JIU/REP/85/3

ПОДДЕРЖКА СИСТЕМОЙ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ БУЭНОС-АЙРЕСА ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ МЕЖДУ РАЗВИВАЮЩИМИСЯ СТРАНАМИ

Подготовлено
Мильенко Вуковичем,
Объединенная инспекционная группа

Женева
1985

JIU/REP/85/5
Geneva, May 1985

ПОДДЕРЖКА СИСТЕМОЙ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПЛАНА ДЕЙСТВИЙ БУЭНОС-АЙРЕСА ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ МЕЖДУ РАЗВИВАЮЩИМИСЯ СТРАНАМИ

Подготовлено
Мильенко Вуковичем,
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
I.	ВВЕДЕНИЕ	1-6	1
II.	МАНДАТЫ И КОНЦЕПЦИИ	7-27	3
	A. План действий Буэнос-Айреса	7-12	3
	B. Другие мандаты	13-16	5
	C. Концепции	17-27	6
III.	ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ	28-50	11
	A. Комитет высокого уровня	29-30	11
	B. Программа развития Организации Объединенных Наций	31-43	12
	C. Другие организации системы Организации Объединенных Наций	44-50	16
IV.	ПРОГРАММИРОВАНИЕ	51-81	20
	A. Программа развития Организации Объединеннных Наций	52-67	20
	B. Другие организации системы Организации Объединенных Наций	68-78	26
	C. Органы, не входящие в систему Организации Объединенных Наций	79-81	30
V.	РЕСУРСЫ	82-98	32
VI.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	99-106	37

ES.85-01545

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Конференция Организации Объединенных Наций по техническому сотрудничеству между развивающимися странами (ТСРС), состоявшаяся в Буэнос-Айресе 30 августа - 12 сентября 1978 г., явилась значительным событием в постоянно проводимой системой Организации Объединенных Наций деятельности по активизации международного сотрудничества в целях развития. Конференция продемонстрировала наличие широкой политической воли исправить непропорциональную структуру сотрудничества в области международного развития, уделяя большее внимание и придавая большее значение использованию растущих научно-технических возможностей развивающихся стран в деле поощрения и активизации своего социально-экономического развития.

2. Система развития Организации Объединенных Наций (СРООН), и особенно Программа развития Организации Объединенных Наций, сыграли важную роль в подготовке Конференции и выработке ее окончательного документа. Конференция приняла путем консенсуса План действий Буэнос-Айреса по развитию и осуществлению ТСРС (ПДБА), в котором признается, что развивающиеся страны призваны сами играть самую важную роль в этом процессе. Вспомогательные, но тем не менее важные каталитические функции и обязанности были предоставлены СРООН.

3. Конференция принесла для развивающихся стран многочисленные новые обещания и ожидания. С самого начала они опирались на активную стимулирующую деятельность СРООН и усилия ряда развивающихся стран. Значительным результатом позитивной оперативной деятельности явилось выявление потенциала ТСРС. Однако этот потенциал используется лишь незначительно. Таким образом, семь лет спустя после Конференции ожидания иссякают, а государства-члены, особенно Группа 77, проявляют все больше озабоченности по поводу поддержки ПДБА со стороны СРООН. В связи с этим следует проделать большую работу для изменения существующего положения дел и направления усилий в определенном направлении.

4. В настоящем исследовании анализируется вопрос о том, как система Организации Объединенных Наций мобилизовала свои усилия в ответ на ПДБА. С учетом рассмотрения этого вопроса в двух недавних докладах, подготовленных для Комитета по программе и координации (КПК) 1/, а также в подготовленных ПРООН в 1980, 1981 и 1983 гг. трех докладах о достигнутых системой Организации Объединенных Наций результатах осуществления задач, поставленных перед ней в ПДБА, в настоящем исследовании основное внимание уделяется некоторым характерным вопросам и проблемам, препятствующим полному осуществлению рекомендаций, содержащихся в ПДБА.

1/ Доклад Генерального секретаря за 1984 г. "Анализ мандатов системы Организации Объединенных Наций и решаемых ею проблем в области экономического и технического сотрудничества между развивающимися странами (E/1984/46) и доклад за 1985 г. "Межорганизационный анализ программ деятельности системы Организации Объединенных Наций в области экономического и технического сотрудничества между развивающимися странами" (МОАП) (E/1985/53).

5. Был произведен обзор целого ряда документов по этому вопросу. Было проведено обсуждение с членами Группы 77 в Нью-Йорке, с рядом представителей,правительств, участвовавших в работе сессии Совета управляющих ПРООН в июне 1984 г. и с сотрудниками ПРООН и ряда учреждений Организации Объединенных Наций. Были совершены поездки в 13 развивающихся стран Азии, Африки, Латинской Америки и Карибского бассейна, в ходе которых Инспектор смог обменяться мнениями с правительственными должностными лицами и с персоналом системы Организации Объединенных Наций,работающим на местах. Кроме того, Инспектор получил и проанализировал ценную информацию о политике и деятельности в области ТСРС ряда многосторонних органов, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, таких, как секретариат Содружества Наций, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Коломбийский административный колледж, Западноафриканское экономическое сообщество, Латиноамериканский административный центр в области развития и Центр по государственным предприятиям в развивающихся странах, а также ряд национальных центров ТСРС.

6. Следует с благодарностью отметить вклад и сотрудничество всех заинтересованных сторон, в частности весьма ценную помощь, полученную от персонала Специальной группы ПРООН по ТСРС.

II. МАНДАТЫ И КОНЦЕПЦИИ

A. План действий Буэнос-Айреса

7. На Конференции в Буэнос-Айресе, на которой был принят ПДБА, были представлены практически все государства-члены и организации системы Организации Объединенных Наций. ПДБА не является первым законодательным мандатом по ТСРС 2/, предоставленным организациям системы Организации Объединенных Наций, но это, бесспорно, наиболее всеобъемлющая и авторитетная политическая основа, на которой система строит свою деятельность по ТСРС. Он включает и заменяет собой ранее принятые политические предписания, касающиеся ТСРС и исходившие от центральных межправительственных органов, в частности различные решения Совета управляющих ПРООН по докладу Рабочей группы по ТСРС за 1974 год. В силу его особой связи с рассматриваемым вопросом представляется необходимым напомнить основную направленность его рекомендаций.

8. В ПДБА содержится призыв к развивающимся и развитым странам, СРООН, государственным и частным организациям оказывать активную поддержку ТСРС. В Плане указывается, в частности, что ТСРС может опираться на новаторские подходы, методы и средства, специально приспособленные к местным потребностям, в сочетании с использованием существующих форм технического сотрудничества с учетом их конструктивного характера. В ПДБА отмечается, что ТСРС не является ни самоцелью, ни подменой технического сотрудничества с развитыми странами. В Плане определяется ряд целей ТСРС, направленных на содействие национальному и коллективному самообеспечению развивающихся стран путем расширения их творческого и технологического потенциала для развития;объединение и совместное использование своих людских и технических ресурсов во всех сферах развития; повышение масштабов и качеста международного сотрудничества и улучшение и расширение связей между ними.

9. Для достижения этих целей в ПДБА предусматривается принятие во всех основных секторах и на всех географических уровнях сотрудничества в целях развития следующих совместных мер:

- Меры, которые рекомендовано принять на национальном уровне, охватывают, в частности, повышение информированности каждой развивающейся страны о ее собственных возможностях, кадрах и опыте, а также о возможностях, кадрах и опыте, имеющихся в других развивающихся странах; создание и укрепление необходимых вспомогательных механизмов для ТСРС, таких, как координационные и оперативные механизмы, информационные системы, профессиональная подготовка, научно-технический потенциал; поощрение подходов, политики и норм по программированию национального развития в поддержку ТСРС и преодоление косности для осуществления такого сотрудничества.

2/ Генеральная Ассамблея приняла резолюции 325 (XXIX) от декабря 1984 г. и 32/182 от декабря 1977 г., в которых она одобрила рекомендации, содержащиеся в докладе Рабочей группы по ТСРС, учрежденной Администратором ПРООН и состоящей из представителей правительств (DP/69).

- Меры, предусмотренные на субрегиональном, региональном и межрегиональном уровнях, направлены на усиление межправительственных организаций, а также многонациональных учебно-исследовательских центров для соответствующего оснащения их в целях содействия, планирования и осуществления деятельности по ТСРС и улучшение потоков информации и систем ТСРС при поддержке со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций, если об этом поступит просьба.

- На глобальном уровне при помощи ПДБА следует добиться утверждения духа ТСРС в СРООН и всех ее организациях, играющих важную роль стимуляторов и катализаторов ТСРС.

10. В рекомендации 32 ПДБА содержится конкретная просьба к руководящим органам организаций СРООН приложить все усилия по мобилизации своих организаций для содействия осуществлению этого Плана действий на постоянной и интенсивной основе, как в их соответствующих сферах компетенции, так и в рамках межотраслевой совместной деятельности. В Плане предусматривается, что такие усилия должны направляться главным образом на вопросы, связанные со стимулированием, координацией, руководством и финансированием и, в частности, на:

a) изыскание решений в рамках ТСРС или вклада ТСРС в решение конкретных проблем развития...;

b) применение подходов и методов ТСРС в своих программах;

c) поддержку, в случае поступления просьбы, подготовки и осуществления проектов ТСРС;

d) разработку новых идей и подходов для осознания всех потенциальных возможностей ТСРС, и с этой целью осуществить необходимые исследования и анализ;

e) расширение, укрепление и переориентацию конкретных секторальных или субрегиональных и региональных информационных систем и установление функциональных связей между такими системами и ИСС для их эффективного использования;

f) мобилизацию и обеспечение помощи для ТСРС со стороны общественной информации в рамках своих соответствующих сфер компетенции;

g) наблюдение и проверку в отношении осуществления их деятельности по ТСРС;

h) использование в максимально возможной степени местных ресурсов и ресурсов других развивающихся стран.

