потерю некоторых младших сотрудников в результате кризиса ликвидных средств в 1975 году. Поэтому существует необходимость в наборе молодых сотрудников и их систематической подготовке в рамках соответствующего планирования продвижения по службе, как указывается ниже. В этой связи ПРООН следует рассмотреть возможность использования конкурсных экзаменов, организуемых Бюро персонала Организации Объединенных Наций, в качестве источника набора персонала для некоторых категорий младших сотрудников. Также следует приложить более активные усилия для того, чтобы избежать набора сотрудников на политической основе.
73. В течение последних двух-трех лет в рамках ПРООН был произведен набор 23 представителей-резидентов: 13 из учреждений, пять - из дублирующих правительственных учреждений, занимающихся национальным планированием, или сходных учреждений, и пять - из двусторонних программ стран-доноров. Кроме этого в течение того же периода в качестве представителей резидентов был назначен 31 сотрудник ПРООН. Также следует

/...

отметить, что в течение последних пяти лет не менее 60 сотрудников достигли уровня представителя-резидента. Относительно высокое число представителей-резидентов из числа персонала учреждений (13 человек) следует рассматривать в свете политики ПРООН, направленной на осуществление активного обмена с некоторыми учреждениями. Из общего числа представителей-резидентов ПРООН более половины работало в организациях системы Организации Объединенных Наций в той или иной должности до прихода в ПРООН. Программа обмена действует, конечно, в обоих направлениях, и в настоящее время 40 сотрудников ПРООН откомандировано для работы в учреждениях.

6. Продвижение по службе

74. Вызывает сомнения возможность разработки идеального плана, удовлетворяющего всех сотрудников. ПРООН занята развитием международной кадровой службы, основанной, прежде всего, на оценке заслуг. Хотя ПРООН располагает среднесрочным планом продвижения по службе, она, как правило, уделяет больше внимания краткосрочному плану повторных назначений, поскольку это отвечает непосредственным потребностям сотрудников и потребностям Организации.

75. Отдел по вопросам персонала понимает важность выявления и планирования будущих потребностей в персонале. При разработке внутреннего плана Отдел принимает во внимание различные факторы, включая квалификацию, предпочтение тем или иным категориям, уровень образования, состоянию здоровья и т.д. Выявление потребностей в персонале требует постоянного контроля и корректировки.

76. Инспектора признают, что в области продвижения по службе был достигнут прогресс и что этот вопрос является весьма сложным. Хотя усилия в этом отношении достойны похвалы, следует проводить большую консультативную работу с отдельными сотрудниками с тем, чтобы они более реально представляли себе свое будущее. Важно выявлять на ранних этапах тех сотрудников, которые могут занимать более высокие посты. В результате этого и ряда назначений, а также профессиональной подготовки служебная карьера данного сотрудника будет развиваться в наиболее желаемом направлении. Следует проводить большую работу в деле развития долгосрочных возможностей продвижения по службе для всех сотрудников.

77. По мере сокращения ресурсов и закономерного сдвига в сторону местных сотрудников, как это происходит в настоящее время, в процессе продвижения по службе могут возникать определенные проблемы. Существует также опасение того, что продвижение по службе в ПРООН затрудняется ограниченными возможностями служебного роста по мере сокращения количества должностей, однако активный обмен сотрудниками в рамках всей системы предлагает многообещающие перспективы. Местные сотрудники категории специалистов, имеющие опыт работы в отделениях на местах в течение целого ряда лет, могут представлять собой ценный источник

пополнения кадровых ресурсов всей системы Организации Объединенных Наций.

78. И наконец, следует постоянно уделять внимание периодической профессиональной подготовке и переподготовке персонала, с тем чтобы избежать интеллектуального застоя и повышать профессиональные навыки.

В. Организация

79. В 1973 году Административно-управленческая служба (АУС) распространила общие руководящие принципы для организации и управления отделениями ПРООН на местах, признавая возможность проявления самого гибкого подхода. В руководящих принципах содержалось описание образцовой структуры отделений на местах:

а) комплексный программный отдел, включая функции поддержки программ;

б) административный отдел, включая подразделения по вопросам персонала, финансов, общего обслуживания и связи;

с) необходимая связь между двумя отделами.