11. В другой рекомендации ПДБА говорится, что "все организации и органы системы развития Организации Объединенных Наций должны, если они еще не сделали этого, пересмотреть свою внутреннюю политику и процедуры с должным учетом принципов и целей ТСРС. Этим организациям следует также осуществить необходимые внутренние коррективы и мероприятия в своих секретариатах, с тем чтобы включить ТСРС в свои программы работы. Необходимо, чтобы эти мероприятия были результативными и содействовали ТСРС в оперативной деятельности этих организаций" (рекомендация 33). Специальные задачи, поставленные перед ПРООН в соответствии с ПДБА (рекомендация 34), и финансовые мероприятия по ТСРС, предусмотренные в рекомендации 38, рассматриваются в настоящем докладе ниже.

12. ПДБА был одобрен Генеральной Ассамблеей в резолюции 33/134, в которой она, в частности, просила "органы, организации и органы системы развития Организации Объединенных Наций, включая региональные комиссии, принять срочные меры в рамках их соответствующих областей компетенции для осуществления принятого в Буэнос-Айресе Плана действий". Практически все руководящие органы специализированных учреждений также одобрили ПДБА и настоятельно призвали применять его в областях компетенции этих учреждений 3/. Отсюда следует сделать вывод о том, что в целом система признает ПДБА как обязательную законодательную основу поддержки ТСРС со стороны системы Организации Объединенных Наций.

B. Другие мандаты

13. В вышеупомянутом докладе Генерального секретаря (E/1984/46) содержится анализ мандатов, регламентирующих деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций по поддержке технико-экономического сотрудничества между развивающимися странами в 1964-1983 гг., и выявляется в общей сложности 445 мандатов, из которых 245 были даны после Конференции в Буэнос-Айресе. Хотя в докладе признается сложность проведения разграничений между "сложными мандатами, имеющими основополагающее значение, и более простыми с более ограниченным кругом ведения", принятие целого комплекса законодательных мер после 1978 г. по сравнению с предыдущим периодом показывает в определенном смысле рост значения этого вопроса для международного сообщества.

14. Однако многие из этих законодательных мер по существу, охвату и степени точности не являются в полной мере последовательными и не отражают первоочередные цели системы Организации Объединенных Наций, в том что касается поддержки ТСРС и ЭСРС в целом и ПДБА в частности. Это обстоятельство, а также наличие большого числа мандатов позволяет заметить, что в результате образовался комплекс расплывчатых указаний, но не происходило поэтапного объединения и совершенствования программных мер, направленных на мобилизацию и концентрацию усилий системы в пользу конкретного плана или программы действий. В результате большинство организаций системы нередко оказывают лишь декларативную поддержку мандатам системы, таким, как ПДБА, в то время как на практике руководствуются специализированными мандатами, принятыми их руководящими органами. Отсюда можно сделать вывод о том, что появление большого числа мандатов отнюдь не привело к активизации деятельности СРООН в связи с ПДБА.

3/ См. доклад Генерального секретаря (E/1984/46), пункты 39-49).

15. Ослабление импульса, порожденного первоначально Конференцией в Буэнос-Айресе, можно отнести и за счет другого фактора: все большее стирание различий между ТСРС и ЭСРС после этой Конференции и в результате этого расплывчатость некоторых законодательных постановлений, касающихся обеих форм сотрудничества. Хотя и ТСРС и ЭСРС направлены на укрепление связей и обмена между развивающимися странами, различие между этими двумя видами сотрудничества вытекает из четкой функциональной роли первого как средства расширения сферы ЭСРС. Это функциональное различие выразилось в разделении институционной и конституционной ответственности и при этом ПРООН, являющейся центральным каналом для многосторонних ресурсов системы Организации Объединенных Наций, поручено активизировать и поощрять ТСРС в рамках системы, в то время как ЮНКТАД, областью компетенции которой является развитие торговли и экономики, отвечает за содействие ЭСРС. Однако при разграничении этих двух концепций возникает трудность, состоящая в том, что "техническое сотрудничество" используется в системе Организации Объединенных Наций в общем значении и охватывает все формы экономического, технического, технологического, научного сотрудничества и даже сотрудничества в области культуры. По мнению инспектора, возможно, необходимо устранить всякую двусмысленность. Первое, что можно сделать,- это разграничить эти два вопроса в законодательных постановлениях и требованиях о предоставлении отчетов системы Организации Объединенных Наций в соответствии с существующим разграничением организационно-правовой ответственности по содействию ТСРС и ЭСРС.

16. Наконец, ТСРС и ЭСРС и,более конкретно,план действий Буэнос-Айреса и Каракасская программа действий, включая их предшественников, не должны никоим образом рассматриваться системой развития Организации Объединенных Наций как конкуренты в борьбе за первое место по значимости и за истощающиеся ресурсы системы. По этой причине, по-видимому,необходимо обеспечить строгую концентрацию межправительственных мандатов по этим вопросам на первоочередных целях.

C. Концепции

17. Инспектор обнаружил, что ряд организаций недостаточно хорошо осознают различие между ТСРС и "традиционным" техническим сотрудничеством. Для многих из них разница незначительна или вообще отсутствует, в результате чего появляется тенденция полностью их смешивать. Соответственно исчезает представление о точной роли системы Организации Объединенных Наций в развитии ТСРС: некоторые организации заявили, что они занимаются вопросами ТСРС с момента своего создания. Это обстоятельство затрудняет количественную оценку осуществления организациями и учреждениями Организации Объединенных Наций задач, поставленных перед ними в соответствии с рекомендацией 32 ПДБА. Инспектор признает, что проведение разграничения между концепцией ТСРС и концепцией традиционного технического сотрудничества - это нелегкая задача, особенно если учесть то обстоятельство, что в ПДБА не содержится четкого определения ТСРС по двум важным причинам:

- во-первых, программные цели ТСРС и программные цели традиционного технического сотрудничества, провозглашенные в резолюции 3405 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 1975 г. о новых перспективах технического сотрудничества, совпадают в некоторых важных аспектах. Например, в обоих случаях выделяется концепция самообеспечения, а также создание и максимальное использование местных возможностей и ресурсов;

- во-вторых, общим принципом является также осуществление проектов правительствами и учреждениями принимающих стран.

18. В докладе ПРООН за 1979 г. по этому вопросу (DP/373) делается попытка обойти эту трудность и уточняется, что "совместное использование развивающимися странами опыта в области развития, технических ресурсов, кадров и возможностей в целях их взаимного развития отличает ТСРС от "традиционных" потоков технического сотрудничества; и что второй отличительной чертой этой формы сотрудничества является то, что основную работу по организации и управлению должны проводить сами развивающиеся страны. В докладе отмечается, что введение ресурсов в рамках проекта "полностью или в значительной степени производится странами-участниками".

19. Вышеотмеченные элементы, обусловливающие непосредственную ответственность развивающихся стран за налаживание ТСРС, в целом были включены в "основные руководящие принципы" ТСРС, установленные в 1981 г. Комитетом высокого уровня (решение 2/9), и отражены в руководстве ПРООН по вопросам политики и процедур следующим образом:

a) деятельность или проекты в области ТСРС предусматривают сознательное и добровольное распределение или обмен техническими ресурсами, специалистами и средствами между двумя или более развивающимися странами для их индивидуального или взаимного развития;

b) ТСРС осуществляется, организуется и управляется в первую очередь самими развивающимися странами. В таком процессе правительства развивающихся стран обычно играют руководящую роль или берут на себя ответственность. ТСРС может также включать в себя участие государственных учреждений, частных организаций и отдельных лиц;

c) ответственность за финансирование и вводимые в рамках проектов ресурсы, такие, как специалисты, консультативные услуги, учебная и научная база, оборудование и поставки в области ТСРС, должна принадлежать в первую очередь самим развивающимся странам и ресурсы развитых стран и ОПЗ страны должны рассматриваться лишь в качестве катализатора и дополнительного элемента;

d) ТСРС может включать все сектора и все виды деятельности в области технического сотрудничества развивающихся стран. По своим масштабам оно может быть двусторонним или многосторонним; а по характеру - субрегиональным, региональным или межрегиональным. В его рамках следует, по возможности, использовать новаторские подходы, методы и технологию, специально приспособленные к местным потребностям, а также существующие формы технического сотрудничества в той степени, в какой они считаются полезными.

20. Эти основные руководящие принципы, хотя и должным образом выделяют ведущую роль правительств развивающихся стран в отношении проектов ТСРС, но не раскрывают катализирующую роль, которую призвана играть СРООН. Уточнения, даваемые в руководстве ПРООН по вопросам политики и процедур, по-видимому, не дали желаемого результата. Кроме того, они не содержат четкого определения роли, которую

призвана играть СРООН в деятельности по ТСРС, упомянутой в пункте 9 выше. Представляется, что этот пробел позволяет организациям довольно гибко и по-разному толковать роль СРООН в содействии деятельности по ТСРС. Нет необходимости подчеркивать, что это породило различные подходы к осуществлению ПДБА, и, таким образом, ряд организаций заняли либо пассивный подход, либо рассматривают свою традиционную деятельность как поддержку ТСРС и осуществление мандата, данного в ПДБА.

21. Небольшое число организаций прилагает подлинные усилия по выполнению своих обязанностей по ТСРС, поскольку среди них распространено мнение о том, что инициативы в области ТСРС должны исходить от соответствующих правительств. Инспектор не разделяет это мнение, поскольку традиционные проекты в области технического сотрудничества должны, в том что касается политических целей и здравого смысла, исходить от принимающих правительств, организовываться и управляться ими. Этот принцип указывается в тексте раздела 3411 руководства ПРООН по политике и процедурам и подтверждается в решении 25/20 Совета управляющих ПРООН от 3 июля 1978 г. по докладу ОИГ о роли экспертов в области сотрудничества в целях развития (JIU/REP/78/3) 4/. Можно напомнить, что в пункте 4 а) постановляющей части этого решения подтверждается, что:

> "Ответственность за осуществление проекта при помощи системы Организации Объединенных Наций ложится главным образом на данное правительство, которое, сохраняя ответственность за его выдвижение, разработку, осуществление и принятие последующих мер, добивается того, чтобы организации Организации Объединенных Наций сотрудничали в течение всего процесса или на отдельных этапах осуществления этого проекта. Общая ответственность за руководство этим проектом ложится на правительства и, в этом смысле, каждый проект, осуществляемый при технической поддержке со стороны системы Организации Объединенных Наций, регулируется правительством".

В пункте 4 b) постановляющей части того же решения предусматривается, что "в рамках этой широкой концепции правительственного регулирования правительство может осуществлять проект в рамках правительственных исполнительных соглашений в соответствии с решениями, принятыми на двадцатой, двадцать второй и двадцать третьей сессиях Совета, сохраняя полную ответственность за все аспекты осуществления проекта, или может использовать традиционные исполнительные соглашения".

4/ См. также решение 79/48 Совета управляющих по тому же докладу ОИГ.

22. Общеизвестно, что эти программные принципы не препятствовали системе Организации Объединенных Наций играть на практике активную и даже ведущую роль в выдвижении, планировании, организации и осуществлении проектов традиционного типа. Таким образом, хотя функция ведущего общего руководства принимающих правительств воплощается как в ТСРС, так и в традиционных формах технического сотрудничества, по-видимому, лишь руководящие принципы ТСРС бусловили появление неоправданно ограничительного толкования роли системы Организации Объединенных Наций.

23. Узкое толкование роли СРООН предполагает, что ТСРС находится в стороне, если не сказать в отдалении от основного потока многостороннего сотрудничества в целях развития, не являясь альтернативной более рентабельной формой технического сотрудничества, лучше отвечающей потребностям многих развивающихся стран. Представляется необходимым, чтобы государства-члены уделяли большее внимание ТСРС в целях ликвидации существующей несбалансированности. В этой связи необходимо четкое общепризнанное толкование руководящих принципов ТСРС для того, чтобы организации и учреждения системы изыскивали и развивали возможности ТСРС, как они это делают в случае традиционных проектов технического сотрудничества. Следует избегать гибкого толкования руководящих принципов, которое не следует смешивать с новаторским подходом к деятельности по ТСРС.

24. Другой концептуальный вопрос, который необходимо разъяснить, касается различия между стимулирующей и оперативной деятельностью по ТСРС. Стимулирующая деятельность направлена на расширение возможностей развивающихся стран осуществлять такую деятельность; как выявление потенциала ТСРС; обеспечение диалога между сторонами; организация профессиональной подготовки по ТСРС; сбор, обработка и распространение информации. Оперативная деятельность охватывает фактическое совместное использование технических ресурсов и специалистов и обмен ими между двумя или более развивающимися странами, в том числе: разработку проектов ТСРС; помощь и участие в осуществлении проектов ТСРС и укрепление региональных и межрегиональных учреждений, используемых для целей ТСРС (РПП: 3610). При обсуждении соответствующих вопросов с должностными лицами учреждений, работающих в штаб-квартирах и на местах, Инспектор отметил, что представление о различии между стимулирующими и оперативными аспектами роли системы Организации Объединенных Наций такое же слабое, как и понимание различия между ТСРС и традиционными подходами. В нескольких случаях даже координаторы-резиденты склонны были рассматривать традиционное использование ОПЗ для финансирования ознакомительных поездок, семинаров и других совещаний групп субрегионального, регионального и межрегионального характера в качестве оперативной деятельности по ТСРС. Эта путаница присутствует также в докладе МОАП за 1985 г. об экономическом и техническом сотрудничестве между развивающимися странами, упомянутом в пункте 4.

25. Хотя стимулирующий аспект,несомненно,имеет важное значение и его нельзя приуменьшать, Инспектор отметил, что организации системы Организации Объединенных Наций имеют обыкновение рассматривать свою поддержку симпозиумов, семинаров, межнациональных учреждений и систем как осуществление своей функции по ТСРС. Но это лишь часть их мандата. Такая тенденция,возможно,объясняется тем обстоятельством, что стимулирующая роль и деятельность организаций в области ТСРС являются устоявшимся аспектом их нормальной традиционной политики и деятельности в области технического сотрудничества. В то же время оперативная поддержка ТСРС со стороны системы требует новаторского подхода, а также реориентации и коорректировки существующей политики и процедур традиционной оперативной деятельности; призыв к этому содержится в ПДБА и об этом говорится ниже.

26. Хотя, возможно, никогда не удастся провести четкого и твердого разграничения между концептуальными рамками ТСРС, указанными в ПДБА, и традиционными формами сотрудничества в целях развития с учетом некоторых областей, в которых эти два подхода, как отмечалось выше, смыкаются, представляется необходимым разъяснить руководящие принципы ТСРС и установить общепризнанное определение.

27. Основные руководящие принципы, упомянутые в пункте 19, указывают на, по меньшей мере, три отличительные особенности деятельности по ТСРС:

- Первое, в соответствии с подпунктом a), она охватывает соглашение между правительствами двух или более развивающихся стран, участвующих в деятельности по ТСРС. Это обычно должно отражаться в проектной документации. Должны указываться конкретные методы и механизмы ТСРС.

- Второе, в соответствии с подпунктом b), она указывает на правительственные исполнительные соглашения с активным участием СРООН в осуществлении, организации и регулировании проектов, ограничивающимся определением направлений ТСРС, обеспечением диалога между сторонами и, по просьбе правительств, предоставление технической помощи элементам проектов, которые не обеспечиваются соглашениями по ТСРС.

- Третье, в соответствии с подпунком c), она указывает на ограниченную финансовую поддержку валютного (валютных) компонента (компонентов), таких, как путевые расходы за пределами принимающей страны и стоимость иностранного оборудования и поставок в соответствии с правилами ПРООН.

Из вышеуказанного следует, что в том, что касается СРООН, ТСРС является конкретной формой осуществления проектов с указанием на четкие функции и процедуры подготовки, финансирования, одобрения и осуществления проектов, в которых роль СРООН ограничивается участием в определении направлений ТСРС, обеспечении диалога сторон, финансовой поддержкой некоторых компонентов проектов и возможной технической поддержкой элементов проектов, которые не обеспечиваются соглашениями по ТСРС.

III. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ

28. Как указывалось в пункте 9 выше, в ПДБА содержится призыв к тому, чтобы дух ТСРС утвердился во всей СРООН и во всех ее организациях, с тем чтобы они играли видную роль как стимуляторы и катализаторы ТСРС. В ряде рекомендаций говорится о конкретных ролях и функциях ПРООН и других организаций системы, а также межправительственных механизмов по обзору деятельности по ТСРС. В настоящей главе рассматриваются различные организационно-правовые меры, принятые в системе Организации Объединенных Наций в ответ на соответствующие рекомендации ПДБА. Роль Комитета высокого уровня рассматривается в первую очередь в свете его особой ответственности за мобилизацию всей системы Организации Объединенных Наций на поддержку ПДБА.

A. Комитет высокого уровня

29. Со времени начала своей работы в 1980 г. Комитет, который обслуживается секретариатом ПРООН, провел три совещания (1980, 1981 и 1983 гг.) и принял 27 решений по существу широкого круга вопросов. Совет управляющих ПРООН одобрил большинство решений, принятых Комитетом на его первой и второй сессиях. Они касаются: использования резерва для программ ПРООН (в настоящее время специальные ресурсы по программам) для финансирования деятельности по содействию ТСРС; гибкого использования национальных ОПЗ для целей ТСРС на определенных условиях и возмещение некоторых расходов на местах в связи с проектами ТСРС. Однако некоторые ключевые положения двух решений, принятых Комитетом на его третьей (1983 г.) сессии, а именно расширение штатных и бюджетных ресурсов Специальной группы по ТСРС (решение 3/8, пункт 6); использование ОПЗ по странам для полного покрытия расходов в местной валюте по проектам ТСРС, финансируемым из этих ресурсов, и возмещение в конвертируемой валюте расходов в местной валюте по проектам ТСРС, покрываемым ОПЗ по странм (решение 3/10, пункт 2 a) и b)), не получили поддержки ни администратора ПРООН, ни Совета.

30. Комитету высокого уровня не удалось осуществить одну из своих основных функций, которая состоитв оценке прогресса, достигнутого в осуществлении задач, поставленных ПДБА перед СРООН. Это обусловливается главным образом следующим недостатком доклада о прогрессе в осуществлении задач, представленного Комитету: в докладе отсутствует количественная оценка достигнутого системой прогресса в содействии осуществлению рекомендаций ПДБА. В самом этом докладе говорится: "Существенный пробел в информационной базе, в силу существования которого не представлялось возможным строго следовать установленному кругу ведения, обусловливается отсутствием количественных данных о масштабах деятельности, осуществляемой при поддержке различных организаций системы Организации Объединенных Наций, и об объеме ресурсов, поступающих из источников финансирования. Для получения этой информации были приложены определенные усилия, однако при существующих в настоящее время в учреждениях системах отчетности и учета были накоплены лишь неполные и разрозненные данные" (TCDC/3/2, пункт 3). Однако в докладе МОАП за 1985 г. содержится количественный анализ поддержки ЭСРС и ТСРС со стороны СРООН. Но критерии, использованные для отбора и анализа деятельности по ТСРС, не преследуют цели установить различие между ТСРС и традиционными формами технического сотрудничества, в результате чего заявленный объем и стоимость оперативной деятельности по ТСРС, по-видимому, являются несколько преувеличенными.

B. Программа развития Организации Объединенных Наций

1. Специальная группа по ТСРС

31. Задолго до конференции в Буэнос-Айресе ПРООН уже играла значительную роль в развитии и поощрении ТСРС, что подтверждается докладом Рабочей группы по ТСРС; соответствующими решениями Совета управляющих; учреждением в 1974 г. в штаб-квартире ПРООН Специальной группы по ТСРС и работой по подготовке Конференции в Буэнос-Айресе. В ПДБА содержится призыв к усилению Специальной группы.

32. Для осуществления своих расширившихся обязанностей в соответствии с ПДБА, ПРООН предложила ряд мер в документе, озаглавленном "Расширение возможностей ПРООН по оказанию содействия и поддержки техническому сотрудничеству между развивающимися странами" (DP/393 от 2 апреля 1979 г.). Этот документ, в котором содержится детальное описание комплекса функций Специальной группы, предусмотренных в пункте 59 ПДБА, показал безоговорочную приверженность высшего руководства ПРООН целям ПДБА. Вкратце эти функции охватывают, в частности, осуществление научных исследований, разработок и анализа с учетом вопросов и проблем ТСРС; финансовые меры по ТСРС; развитие и усиление ИСС и справочной службы и содействие их более широкому использованию через соответствующие связи с другими информационными системами в других организациях и национальных центрах; координацию вопросов ТСРС в рамках ПРООН; содействие более широкому использованию возможностей развивающихся стран; облегчение координации стимулирующей и оперативной деятельности по ТСРС системы Организации Объединенных Наций и существенную поддержку совещаний Комитета высокого уровня.