Хотя там упоминались и другие элементы, такие как передача полномочий, профессиональная подготовка, планирование, консультативные группы и т.д., большинство отделений на местах следуют основной модели с необходимой корректировкой в соответствии с местными условиями. Организация отделений на местах должна сохранять как можно более простую структуру с гибким распределением рабочей нагрузки, когда это необходимо. В настоящее время ПРООН осуществляет соответствующую организацию каждого отделения на основе утвержденных в 1982-1983 годах кадровых уровней с целью повышения эффективности и улучшения деятельности сети отделений на местах.

80. Стиль управления является важным элементом деятельности на местах и, вполне очевидно, что он в значительной степени зависит от интересов представителя-резидента морального порядка. Открытое общение и совместное решение проблем, как правило, повышают эффективность деятельности организации и укрепляют моральное состояние сотрудников. В тех случаях, когда подразделения функционируют изолированно, что иногда имеет место, результатом обычно является хаотичность, дублирование деятельности и другие просчеты в работе. Необходимо сокращать разрыв между программой и управлением, и это зачастую достигается путем проведения регулярных совещаний сотрудников. Оба эти вида деятельности неразрывно связаны и дополняют друг друга и не могут осуществляться изолированно, хотя, как отмечается выше в докладе, административная функция имеет тенденцию развиваться в ущерб основным вопросам программы.

/...

81. Функция поддержки программ требует большего внимания в отделениях на местах, находящихся в наименее развитых странах, поскольку она связана с управлением программами. Необходимо иметь сведения о состоянии программ по странам и точные данные о фактическом осуществлении проектов.

82. Отделение на месте должно функционировать как одно целое под руководством представителя-резидента. Инспектора указали на преимущества основных руководящих принципов организации отделений и настоятельно призывают применять их во всех отделениях ПРООН на местах. Эти руководящие принципы "содержат полезные предложения, касающиеся профессиональной подготовки на рабочих местах", в том числе развитие навыков у сотрудников путем передачи опыта по различным аспектам деятельности отделений на местах.

83. Можно оспаривать тот факт, что разделение персонала на сотрудников, занимающихся административными проблемами и вопросами программы, не является необходимым в отделениях на местах и лишь создает проблемы. Однако специализированные вспомогательные функции, в частности, в области финансов, бухгалтерского учета, путевых расходов и т.д., должны почти полностью осуществляться квалифицированными национальными кадрами, несмотря на то, что ответственность за них по-прежнему несет представитель-резидент. Международные сотрудники должны обладать некоторыми знаниями в области административных функций, однако им следует сосредоточить основное внимание на функциях оперативно-функционального управления программ, которые охарактеризованы в колонках II и III таблицы I.

С. Руководство и обзор

84. В настоящее время штаб-квартира ПРООН является сильным руководящим звеном ПРООН, однако в течение последних двух лет отмечалась значительная децентрализация руководства отделениями на местах. Штаб-квартира занимается обеспечением политического руководства, однако отделения на местах являются органами, осуществляющими деятельность, руководство и поддерживающими престиж самой ПРООН. Поэтому отделения на местах должны быть надлежащим образом оснащены для удовлетворения многочисленных возглавляемых на них задач. Инспектора пришли к выводу, что возможна некоторая дополнительная децентрализация руководства отделений на местах со стороны штаб-квартиры. Этот вопрос рассматривается в разделе D ниже.

85. По мере дальнейшей децентрализации штаб-квартире следует тщательно контролировать эффективность деятельности отделений на местах на их нынешнем кадровом уровне. В настоящее время отсутствует специальная оценка учреждений на местах, с точки зрения их рентабельности, однако этот недостаток частично восполняют обзоры ревизоров и административные обзоры.

86. Руководство отделениями на местах со стороны штаб-квартиры должно включать в себя активную поддержку в области разработки и осуществления концепций и методов политики системы Организации Объединенных Наций в сфере технического сотрудничества, периодические поездки сотрудников по географическому району, когда это является целесообразным, и оказание своевременной помощи отделениям на местах в решении конкретных проблем с правительствами и учреждениями. Так например, многие отделения на местах сообщали об отсутствии указаний и руководства со стороны штаб-квартиры в отношении возможной реакции на такие политические концепции, как достижение самообеспеченности, единый подход, новые масштабы деятельности и т.д. в процессе программирования и проектирования стратегий.