33. В целях эффективного осуществления этих функций Специальной группой Администратор ПРООН представил новые предложения, касающиеся персонала, на 1980 г. Совету управляющих, который сократил заявки. Одобренное штатное расписание было затем сокращено на 30% Администратором как часть сокращения персонала в ПРООН в 1982 году. Эта последняя мера в контексте общего сокращения персонала на 8% 5/ показывает, что Специальная группа пострадала особенно сильно. В приводимой ниже таблице содержатся данные о динамике персонала:

5/ См. DP/1982/52.

[illegible] ДОЛЖНОСТЕЙ СП ДЛЯ ЛИЦ ГРУППЫ ТСРС

	До конференции по ТСРС	После конференции по ТСРС (предложения ПРООН в DP/393 от апреля 1979 г.)	Одобрено в решении 79/29 Совета	Положение после сокращений, проведенных Администратором ПРООН в 1982 году
Помощник Администратора		1	-	-
Д-2		-	1	1
Д-1	2	2	2	1
С-5	1	2	2	1 + 1 L-5 (ИСС)
С-4		2	1	-
С-3	1	1	1	1
С-2		-	-	-
Всего профессиональя категория и выше	4	8	7	4 + 1 L-5 (ИСС)
Всего категория общего обслуживания	3	7	7	5 + 1 Врем. (ИСС)

34. Хотя сокращение персонала Специальной группы, происшедшее после 1979 г., возможно, является результатом борьбы за ограниченные ресурсы, а не следствием уделения меньшего внимания ТСРС в рамках ПРООН, тем не менее это воспрепятствовало большей ориентации в сторону ТСРС, которую Администратор намеревался закрепить в программе в 1979 году.

35. После рассмотрения функционирования Специальной группы Инспектор пришел к выводу о том, что несмотря на сокращение персонала, Группа играет чрезвычайно полезную каталитическую роль в рамках ПРООН.

36. Многие функции Группы выходят, однако, за непосредственные рамки ПРООН, и не все эти функции удалось осуществлять. Эти функции охватывают: существенную поддержку совещаний Комитета высокого уровня, координацию деятельности ПРООН в области ТСРС с деятельностью участвующих и исполнительных учреждений, а также региональных комиссий в области ТСРС; укрепление координационных центров по ТСРС принимающих правительств и оказание им помощи в разработке законодательства, политики и процедур, а также информационных систем в области ТСРС; разработку типовых контрактов и условий работы для экспертов по ТСРС и организацию учебных программ по ТСРС для правительственных должностных лиц и персонала организаций, входящих и не входящих в систему Организации Объединенных Наций. Все эти функции имеют равное значение для содействия ТСРС на мировом уровне, а степень их осуществления Группой зависит от численности персонала. Многое остается сделать в плане оказания помощи правительствам в укреплении их координационных центров и информационных систем и в организации дополнительных учебных курсов для правительственных должностных лиц [illegible] для [illegible] реализации Объединенных Наций по ТСРС.

37. Важной функцией Специальной группы является дальнейшее развитие глобальной Информационно-справочной системы (ИСС), созданной ПРООН в 1975 г., и расширение справочной службы системы для обеспечения скорейшего реагирования на конкретные потребности развивающихся стран в рамках имеющихся средств. После опубликования двух справочников в 1977 и 1978 гг. было принято решение создать компьютеризированный банк данных ИСС. Проект начал осуществляться в 1982 году. После некоторых задержек банк данных пригоден к использованию: он содержит примерно 50 тыс. единиц о возможностях и потребностях развивающихся стран. Брошюра с инструкциями по эксплуатации была направлена государствам-членам и организациям системы Организации Объединенных Наций. Запланированы рекламно-пропагандистские поездки в потенциальные страны-пользователи и проведение установочных семинаров для правительственных координационных центров по ТСРС. По имеющимся сообщениям, были даны ответы уже на сотни вопросов.

38. Некоторые круги связывают большие ожидания с ИСС. Однако некоторые сотрудники Организации Объединенных Наций и правительств сделали следующие предупреждения:

- возможности и потребности развивающихся стран изменяются, и, таким образом, для того чтобы не утратить своего значения, ИСС нуждается в периодическом обновлении;

- существуют другие, более практические, пути и средства определения возможностей и потребностей, такие, как проведение ЮНИДО совещаний солидарности на уровне министров в НРС, межправительственные консультации по ТСРС, финансируемые правительством Китая при помощи ПРООН и ЭСКАТО, и практика использования некоторыми региональными отделениями ФАО совещаний субрегиональных и межнациональных групп для определения потребностей и возможностей стран-участников.

Несомненно, ИСС не может принести пользу, если периодически не обновлять ее базу данных и если запрошенная пользователями информация не будет представляться в кратчайшие сроки. Но предоставляемые ИСС возможности не должны препятствовать использованию других форм определения возможностей и потребностей. Напротив, использование других подходов и информационных систем должно с течением времени показать оправданность инвестиций в ИСС. По мнению Инспектора, следующая важная задача должна состоять в увязывании средств ИСС с другими информационными системами системы Организации Объединенных Наций на глобальном уровне и на местах, а также с национальными базами данных. В частности, ИСС следует объединить с информационными системами региональных комиссий, которые должны принимать более активное участие в реализации возможностей и потребностей ТСРС в своих соответствующих регионах.

39. Инспектор считает, что Специальная группа не сможет справиться со всеми возложенными на нее обязанностями без некоторого расширения штатного расписания и соответственно рекомендует усилить Группу, по возможности через реорганизацию персонала.

2. Другие подразделения ПРООН

40. В ходе бесед с персоналом региональных департаментов ПРООН и отделений ПРООН в странах Инспектор отметил, что, несмотря на целый ряд программных указаний по ТСРС, которые Администратор дал после конференции в Буэнос-Айресе, в частности "основные руководящие принципы" ТСРС 1981 г. в разделе 3602 Руководства ПРООН

по вопросам политики и процедур, в целом сохраняется неправильное понимание концепции. Возможно, поэтому концепция ТСРС еще не введена решительно в практику планирования этих подразделений. Те, кто понимает эту концепцию, выразили сомнение в ее полезности и жизнеспособности. В любом случае как в штаб-квартире, так и на местах персонал участвует в традиционной деятельности по техническому сотрудничеству, а выдвижение инициативы по ТСРС обусловливается личной информированностью и мотивацией, а не сознательной и систематической деятельностью по содействию применения концепции.

41. Существует надежда, что это положение дел может улучшиться благодаря следующим новым и приветствуемым инициативам:

- Администратор решил, что на первых этапах программирования и разработки проектов по странам и регионам будут предприниматься "более активные усилия с целью выявления видов деятельности, представляющих взаимный интерес для стран, в частности для стран с естественными политическими или экономическими связями, которые могли бы стать основой для финансируемых ПРООН проектов в области ТСРС и средством увеличения имеющихся у ПРООН ограниченных ресурсов" (TCDC/3/6). Ответственность за это должна ложиться на отделения на местах, получающие помощь от региональных департаментов;

- Администратор назначил заместителя начальника каждого регионального департамента и Отдела глобальных и межрегиональных проектов координаторами ТСРС. Они будут, помимо осуществления других обязанностей, связанных с ТСРС, выявлять и решать проблемы, касающиеся ТСРС, в рамках своей компетенции;

- создан Постоянный комитет по ТСРС, который включает вышеуказанных координаторов и который уже провел ряд совещаний под руководством Директора Специальной группы по ТСРС.

К другим мероприятиям, от которых можно ожидать отдачу, относятся:

- продолжение публикации три раза в год TCDC News, чей тираж в настоящее время составляет 30 500 экземпляров на пяти языках;

- расширение компетенции Межучрежденческой службы услуг по снабжению (МУГУС) с включением потенциальных источников снабжения в развивающихся странах;

- расширение использования региональных и групповых совещаний координаторов-резидентов как форумов для обсуждения условий ТСРС.

42. Степень эффективности вышеуказанных мер в содействии применению принципа ТСРС на местах может в конечном счете зависеть от взаимодополняющих мер в области политики и процедур ПРООН. Вышеуказанный постоянный комитет по ТСРС осуществляет в рамках своих полномочий важную функцию обзора политики и процедур ПРООН в области ТСРС и подготовки проектов рекомендаций для внесения изменений. В настоящее время проекты ТСРС охватываются теми же правилами и процедурами, которые регламентируют различные этапы проектного цикла, а также процедурами торгов и снабжения в соответствии с традиционными исполнительными договоренностями. Недавно было внесено несколько исправлений для учета проектов ТСРС 6/, но воздействие этих исправлений еще не ощущается на местном уровне. С учетом этого не удалось

6/ См. TCDC/3/6, пункт 12.

провести оценку того, была ли произведена корректировка существующей политики и процедур с целью обеспечения соответствия с ожидаемой значительной ориентацией Программы на ТСРС. Постоянный комитет по ТСРС должен уделить пристальное внимание этому вопросу.

43. В вышеизложенных пунктах кратко резюмируются организационно-правовые меры, принятые в штаб-квартире ПРООН в соответствии с рекомендациями ПДБА. Вывод, который можно извлечь из этого, состоит в том, что, несмотря на сокращение персонала Специальной группы и задержки в развитии ИСС, была произведена некоторая значительная внутренняя перестройка с целью содействия осуществлению целей ПДБА. Многие меры были приняты лишь совсем недавно, после нескольких лет колебаний и незначительных конкретных результатов. С появлением ИСС и началом Постоянным комитетом по ТСРС своей работы настал этап распространения концепции ТСРС в системе ПРООН, что позволит ПРООН более эффективно играть свою каталитическую роль.

C. Другие организации системы Организации Объединенных Наций

44. В докладе Рабочей группы по ТСРС за 1974 г., одобренном Советом управляющих ПРООН и Генеральной Ассамблеей, организациям СРООН рекомендовалось провести обзор своих процедур, организационных мер, программ и проектов и внести в них коррективы в целях облегчения ТСРС (рекомендация 25) и создать координационные центры в каждом участвующем или исполнительном учреждении и региональной экономической комиссии для содействия ТСРС (рекомендация 31).

1. Координационные пункты

45. С тех пор ряд организаций и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций создали координационные центры по ТСРС 7/. Эти координационные пункты значительно различаются в плане численности персонала и квалификации, функций и полномочий и места в рамках организации. В большинстве случаев координационные пункты состоят из одного сотрудника, обычно старшего должностного лица, ответственного за программу технического сотрудничества соответствующей организации. В таких случаях их центральная роль в ТСРС состоит в выполнении в течение неполного рабочего дня работы по координации подготовки периодических докладов о деятельности их организаций в области ТСРС для представления ПРООН; обеспечении связи с отделениями и представителями на местах и предоставлении консультаций старшему начальнику по вопросам ТСРС. Это относится к координационным центрам ТСРС в МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ с тем различием, что последняя организация имеет также региональные подкомитеты и координационные центры по ТСРС в своих региональных отделениях, помимо своего глобального координационного центра, расположенного в управлении ПОЗ в Вашингтоне.

46. В отличие от в основном расчетных функций вышеуказанных координационных центров ряд организаций в соответствии с ПДБА наделили свои координационные подразделения по ТСРС более существенными функциями. Так обстоит дело в ФАО, ЮНИДО и ЭСКАТО, в которых побывал Инспектор. Круг ведения каждого из этих координационных центров охватывает следующие аспекты:

7/ См. полный перечень в докладе МОАП за 1985 год.

ФАО

a) выявление и распространение новых идей, концепций и подходов для содействия ТСРС в сельском и лесном хозяйстве и рыболовстве;

b) связь с техническими и другими подразделениями, а также с региональными и национальными отделениями для анализа и поощрения использования вклада развивающихся стран в осуществление обычных проектов и деятельности на местах;

c) контроль за прогрессом в широкой области ТСРС, включая использование персонала, договорных услуг и национальных учреждений из развивающихся стран;

d) подготовка докладов о ходе деятельности организации в области ТСРС в рамках Плана действий Буэнос-Айреса для руководящих органов ФАО.

ЮНИДО

a) разработка и формулирование концепций, стратегии и политики в области ЭСРС и ТСРС и воплощение их в конкретных и последовательных программах;

b) выдвижение предложений о новых методах поощрения этой формы сотрудничества и разработка совместных программ сотрудничества в конкретных промышленных секторах;

c) анализ и оценка проектов в области ЭСРС и ТСРС, осуществляемых ЮНИДО, а также работы других организаций и учреждений.

ЭСКАТО

a) предоставление существенных услуг для региональной информационной системы в целях поощрения и упрощения ТСРС и своего использования в качестве регионального средства ТСРС/ИСС;

b) подготовка справочников экспертов и учреждений стран Азии и Тихого океана в различных областях для содействия ТСРС;

c) составление региональной картотеки и справочника межгосударственных организационно-правовых соглашений по ТСРС и ЭСРС в странах Азии и Тихого океана;

d) подготовка информации о руководящих принципах и практике для использования экспертов и консультационных услуг в контексте ТСРС и для соглашений по техническому сотрудничеству;

e) контроль и оценка деятельности по ТСРС и ЭСРС на региональном уровне;

f) проведение научных исследований и анализа прогресса и потенциала субрегионального, регионального и межрегионального ЭСРС и т.д.

47. Хотя вышеуказанные три координационных центра различаются по размерам и численности своего персонала, а также кругу ведения, все они имеют постоянные штатные задания. В отличие от ФАО в рамках ЮНИДО и ЭСКАТО координационные центры осуществляют свои функции, охватывающие решение оперативных задач, соответственно на уровнях подпрограмм и программ. В трех рассматриваемых случаях принимаются целенаправленные меры по внедрению концепции ТСРС в работу оперативных подразделений и по содействию большей информированности о подходах и потенциале ТСРС. В случае ФАО персоналу, работающему на местах, были даны настоятельные указания применять методы ТСРС в региональной текущей и новой деятельности. Что касается финансирования, то ЮНИДО выделила часть своих регулярных ресурсов в области технического сотрудничества на цели поддержки ТСРС, а ЭСКАТО создала целевой фонд при поддержке правительства Нидерландов. Инспектор считает, что эти три организации вместе взятые являются весьма неплохим примером того, что остальная часть системы может сделать в поддержку ПДБА, даже если та или иная из них не сможет решить те или иные вопросы. Соответственно он рекомендует организациям, которые еще не сделали этого, создать в пределах имеющихся у них средств штатный пост высокого уровня в координационном центре по ТСРС с четкими полномочиями добиваться утверждения принципа ТСРС в ходе осуществления программы учреждения и оказывать правительствам помощь в воплощении принципа в конкретные проекты. Кроме того, отделениям на местах и управляющим программ следует предложить осуществлять контроль и представлять периодические отчеты в отношении своей стимулирующей и оперативной деятельности ТСРС через координационные центры старшим начальникам. Руководящие органы должны регулярно проводить обзор этой деятельности в качестве отдельного пункта своей повестки дня, по меньшей мере, раз в два года. В менее крупных организациях системы функция координационных центров по ТСРС может осуществляться на основе неполной занятости начальниками организационных подразделений, ответственных за деятельность по техническому сотрудничеству.

48. Все организации должны выделять часть своих средств в области технического сотрудничества, т.е. 10%, на цели деятельности по ТСРС, создать целевые фонды для ТСРС и программировать поддержку ТСРС на уровне программ и подпрограмм.

2. Информационные программы

49. Ряд организаций системы Организации Объединенных Наций, в частности ФАО, ВОЗ, МСЭ, ЮНИДО и ЮНЕСКО, разработали оперативные информационные программы, охватывающие их соответствующие области компетенции. Некоторые региональные комиссии создали или разрабатывают конкретные базы данных по ТСРС, касающиеся возможностей развивающихся стран их соответствующих регионов. Подробная характеристика того, как проходила или проходит адаптация этих информационных систем к целям ТСРС, уже содержится в представленных ПРООН Комитету высокого уровня периодических докладах, о достигнутых в системе Организации Объединенных Наций результатах по осуществлению ПДБА. Это постоянный процесс. Однако необходимо будет обеспечить эффективную координацию и увязку различных специализированных информационных программ и банков данных с ИСС для удовлетворения требований развивающихся стран в информации о ТСРС. Такие совместные усилия должны быть направлены на обеспечение своевременной и точной информации о нуждах и возможностях развивающихся стран. Как упоминается в докладе АКК за 1984 г. (E/1984/104), Консультативный комитет по координации информационных систем (ККИС) может играть важную роль в этой области, особенно в обеспечении полного соответствия различных информационных программ оперативным требованиям на местах.

50. Некоторые организации в рамках своей деятельности по распространению информации о ТСРС посвящают специальные выпуски своих регулярных публикаций вопросам ТСРС: можно привести такие примеры, как ЮНЕСКО Chronicle и World Health, а также ежемесячный информационный бюллетень регионального бюро ВОЗ в Юго-Восточной Азии, который посвящен исключительно ТСРС. В брошюре ФАО "Совместное использование опыта в целях прогресса" превосходно излагается концепция ТСРС и ее применение в сфере деятельности ФАО. Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна ежеквартально публикует издание "Сотрудничество и развитие", которое целиком посвящено ТСРС и ЭСРС в Латинской Америке и имеет широкий круг читателей. При условии максимально широкого распространения этих публикаций в учреждениях развивающихся стран, являющихся потенциальными проводниками деятельности по ТСРС, они должны помочь обеспечить большую информированность об условиях технического сотрудничества в рамках ТСРС.

IV. ПРОГРАММИРОВАНИЕ

51. В настоящей главе рассматривается степень ориентации средств и подходов программирования на принцип и практику ТСРС.

A. Программа развития Организации Объединенных Наций

1. Национальное программирование

52. Программирование ПРООН по странам является идеальной основой для определения секторов, подсекторов и проектов в области развития, оптимально отвечающих условиям технического сотрудничества в рамках ТСРС. Это особенно касается НРС, масштабы потребностей в области развития которых требуют оптимального использования дефицитных средств для целей развития через более широкое применение новаторских и менее дорогостоящих форм технического сотрудничества, таких, как ТСРС, Программа добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН), использование национальных кадров, правительственные оперативные соглашения, организационно-правовые однотипные соглашения и т.д. В этой связи следует напомнить, что в 1976 г. ОИГ рекомендовала организациям системы Организации Объединенных Наций использовать механизм программирования по странам ПРООН для оценки потенциала технико-экономического сотрудничества между развивающимися странами и осуществления такого сотрудничества на практике 8/.

53. Обзор некоторых программ по странам в сочетании с выводами Инспектора, сделанными на местах, позволяет говорить о том, что принцип ТСРС фактически игнорируется в существующем процессе разработки проектов по странам. В недавно изданных руководящих принципах ПРООН 9/ разработки проектов упоминается ТСРС, но в рубрике других глобальных мандатов, где одновременно рассматриваются такие вопросы, как роль женщин в процессе развития,охрана окружающей среды, Международное десятилетие питьевого водоснабжения и санитарии, сельскохозяйственное развитие и т.д. Такое смешение вопросов подтверждает сделанные Инспектором на местах выводы о том, что большинство персонала отделений ПРООН на местах, а также персонала учреждений еще не поняли в полной мере важное значение ТСРС как главным образом альтернативного метода обеспечения максимального использования в рамках технического сотрудничества средств, имеющихся у принимающих стран.

54. Инспектора информировали в тех странах, которые он посетил, что лишь в весьма редких случаях координаторы-резиденты поднимают вопрос об использовании принципа ТСРС на начальном этапе разработки программ по странам. В других случаях координаторы-резиденты и представители учреждений в целом считают, что ответственность за налаживание ТСРС ложится исключительно на правительства. Было также выражено мнение о том, что правительства не заинтересованы в ТСРС и не будут тратить свою конвертируемую валюту на эти цели.