D. Меры по укреплению

87. В предыдущих главах содержался обзор увеличивающихся обязанностей отделений ПРООН на местах, а также растущего разнообразия и сложности программ технического сотрудничества, помощь в осуществлении которых должна оказываться этими отделениями. Кроме того, обзор отделений ПРООН на местах показал, что эти отделения осуществляют (и будут осуществлять в обозримом будущем) большую часть работы, в частности, административной, которая, как предполагается, входит в обязанность принимаемых правительств и учреждений-исполнителей.

88. Эта проблема определяется необходимостью пересмотреть и реорганизовать структуру трехсторонней ответственности за деятельность, осуществляемую в рамках системы технического сотрудничества на уровне страны, а также необходимостью радикальным образом усовершенствовать

/...

существующую структуру представительства этой системы в стране с учетом новых тенденций и таких основополагающих директивных решений, каковыми являются резолюция по реорганизации и принципы управления проектами и их реализации правительственными учреждениями.

89. Вместе с тем инспекторы пришли к выводу о том, что, хотя в разных странах существует разное положение, отделения на местах в большинстве случаев не в состоянии уделить надлежащее внимание вопросу качества программ в силу чрезвычайно большой рабочей нагрузки, которая по своему характеру в основном является административной. Поэтому они считают, что укрепление многих отделений на местах должно стать первоочередным вопросом, чтобы обеспечить эффективную реализацию программ, хотя, само собой разумеется, что эффективное осуществление проектов и оказание этим проектам поддержки правительствами - в равной степени факторы важные.

90. Однако инспекторы стремятся не делать каких-либо рекомендаций, могущих привести к увеличению расходов, и в этой связи они отмечают, что Совет управляющих ПРООН на своей двадцать девятой сессии одобрил решением 82/32 решение Администратора сократить персонал в силу существующего состояния ресурсов, как это было предложено в пересмотренном бюджете на двухгодичный период 1982-1983 годов (DP/1982/52). Поэтому они искали способы укрепления учреждений на местах, не допуская отступлений от принятого государствами-членами решения о сокращении расходов на оказание поддержки программам и административных расходов.

91. Первое: В документе DP/1982/52 Администратор говорит о возможности проведения переговоров с принимающими правительствами в связи с их обязательствами в рамках соглашений с ПРООН предоставлять конкретные услуги и условия, а также предоставлять финансовые средства на покрытие расходов на местах и добиваться у правительств финансовых средств, необходимых для покрытия дополнительных расходов, обусловленных их долевым распределением там, где такой метод финансирования превышает 25 процентов ОПЗ страны. Решением 82/18 Совет управляющих одобрил оба направления деятельности, которые, в случае успеха, дадут отделениям на местах возможность более эффективно выполнять свои функции. Однако признается, что на эти переговоры потребуются известное время, прежде чем будут достигнуты результаты, которые можно будет отразить в бюджете.

92. Для принимающего правительства также важно предоставить надлежащую поддержку различным организациям, представленным в их странах, с тем чтобы ни одна из этих организаций не пользовалась особо широкими преимуществами по отношению к другой организации, в том что касается предоставляемых служебных помещений, оборудования, зарплаты персоналу и т.д.

93. Второе: Администратор также заявил в документе DP/1982/52 о своем намерении провести переговоры с отдельными учреждениями-исполнителями относительно таких видов деятельности, каковыми являются программы целевых фондов, которые на местах осуществляются отделениями от имени учреждений и по которым в соответствии с существующими соглашениями компенсацию ПРООН не получает. Однако учреждения-исполнители придерживаются мнения, что эти виды деятельности, которые в основном являются административными, являются обязанностью отделений ПРООН на местах. Совет управляющих своим решением 82/33 уполномочил Администратора по-прежнему предоставлять в нынешних размерах эти услуги, соответствующие целям и функциям ПРООН и предоставляемые в настоящее время безвозмездно учреждениям". Однако это решение оставляет открытой возможность для "надлежащих договоренностей" с учреждениями, требующими от местных отделений выполнять дополнительные задачи, что "в значительной степени повышает" рабочую нагрузку отделений на местах 4/.