8/ Доклад об использовании программирования по странам в качестве инструмента для координации и сотрудничества на уровне стран (JIU/REP/76/10), пункт 67.

9/ См. "Modified Approach to the project cycle: Provisional Guidelines for the use of the checklist for Project Formulation, the Short Format Project Document and the Work Plan Format".

5. Несомненно, возможность или желание развивающихся стран использовать механизм и редства ТСРС отнюдь не однородны. Но очевидное отсутствие поддержки со стороны некоорых стран в отношении этой формы сотрудничества, по-видимому, больше объясняется степенью их осведомленности и качеством консультативных услуг, которые они получают от оординаторов-резидентов и представителей учреждений и которые касаются относительного начения условий ТСРС по сравнению с традиционным подходом, а не их принципиальным нериятием ТСРС. Кроме того, некоторые препятствия, связанные с особенностями подходов процедур, по-прежнему не позволяют в полной мере осуществлять ТСРС, а система Организации Объединенных Наций приложила еще недостаточно усилий для преодоления таких преятствий. Инспектор отметил, что в странах, которые он посетил, существуют весьма знаительные различия в степени информированности о концепции ТСРС. В то время как некотоые национальные координационные центры имеют хорошую организационную структуру и информируются о потенциале ТСРС, другие практически не имеют никакой информации, помимо информации об общеполитической поддержке концепции. Лишь в нескольких случаях информация о СРС, как представляется, спустилась с уровня правительственных координационных центров о уровня национальных учреждений, которые обычно являются проводниками сотрудничества. о всем этим причинам процесс программирования по странам практически не используется истематически с целью наполнения концепции ТСРС практическим содержанием на уровне тран. Возможно, уместно отметить в этой связи, что в нынешнем подходе ПРООН к подговке программ по странам 10/ упор делается на выявление потребностей в области техниеского сотрудничества и разработку целей и мероприятий по удовлетворению этих потребностей без надлежащего и четкого указания на возможную стратегию и методы действий, оторые следует использовать при осуществлении программы, помимо тех, которые связаны с традиционным подходом.

6. Недавно, как упомянуто в пункте 41, Администратор ПРООН настоятельно призвал отдения ПРООН на местах сосредоточить свои усилия на определении на начальных этапах национального и регионального программирования и разработки проектов "мероприятий, представляющих взаимный интерес для стран, особенно стран, имеющих природные, политические и экономические связи, которые могут послужить в качестве основы для проектов ТСРС, поддерживаемых ПРООН" 11/.

7. В целях содействия осуществлению этих мер Инспектор рекомендует, чтобы в будущем программы по странам содержали четкое указание на сектора, подсектора и проекты или компоненты проектов в областях развития людских ресурсов, сельскохозяйственного развития, соответствующей технологии и т.д., в которых можно утвердить условия ТСРС или другие новаторские и менее дорогостоящие методы в отличие от традиционного выделения экспертов учреждениями. Этот подход потребует определения внутренних возможностей заинтересованной (заинтересованных) страны (стран) на начальном этапе подготовки проекта и принятия мер по определению конкретного вклада в ТСРС. Фактически правительства следует уведомить о том, что передача средств по ОПЗ будет одобрена лишь после того, как ПРООН убедится в том, что все имеющиеся на местах возможности получили свое отражение в программном документе и что условия ТСРС проанализированы в полной мере. Принцип постоянного программирования должен обеспечивать свежий подход к контролю за осуществляемыми проектами, с тем чтобы выяснить возможность более экономичного осуществления этих проектов или их частей в рамках мероприятий по ТСРС.

10/ См. руководство ПРООН по вопросам политики и процедур, раздел 3212.

11/ Меры по содействию техническому сотрудничеству между развивающимися странами TCDC/3/6), пункт 29.

При осуществлении этой функции отделениям по странам придется использовать данные ИСС в том случае, если им самим не удастся выявить, какие страны, помимо тех, в которых они аккредитованы, имеют экспертов и соответствующие возможности. На Постоянный комитет по ТСРС следует возложить функцию тщательного контроля за использованием учреждениями на местах возможностей ТСРС в своей деятельности по осуществлению программ и представления докладов о таком использовании.

2. Региональное программирование

58. В документе DP/1982/42/Add.1 содержится обзор деятельности по ТСРС за счет региональных и межрегиональных ОПЗ ПРООН. В нем делается вывод о том, что хотя число региональных проектов, предусматривающих ТСРС, увеличивается, при разработке проектов в большей степени можно было бы учитывать основные элементы ТСРС и, таким образом, это явилось бы поддержкой аспектов осуществления отдельных проектов и программ в целом. В этом документе говорится: "Во многих случаях слово ТСРС фигурирует лишь само по себе и не указывает, что данный конкретный вид деятельности используется a) для создания возможностей институционального и организационного характера, b) для непосредственной поддержки проектов оперативного развития в данном регионе или c) для содействия программам развития с явным учетом таких преимуществ, как совместное использование, объединение, обмен и сотрудничество. Цель, которая должна быть достигнута в результате удовлетворения потребностей по ТСРС, должна более четко указываться в каждом проектном документе".

59. Инспектор в целом согласен с этими замечаниями, поскольку они подтверждают его выводы и предыдущие заключения ОИГ по этому вопросу 12/. Хотя признается, что региональные и межнациональные проекты наилучшим образом содействуют деятельности по ТСРС, еще очень мало сделано для использования этого потенциала. Большинство региональных проектов по-прежнему осуществляется с использованием традиционных форм сотрудничества. Механизмы и условия ТСРС не используются на региональных конференциях по программированию и обзору. Специальная группа по ТСРС не привлекалась к активному участию в этих конференциях.

60. Региональные программы ПРООН охватывают многие субрегиональные и региональные учреждения и органы сети, в которых специализированные учреждения выступают в роли исполнителей и получают средства для финансирования проектов. Некоторые из органов сетей, финансируемых ПРООН и поддерживаемых ФАО, МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ в странах Азии, Тихого океана, Латинской Америки и Карибского бассейна, строят свою работу или основываются на принципах ТСРС, например, региональная комиссия ФАО по животноводству и ветеринарии для Азии, Дальнего Востока и юго-западной части Тихого океана (АПХКА) и Центр ВОЗ по ТСРС в Загребе (Югославия). Хотя некоторые из них - Азиатская программа педагогических нововведений в целях развития (АПЕИД) и финансируемый МОТ межамериканский центр исследований и документаций в области профессионального обучения (СИНТЕРФОР) - обладают существенными компонентами ТСРС, значительное участие развитых стран в этих проектах ставит под вопрос их подлинный характер как деятельности по ТСРС в соответствии с характеристиками, указанными в пункте 27.

12/ См., в частности, доклад ОИГ о помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций региональным межгосударственным учреждениям по техническому сотрудничеству (JIU/REP/80/10).

61. Несмотря на эти и другие аналогичные успешные примеры поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций организационно-правовой основы ТСРС, ОИГ выявила в своих предыдущих исследованиях, что подавляющее большинство субрегиональных и региональных учреждений, финансируемых ПРООН и другими учреждениями, не достигли цели самообеспеченности и опоры на собственные силы из-за недостатка надлежащей поддержки со стороны государств-участников. Многие из этих учреждений, включенных в периодические циклы программирования ПРООН и созданных задолго до принятия "новых перспектив", сохраняют зависимость в различной степени от помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций для обеспечения своего функционирования. Это положение не изменилось существенно с появлением концепции ТСРС, частично поскольку система Организации Объединенных Наций не переориентировала должным образом свою поддержку этих учреждений в направлении четких целей по ТСРС и частично вследствие нежелания государств-участников, особенно НРС, прекратить финансирование ПРООН.

62. Инспектор предлагает, чтобы поддержка, предоставляемая ПРООН и исполнительными учреждениями субрегиональным и региональным учреждениям, отныне направлялась на цели превращения их в подлинные центры и средства ТСРС на основе следующих критериев:

a) этими учреждениями должны руководить сами правительства, они должны получить правовой статус, в котором отражались бы основные функции правительств, как это имеет место в случае субрегиональных и региональных экономических группировок (АСЕАН, ЭКОВАС, КАРИКОМ); следует учесть особое положение НРС и других находящихся в наиболее неблагоприятном положении стран;

b) эти учреждения должны во все большей степени использоваться как исполнительные учреждения либо непосредственно, либо через субподрядные соглашения с организациями системы. Такой подход не только будет способствовать обеспечению финансовой жизнеспособности этих учреждений, но должен также повысить эффективность их оперативных программ;

c) система Организации Объединенных Наций должна оказывать техническую поддержку на условиях ТСРС с максимальным охватом правительств, учреждений и частных лиц.

3. Межрегиональное и глобальное программирование

63. Хотя межрегиональные и глобальные программы ПРООН разрабатываются и регламентируются в штаб-квартире ПРООН, они охватывают важные стимулирующие проекты ТСРС, такие, как Международный центр по государственным предприятиям в развивающихся странах (ЦГП) в Любляне (Югославия), расширение подготовки кадров в области морских перевозок (ТРЭЙНМАР), курс по вопросам электросвязи (КОДЕВТЕЛ) и финансируемый ЭКА/ЭКЛАК проект содействия технико-экономическому сотрудничеству между странами Африки и Латинской Америки, который позволил выявить в 1980 г. ряд возможностей ТСРС/ЭСРС в ряде секторов, охватывающих страны обоих регионов. Эти и другие аналогичные проекты составляют ценную инфраструктуру для развития и расширения как ТСРС, так и ЭСРС. В добавление к этой деятельности межрегиональное и глобальное программирование проектов может в будущем быть направлено на расширение подготовки оперативного персонала правительств в области разработки и осуществления проектов ТСРС. Например, можно осуществить всеобъемлющий проект ТСРС по подготовке молодых специалистов из развивающихся стран, аналогичный системе младших экспертов ПРООН, предложенный в докладе ОИГ о роли экспертов в области сотрудничества в целях развития. Такой проект может в течение нескольких лет

обеспечить профессиональную подготовку без отрыва от производства тысяч молодых мужчин и женщин и значительно расширить возможности развивающихся стран в плане ТСРС. Этот подход явится эффективным дополнением деятельности по ТСРС на национальном и региональном уровнях.