94. Инспектора полагают, что более эффективное осуществление и поддержка учреждениями проектов, финансируемых ПРООН, будут в значительной мере способствовать снижению рабочей нагрузки на ПРООН на местах и повысят эффективность технического сотрудничества. В результате проведенного ПРООН обзора деятельности на местах было установлено, что усовершенствованная поддержка учреждениями проектов во многих случаях необходима, и таким образом этот обзор подтвердил выводы, сделанные в докладе за 1977 год Объединенной инспекционной группы о некоторых аспектах поддержки деятельности по техническому сотрудничеству в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/77/6).

95. Третье: В изложении положения с децентрализацией отношений между штаб-квартирой ПРООН и отделениями на местах, документ DP/1982/52, говорится, что, хотя любая выявленная возможность для осуществления этого процесса будет использована, возможности осуществления дальнейшей децентрализации "в настоящее время ограничены, поскольку следует в полной мере учитывать необходимость отчетности Администратора".

96. Инспектора согласны с необходимостью сохранить отчетность Администратора, однако считают, что одним из наиболее эффективных способов ее обеспечения была бы децентрализация деятельности некоторых сотрудников по отношению к штаб-квартире, с тем чтобы укрепить систему отделений на местах, где в основном и осуществляется реализация мандата ПРООН. Однако необходимо отметить, что расширение обязанностей ПРООН за последнее десятилетие, о чем говорится в предыдущих главах,

4/ Вопрос о компенсации учреждениями ПРООН на местах расходов по услугам был урегулирован после проведения межучрежденческих консультаций, проходивших в свете решения 82/33 Совета управляющих ПРООН. См. ЮНДП/АДМ/636 от 20 января 1983 года.

/...

в основном происходило на уровне отделений на местах, штатная комплектация которых по отношению к штаб-квартире в основном за последнее время оставалась стабильной, как это показано в таблице II. Поэтому инспектора сделали вывод о том, что перемещение некоторых сотрудников из штаб-квартир на места, особенно в наименее развитые страны, является целесообразным и необходимым, даже если ПРООН по-прежнему считает, что существующие проблемы с ресурсами не позволяют расширить комплектование штатами отделений на местах.

97. В связи с вышеизложенным было бы желательно сократить или даже ликвидировать некоторые административные функции на местах, особенно периодическую отчетность, с тем чтобы дать персоналу на местах возможность уделять необходимое внимание вопросу качества программ и их результативности. Недавно проведенная в штаб-квартире рационализация и упрощение административного процесса должны быть распространены также на систему отделений на местах. С целью определения того, что требуется и что в лучшей мере будет удовлетворять основные потребности ПРООН, необходимо провести тщательное облудование отчетности.

98. Четвертое: Другой же вариант заключается в том, чтобы поощрять отдельные принимающие правительства на предоставление отделениям ПРООН на местах известного количества людей, которые бы работали в качестве сотрудников по программам. Инспектора выявили, что граждане принимающих стран, когда они работали в отделениях ПРООН на местах, исключительно хорошо выполняли свою работу. Их знание социальной и экономической систем и практической жизни страны, а также местных языков являются эффективным дополнением к опыту и знаниям, которыми обладают набранные на международной основе сотрудники. Хотя представитель-резидент и его заместитель должны всегда набираться на международной основе, многие из остальных сотрудников категории специалистов, работающих в отделениях на местах, должны быть гражданами принимающей страны и предпочтительно, чтобы они обладали опытом управления в таких областях, как развитие планирования, исследование или секторальная деятельность. Как принимающие правительства, так и ПРООН заинтересованы иметь таких людей в каждом отделении, с тем чтобы они выполняли функции сотрудников по программе в секторе или группе смежных секторов, входящих в основные области деятельности, осуществляемой правительствами министерствами и организациями системы Организации Объединенных Наций.