64. Ресурсы по специальным программам (РСП) являются с 1979 г. основным источником средств для поддержки межрегиональной и глобальной деятельности по ТСРС. К концу 1983 г. было запланировано выделение приблизительно 1,5 млн. дол. США на цели стимулирующей и оперативной деятельности по ТСРС в различных секторах. Хотя даже осуществление многих из этих мероприятий еще не завершилось, несколько ценных уроков уже извлечены из межрегионального проекта "Содействие целенаправленной деятельности по ТСРС" (INT/83/904), который начал осуществляться в 1983 г. в соответствии с решением 3/5 Комитета высокого уровня, который настоятельно призвал Специальную группу приступить к проведению конкретной "целенаправленной стимулирующей деятельности". В этих целях Комитет высокого уровня просил Совет управляющих ПРООН рассмотреть возможность выделения 1 млн. дол. США из РСП в период 1984-1985 годов. В решении 83/15 Совет утвердил выделение 600 000 дол. США на осуществление этого всестороннего проекта, который стал осуществляться с 21 октября 1983 года.

65. Целью этого проекта является a) предоставление прямой помощи на межнациональном уровне в области профессиональной подготовки и обмена опытом, а также поощрение и стимулирование добровольного совместного использования технических ресурсов, специалистов и средств и обмен ими через практическую деятельность по ТСРС и b) предоставление прямой помощи всем развивающимся странам и территориям с целью расширения их возможностей и потенциала в области ТСРС. К 15 марта 1984 г. в связи с этим проектом от 59 стран поступило 66 просьб, в которых запрашивается выделение в общей сложности 778 400 дол. США в следующей разбивке по компонентам 13/:

Эксперты	362 100 дол. США	46,5%
Профессиональная подготовка	404 300 дол. США	52,0%
Оборудование	12 000 дол. США	1,5%
Всего	778 400 дол. США	100,0%

В соответствии с этим проектом состоялся обмен 94 экспертами между 59 странами приблизительной стоимостью 362 100 дол. США, и ожидается, что 114 человек воспользуются возможностями, предоставляемыми учебными программами, осуществляемыми в учреждениях развивающихся стран приблизительной стоимостью в 404 300 дол. США. Следует отметить, что расходы на экспертов в соответствии с этим проектом составляют 46,5%, а на профессиональную подготовку - 52,0% по сравнению с около 70% и 10%, соответственно, при традиционных формах технического сотрудничества. Кроме того, примерные годовые расходы на одного эксперта по ТСРС в этом проекте составляют 3 582 дол. США, в то время как расходы ПРООН на того же эксперта от развивающейся

13/ Анализ Специальной группы по ТСРС в дискуссионном документе, представленном на региональном совещании Регионального бюро для Латинской Америки в Доминиканской Республике, 12-17 ноября 1984 года.

страны, взятого на средний пост (С-4) и получающего соответствующую зарплату в рамках традиционной системы осуществления проектов, составили бы примерно 70 000 дол. США 14/ с различиями в зависимости от категории коррективы по месту службы. Кроме того, подготовка одного человека в соответствии с традиционными соглашениями о стипендиях в регионах развивающихся стран обошлась бы ПРООН в 16 200 дол. США в год на основе применявшихся в 1983 г. ставках по сравнению лишь с 3 546 дол. США в год в соответствии с рассматриваемым проектом ТСРС.

66. Специальной группой в связи с этим проектом накоплен опыт, охватывающий, в частности, следующие основные элементы 15/:

a) за 61 просьбу, анализ которых обошелся ПРООН приблизительно в 674 400 дол. США, правительства стран-доноров и получателей выделяют 2 238 192 дол. США, т.е. на каждый 1 дол. США, потраченный ПРООН, участвующие в сотрудничестве правительства вносят 3,32 дол. США;

b) эксперты и профессиональная подготовка предоставляются в ключевых секторах, в которых обычно концентрируются традиционные формы технической помощи ПРООН;

c) те же затраты, произведенные в соответствии с проектом INT/83/904, были бы в четыре раза выше при использовании традиционных форм технического сотрудничества;

d) то обстоятельство, что участвующие в сотрудничестве правительства желают вносить свой вклад в финансирование каждого мероприятия ТСРС в соответствии с этим проектом, указывает на желание развивающихся стран принять условия ТСРС при условии предоставления начальных инвестиций.

67. Этот проект оказался столь успешным, что Администратору пришлось просить о выделении дополнительной суммы в 800 000 дол. США из РСП в целях его продолжения. Однако программирование проектной деятельности может осуществляться более эффективно при условии более систематического перспективного планирования. В настоящее время программирование осуществляется на специальной основе и зависит от финансовых ассигнований, ежегодно утверждаемых Советом управляющих. При рассмотрении новых путей и средств достижения новых позитивных результатов в осуществлении этого

14/ См. официальные показатели ПРООН за 1983 г. по расчету бюджетной сметы для проектов, финансируемых из источников Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНФСТД, ЮНФПА, ЮНФДАК и ЮНЕП).

15/ См. также последний доклад о ходе осуществления этого проекта (TCDC/4/6), в котором содержится большая часть свежих статистических данных на 15 февраля 1985 г. о проектной деятельности и подтверждаются весьма позитивные результаты такой деятельности.

проекта Администратор, возможно, пожелает рассмотреть вопрос о том, чтобы сделать непрерывное программирование одной из основных функций Специальной группы при обеспечении финансирования из межрегиональных и глобальных СПЗ на гарантированной и предсказуемой основе.

B. Другие организации системы Организации Объединенных Наций

68. В бюджетной документации по программам организаций системы Организации Объединенных Наций, за исключением некоторых подразделений Организации Объединенных Наций (региональные комиссии, ЮНИДО и ЮНКТАД), ТСРС отражается лишь незначительно либо в качестве программы или подпрограммы самой по себе, либо как важный метод деятельности по осуществлению технического сотрудничества. Правда, ссылка на ТСРС содержится во введении к бюджетам по программам некоторых организаций (ФАО, МОТ, ВОЗ), в то время как во втором среднесрочном плане ЮНЕСКО (1984-1989 гг.) "продолжение деятельности по содействию техническому сотрудничеству между развивающимися странами" упоминается в качестве одного из многочисленных мероприятий, предусмотренных в соответствии с ее основной программой VIII "Принципы, методы и стратегия деятельности в области развития". Однако эти ссылки носят декларативный характер и практически не подкрепляются конкретными положениями по ТСРС в бюджетах и программах работы этих организаций. Попытки определить деятельность по ТСРС в бюджетах по программам показали, что эти мероприятия, в основном стимулирующего характера, тесно переплетаются с традиционными проектами технического сотрудничества, и не имеется никаких специальных бюджетных положений в поддержку деятельности по ТСРС на местах. Ниже Инспектор резюмирует подходы некоторых организаций к программированию, контролю и составлению докладов в отношении их деятельности по ТСРС в соответствии с проведенным Инспектором обзором в июне 1984 г. - марте 1985 года.

1. ФАО

69. Как упомянуто в предыдущей главе, ФАО имеет весьма эффективный координационный центр по ТСРС, который способствует закреплению принципа ТСРС во всех крупных программах работы ФАО. На местах Инспектору практически не удалось выявить оперативную деятельность по ТСРС, осуществляемую при поддержке ФАО на уровне стран. Однако он выявил определенную непрограммируемую деятельность на межнациональном уровне, такую, как поддержка межправительственных консультаций по ТСРС, организованных в Пекине в ноябре 1983 г., и другие оперативные мероприятия по ТСРС в различных областях сельского и лесного хозяйства и рыболовства в контексте региональных организационно-правовых сетей, особенно в Азии и регионе Тихого океана. Можно привести такие примеры, как деятельность Региональных сельскохозяйственных кредитных ассоциаций стран Азии и Тихого океана (АПРАКА), охватывающих 53 учреждения в 19 странах, или ассоциации учреждений по сбыту пищевой продукции в странах Азии и Тихого океана (АФМА) - сеть, охватывающая 25 учреждений в 11 странах и направленная на систематический обмен информацией по различным аспектам сбыта пищевой продукции на основе ТСРС. Была создана Комиссия по животноводству и ветеринарии для стран Азии, Дальнего Востока и юго-западной части Тихого океана (АПХКА) для ускорения реализации мероприятий по ТСРС. Аналогичная деятельность была выявлена в Латинской Америке и регионе Карибского бассейна. Эти мероприятия обычно относят к традиционным формам технического сотрудничества, и вследствие этого не предоставляется систематических отчетов о них как о ТСРС. В этих условиях трудно получить точный показатель объема средств, которые ФАО затрачивает в поддержку деятельности по ТСРС на местах, особенно с учетом того, что в бюджете по программам организации не содержится отдельного положения по ТСРС. Однако регулярная (ПТС) программа ФАО охватывает многие проекты содействия ТСРС.

2. ЮНИД

70. Поддержка ТСРС и ЭСРС представляется как самостоятельная и отдельная подпрограмма в бюджете по программам ЮНИДО. Главной особенностью этой программы является существование координационного центра, основная часть текущей деятельности которого связана с ТСРС. Обеспечивается регулярный контроль и предоставление отчетов, а финансирование осуществляется за счет выделения 9% регулярных средств ЮНИДО в области технического сотрудничества. Уже принято решение включать в повестку дня ежегодных конференций в качестве отдельного пункта вопрос о поддержке ЭСРС/ТСРС. Деятельность ЮНИДО по ТСРС сосредоточивается на проведении совещаний солидарности по ТСРС на уровне министров, цель которых состоит в удовлетворении потребностей НРС в специалистах, имеющихся в других развивающихся странах. Результатом работы этих совещаний явилась разработка ряда проектов ТСРС. Совещания на высоком уровне и на уровне министров в конкретных промышленных секторах и совместные программы с отдельными учреждениями развивающихся стран, а также поддержка сотрудничества между предприятиями в рамках проектов ЭСРС позволили наладить определенную важную деятельность по содействию ТСРС. Однако Инспектору практически не удалось выявить каких-либо оперативных проектов по ТСРС на местах, осуществляемых при помощи ЮНИДО. Было установлено,что деятельность, которая, как сообщалось, подпадает под ТСРС, - это в основном регулярная деятельность по осуществлению программ.