99. Такие лица могут быть приняты на работу в местные отделения ПРООН сроком от трех до пяти лет по представлению принимающих правительств. По завершении периода, на который эти сотрудники откомандированы, они будут возвращаться в государственную службу или будет рассмотрен вопрос об их назначении в ПРООН или иные организации системы Организации Объединенных Наций в других странах. Опыт, приобретенный ими во время работы в отделениях ПРООН на местах, будет полезен при обоих типах назначений.

100. Зарплату командированным государственным служащим должна платить ПРООН, с тем чтобы было ясно, что до тех пор пока эти служащие работают на местах, они являются членами персонала Организации Объединенных Наций, работающими под руководством представителей-резидентов. Каждое принимающее правительство должно выплачивать отделениям ПРООН на местах в качестве компенсации "местных расходов" сумму, равную окладу и надбавкам, которые выплачивались откомандированным служащим в период их нахождения на государственной службе. Однако ПРООН будет выплачивать откомандированным служащим зарплату в соответствии со своей собственной шкалой окладов с учетом выполняемых обязанностей и функций при условии, что данная зарплата никогда не должна быть ниже зарплаты, которую служащий ПРООН получал в качестве государственного служащего. Некоторые исключения могут быть сделаны для наименее развитых стран, в соответствии с которыми ПРООН не будет просить о выплате такой полной суммы в рамках компенсации местных расходов.

101. Поскольку откомандированные служащие станут членами персонала ПРООН, они должны отбираться и назначаться представителем-резидентом из числа кандидатов, предложенных принимающим правительством. По отношению к откомандированным служащим в период их срока службы в ПРООН к ним будут применяться правила и положения о персонале Организации Объединенных Наций. Число откомандированных служащих, требуемых для работы в каждом из отделений ПРООН на местах, может меняться в зависимости от потребностей страны и потребностей отделений на местах.

102. Пятое: Другая альтернатива заключается в использовании "основного" бюджета для определенных видов деятельности на местах, финансируемого за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Существование этого "основного" бюджета не оправдано в том смысле, что он был бы направлен на финансирование деятельности, связанной с системой Организации Объединенных Наций и поэтому не имеющего непосредственно строгого отношения к выполнению задач ПРООН. В нем не были бы предусмотрены все расходы, обусловленные в настоящее время услугами ПРООН, предоставляемыми этой системе и правительствам. Если бы была использована эта альтернатива, то ПРООН, естественно, продолжала бы оплачивать все другие международные расходы на местах, непосредственно связанные с выполнением ее задач, в дополнение к оплате расходов по специалистам, представленным принимающими правительствами, как это предложено выше. Логически возможностью было бы предусмотреть в регулярный бюджет Организации Объединенных Наций расходы на оплату определенных функций резидента-координатора, с которыми связано значительное увеличение объема работы в отделениях на местах.

103. Местное: Последний вариант относится к концепции "резидент-координатор", при котором отделение ПРООН на местах все более и более занимается обслуживанием всей системы Организации Объединенных Наций. В настоящее время эти отделения являются важной особенностью структуры системы Организации Объединенных Наций. По-видимому, было бы разумным уделить известное внимание вопросу финансирования определенных

аспектов и деятельности за счет регулярных бюджетов при известном финансовом участии всех организаций, пользующихся их услугами. Однако инспектора понимают, что такое предложение вряд ли в настоящее время будет одобрено правительствами или организациями. Поэтому они предлагают изучить их практическую применимость с целью рассмотрения в будущем, когда финансовое положение станет для того более подходящим.

104. Все вышеизложенные варианты не являются взаимоисключающими. Наоборот, их комбинированное применение способствовало бы более эффективному достижению укрепления этих отделений на местах, без чего отчетности администратора за качество и эффективность программ был бы нанесен серьезный ущерб.

У. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

А. Выводы

105. Отделения ПРООН на местах стали центральным элементом в осуществляемой в странах деятельности по техническому сотрудничеству системы Организации Объединенных Наций. Та важная роль, которую выполняют эти отделения, проявляется в расширении услуг, которые они оказывают на оперативном уровне, на хозяйственном уровне принимающим правительствам, организациям системы Организации Объединенных Наций, некоторым двусторонним программам развития и неправительственным организациям (НПО). Отделения на местах являются для ПРООН ее основным ресурсом и опорой, особенно при осуществлении ею функций по руководству техническим сотрудничеством в рамках системы Организации Объединенных Наций. Поэтому инспектора считают чрезвычайно важным обеспечить, чтобы отделения ПРООН на местах были надлежащим образом укомплектованы, организованы и получали надлежащую поддержку, чтобы иметь возможность обслуживать международное сообщество с максимальной эффективностью и результативностью.

106. Однако инспектора признают, что многостороннее техническое сотрудничество переживает в настоящее время кризис, о чем свидетельствует резкое снижение фактических ресурсов, распределяемых через систему Организации Объединенных Наций и особенно через ПРООН. В результате критического положения с ресурсами в ПРООН укомплектованность штатами отделений на местах сократилось на 8 процентов, а набор персонала приостановлен именно в тот период, когда эти отделения едва ли в состоянии обеспечить широкий спектр услуг от имени правительств и системы Организации Объединенных Наций. Большое количество этих услуг не имеет конкретного отношения к программам по ОПЗ, а связано с целым рядом фондов и видов деятельности системы Организации Объединенных Наций, а также соглашениями по распределению расходов, которые быстро получают широкое распространение как основной способ финансирования технического сотрудничества по мере того, как происходит сокращение ресурсов в рамках ОПЗ. Поэтому пока ПРООН не будет получать полной компенсации по расходам, связанным с предоставлением этих услуг, ее отделения на местах будут сталкиваться с серьезнейшей проблемой, связанной с выполнением возрастающего объема работ при меньших штатах, чего ранее в истории ПРООН не наблюдалось.

107. Инспектора полагают, что эта проблема в значительной степени может быть решена, если правительства и организации системы ООН будут сотрудничать и активно выступать за применение касающихся перестройки директив в отношении оперативной деятельности системы. Эти директивы в первую очередь направлены на углубление координации и интеграции административных, бюджетных и программных процедур с целью сокращения расходов и обеспечения согласованности, эффективности и результативности мероприятий системы, осуществляемых на уровне страны.

/...

108 Усовершенствованная система сотрудничества на основных направлениях и межсекретариатского уровня, а также на региональном уровне - это важные предпосылки для осуществления последовательного программирования и межучрежденческой увязки на уровне страны. Однако более существенное значение имеет координирующая роль принимающего правительства и качество поддержки, которую оказывает ПРООН отделениям на местах в вопросах координации и программирования участия системы.

109 Центральные функции отделения ПРООН на местах включают в себя оказание поддержки принимающим правительствам в подготовке реализации, оценке и повседневном управлении проектами и программами, финансируемыми в рамках ОПЗ; координацию секторальной деятельности системы; и обеспечение центральной административной поддержки и материально-технического обеспечения в системе на уровне страны. Быстрое расширение этих услуг, как отмечено выше, превосходит по своим темпам процесс укомплектования штатами системы отделений на местах, а передача функций из штаб-квартиры ПРООН для их выполнения на местах соответствующим перераспределением должностей не сопровождается. Поэтому персонал на местах находится под тяжелым прессом необходимости выполнения административных задач, управления основными программами, имеет место пренебрежение аналитической работой или работой по оценке, а новые методы и концепции технического сотрудничества недостаточно воплощаются в процессе сотрудничества, осуществляемого в целях развития. Инспектора делают вывод о том, что эти отделения необходимо укрепить, во-первых, путем повышения систематичности назначений на должности на местах, совершенствования системы продвижения по службе и политики набора штатов, включая более широкое использование местных служащих категории специалистов и повсеместного командирования сотрудников и обмена ими, и, во-вторых, путем более тщательного анализа и учета некоторых или всех вариантов конкретной политики. Они включают: более широкое участие правительств в покрытии расходов на местах; перевод большего количества должностей из штаб-квартиры ПРООН на места, особенно в НРС; откомандирование государственных служащих в отделения на местах на конкретные периоды времени; финансирование некоторых видов деятельности отделений на местах за счет "основного" бюджета, пополняемого за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и, наконец, объединение в конечном счете представителей системы в странах с целью формирования на местах отделений системы Организации Объединенных Наций, финансируемых через долевое участие организаций и учреждений Организации Объединенных Наций.

В. Рекомендации

110. Следующие принципиальные рекомендации в первую очередь касаются роли и функций резидентов-представителей и учреждений ПРООН на местах, при этом главная цель должна заключаться в том, чтобы предложить пути укрепления учреждений ПРООН на местах с целью обеспечить ПРООН возможность более эффективно выполнять свои расширяющиеся задачи. Если ОИГ проведет исследование по вопросу о роли резидента-координатора в будущем, то в таком исследовании будут рассмотрены в более широком плане функции, которыми наделяется эта должность.

/...

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Укрепление отделений на местах

Решение 82/18 Совета управляющих о расширении участия принимающего правительства в покрытии расходов, связанных с функционированием отделений ПРООН на местах и оплачиваемых из бюджета ПРООН по статьям административной поддержки и поддержке программ. Кроме того, с целью укрепления системы отделений на местах необходимо изучить практическую целесообразность следующих вариантов:

а) в целях повышения рентабельности принимающие правительства должны рассматривать возможность объединения находящихся в странах отделений системы Организации Объединенных Наций в одном месте и обеспечить надлежащую поддержку и условия различным организациям, которые могут быть представлены в их странах (пункты I4 и 9I);

б) правительства должны поощряться к тому, чтобы командировать своих служащих в находящиеся в их странах отделения на местах на конкретные периоды времени в контексте схемы ПРООН использования национальных служащих (пункты 97-100);

в) перевод ряда должностей из штаб-квартиры ПРООН на места, особенно в НРС (пункты 94-95 и IIO);

г) финансирование "основных" из центральных функций, выполняемых отделениями на местах, за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, особенно в случаях, когда деятельность резидента-координатора определено приводит к увеличению рабочей нагрузки местного отделения (пункт IOI);

е) хотя признается, что финансирование отделений на местах за счет регулярного бюджета различных организаций, обслуживаемых ПРООН, в условиях нынешнего экономического кризиса может оказаться неприемлемой, необходимо тщательно рассмотреть вопрос о возможности постепенного объединения существующих в стране представительств, организаций и учреждений Организации Объединенных Наций в местные отделения системы Организации Объединенных Наций, финансируемые, когда это экономически целесообразно, за счет долевых взносов организаций системы Организации Объединенных Наций (пункт IO2).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2: Осуществление политики

Выполняя свою задачу по координированию деятельности по техническому сотрудничеству, которая осуществляется системой на уровне страны, ПРООН должна уделять особое внимание осуществлению и согласованию реализуемых системой стратегий развития и концепций оперативной политики. Для этого требуется сотрудничество всех организаций и учреждений. Необходимо разработать конкретные основополагающие принципы реализации политических концепций и их соблюдение в контексте процесса программирования по странам (пункты I9-22).

/...

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3: Функции основной программы

В качестве первоочередной задачи ПРООН должна осуществлять упорядочение административных функций с целью предоставить отделениям на местах возможность уделять больше времени вопросу управления основной программой, аналитической работе, планированию и оценочной деятельности на перспективу (пункты 27-29, 48-51).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4: Вопросы персонала

ПРООН должна рассмотреть вопрос о реализации следующих мероприятий:

а) необходимо активно осуществлять переоценку политики и стимулировать ротацию персонала между географическими регионами и между отделениями на местах и штаб-квартирой (пункт 54);

б) ПРООН должна использовать в качестве источника для набора молодых компетентных сотрудников на постоянную службу в ПРООН конкурсные экзамены, организуемые Бюро персонала Организации Объединенных Наций (пункт 71);

в) необходимо поощрять организации системы Организации Объединенных Наций набирать персонал из пулов местных профессиональных служащих, имеющих опыт работы в несколько лет в отделениях ПРООН на местах (пункт 76);

г) при планировании служебной карьеры для сотрудников ПРООН должна предусматриваться возможность более широкого откомандирования сотрудников в организации системы Организации Объединенных Наций и их взаимного обмена (пункты 65-67).