3. ЭСКАТО

71. Одновременная поддержка ТСРС и ЭСРС предоставляется на уровне осуществления программ и охватывает как существенную, так и оперативную поддержку. Однако ЭСКАТО пока не предоставляла прямой поддержки деятельности по ТСРС на местах, но вносит значительный вклад в определение потребностей и возможностей в своих государствах-членах и ведение переговоров по оперативным проектам. В этих целях она организует межправительственные совещания по ТСРС, такие, как совещание, проведенное в Пекине 1-12 ноября 1983 года. Эти совещания являются важным форумом для определения и программирования проектов ТСРС двустороннего характера. Комиссия еще не создала надежной системы мониторинга и предоставления докладов в отношении своей деятельности по ТСРС. Этот пробел необходимо заполнить. Кроме того, помимо фонда ТСРС, финансируемого Нидерландами, не обеспечивается никакого другого источника финансирования.

4. Другие региональные комиссии

72. Деятельность ЭКА, ЭКЗА и ЭКЛАК по ТСРС сосредоточивается на стимулировании и состоит в основном из поддержки межправительственных совещаний и межнациональных региональных учреждений, а также рабочих групп и семинаров. Эта деятельность охватывает аспекты ТСРС и ЭСРС, обычно сводящиеся к поддержке региональных и субрегиональных учреждений и экономических интеграционных движений. В целом представляется, что не было внесено значительных корректив в программы работы трех рассматриваемых региональных комиссий в целях четкого определения их функций и обязанностей по ТСРС, отличных от их регионального конституционального мандата по содействию экономическому сотрудничеству и интеграции в их соответствующих регионах. Деятельность, о которой сообщают комиссии, имеет широкий охват, особенно это касается мероприятий, осуществляемых ЭКЛАК, но можно сказать, что она в основном входит в сферу их традиционной деятельности с охватом элементов содействия ТСРС и ЭСРС. В этой связи условия технического сотрудничества в рамках ТСРС еще не нашли полного оперативного отражения в работе этих региональных комиссий. С учетом успешных результатов и опыта в осуществлении указанного всеобъемлющего целенаправленного проекта по содействию ТСРС, Инспектор предлагает попытаться осуществить аналогичные проекты на региональном уровне при условии, что

региональные комиссии будут представлять необходимую административную поддержку. В этой связи следует рассмотреть вопрос о выделении части региональных ОПЗ ПРООН на цели поддержки конкретных целенаправленных мероприятий по ТСРС в различных регионах. Кроме того, следует принять меры по объединению средств ИСС с информационными системами региональных комиссий и активизировать сотрудничество между ПРООН и комиссиями в области ТСРС.

5. ВОЗ

73. Приверженность ВОЗ принципу и целям ТСРС отражается во многих резолюциях и решениях по этому вопросу, принятых Всемирной ассамблеей здравоохранения, Исполнительным комитетом и региональными комитетами Организации. Важное значение ТСРС в области здравоохранения получило признание на Международной конференции по первичной медико-санитарной помощи, организованной ВОЗ и ЮНИСЕФ и состоявшейся в Алма-Ате, СССР. ТСРС явилась также предметом "технического обсуждения" на последних сессиях Всемирной ассамблеи здравоохранения. В ходе этого обсуждения были выявлены основные области, содействующие ТСРС в области здравоохранения, такие, как научные исследования в области развития здравоохранения, трудовых ресурсов, которые были признаны основной областью расширения ТСРС, местный (национальный и региональный) контроль за производством и качеством основных медикаментов, включая производство вакцин и биологических препаратов, борьба с некоторыми заболеваниями и обмен экспертами.

74. Организация сообщила об осуществлении комплекса мероприятий по содействию ТСРС, особенно о функционировании региональных сетей национальных центров, профессиональной подготовке путем предоставления стипендий, подготовке медицинских учебных материалов, семинаров и симпозиумов и т.д. Однако эта деятельность не поддается точной количественной оценке и в основном представляет собой осуществление традиционных проектов. Представляется, что на американском континенте деятельности по ТСРС оказывается более существенная поддержка, чем в других регионах. Кроме того,как и в случае других организаций, ТСРС не получила отдельного отражения в предложенном бюджете этой организации по программам на 1986-1987 годы. В качестве примера значительной деятельности по ТСРС ВОЗ сообщила о поддержке среднесрочной программы ТСРС в области здравоохранения на весь период 1984-1989 гг. в неприсоединившихся и развивающихся странах. В этих рамках планируется провести ряд коллоквиумов по подготовке руководящих кадров совместно с ВОЗ, при этом ПРООН и принимающая страна предоставлят техническую, материальную и финансовую помощь. Однако представляется, что эти похвальные усилия выходят за рамки каталитических функций СРООН, указанных в главе III выше.

6. ЮНЕСКО

75. ЮНЕСКО поддерживает деятельность по ТСРС через свои региональные отделения и институционные органы сети, включая учебные, научные и информационные центры. Инспектор установил на местах, что некоторые из этих центров имеют четкое представление о целях ТСРС. Однако некоторые из сетей в регионе Азии и Тихого океана предполагают полное участие развитых стран. Хотя в ПДБА развитым странам рекомендуется оказывать поддержку ТСРС, участие этих стран в деятельности по ТСРС в развивающихся странах, помимо оказания финансовой поддержки, не позволяет провести разграничение между традиционным техническим сотрудничеством и ТСРС. Организация участвует также в двусторонней оперативной деятельности по ТСРС, особенно в регионе Карибского бассейна, но эта деятельность не программируется и не рассматривается как таковая. На цели ТСРС не выделялось каких-либо специальных средств.

7. МОТ

76. МОТ, как и другие крупные вышеуказанные организации, содействует ТСРС главным образом через региональные институционные сети, самая развитая из которых находится в Латинской Америке, где следует отметить СИНТЕРФОР и СИАТ. Однако большая часть региональных учреждений и сетей МОТ, хотя и охватывает региональное многостороннее сотрудничество и обмен, функционирует в основном как компонент традиционных программ МОТ по техническому сотрудничеству. Эти учреждения еще не стали самостоятельными системами сотрудничества между странами-участниками в сравнении, например, с финансируемой ФАО АПХКА в Азии, которая создала фонд национальных валют для финансирования деятельности по ТСРС между государствами-членами. Концепция и практика ТСРС в МОТ является четким отражением этих традиционных проектов Организации по техническому сотрудничеству. Это также очевидно в связи с отсутствием четко определенных положений по ТСРС в бюджете организации по программам. Однако ТСРС и ЭСРС фигурируют в числе нескольких видов деятельности, для которых предусматривается финансирование в рамках регулярной бюджетной программы по техническому сотрудничеству на 1984-1985 годы. В этой связи в соответствующем циркуляре МОТ содержится просьба к управляющим программы максимально придерживаться новых параметров технического сотрудничества. "Значительная доля средств должна направляться на цели обмена информацией и опытом между развивающимися странами в форме ознакомительных поездок, стипендий, семинаров и совещаний. Желательно, чтобы на консультативные должности и посты в межнациональных проектах назначались эксперты и консультанты из соответствующего региона". Эта деятельность связана с содействием ТСРС и, как отмечено выше, является частью с давних пор осуществляемой системой Организации Объединенных Наций деятельности по техническому сотрудничеству. В ходе своих поездок на места Инспектор отметил, что персонал МОТ на местах в целом не ориентируется на ТСРС, несмотря на вышеупомянутый циркуляр Генерального директора.

8. Другие учреждения

77. Узкоспециализированные и менее крупные организации также поддерживают ТСРС, но в основном путем стимулирующей деятельности. Так, МАГАТЭ, ИКАО, ИМО, ВМО и ВПС осуществляют значительные учебные программы через региональные межнациональные проекты, семинары и симпозиумы в развивающихся странах. Эти учреждения не выделяют какой-либо фиксированной доли своего регулярного бюджета или внебюджетных средств на цели ТСРС, объясняя это главным образом тем, что средства, выделяемые ими на цели технического сотрудничества, невелики и не позволяют ассигновать специальные средства на цели ТСРС. Тем не менее некоторые из этих организаций активно поддерживают ТСРС в пределах своих ограниченных ресурсов. Регулярная программа ИКАО поддерживает региональные группы планирования и осуществления, в которых объединенными усилиями специалистов стран-участников выявляются недостатки сооружений и служб, необходимых для гражданской авиации, и изыскиваются средства по устранению таких недостатков. ИМО осуществляет одобренную Советом ИМО программу поддержки ПДБА по пяти направлениям со средоточением внимания на профессиональной подготовке, согласовании морских кодексов развивающихся стран и межнациональном сотрудничестве в борьбе с загрязнением морской среды. В рамках своей программы добровольного сотрудничества ВМО может удовлетворять потребности, использовать возможности и ресурсы своих государств-членов в решении конкретных проблем. Однако эта программа не имеет конкретной направленности на ТСРС, посольку она предполагает значительное участие развитых стран. В связи с недостатком средств МАГАТЭ приступила к более систематическому анализу возможностей ТСРС для осуществления

отдельных частей проектов. Концепции ТСРС отдается предпочтение перед традиционными концепциями сотрудничества в тех случаях, когда она оказывается более рентабельной и когда прямое сотрудничество между развивающимися странами в большей степени отвечает потребностям осуществления проектов. Эти различные подходы подтверждают жизнеспособность концепции ТСРС даже в узкоспециализированных областях.

78. Однако в целом сделанные Инспектором на местах выводы и заключения настоящего исследования не подтверждают факты осуществления масштабной разносторонней деятельности по ТСРС, о которой организации системы Организации Объединенных Наций периодически докладывают Комитету высокого уровня в плане своей поддержки ПДБА. За некоторыми исключениями, отмеченными в вышеприведенном обзоре, организации внесли весьма немного корректив и приняли весьма немного новых мер в подтверждение своей эффективной поддержки ПДБА. Лишь ограниченная поддержка оказывается оперативным проектам по ТСРС в той форме, которую отстаивает Специальная группа по ТСРС. Необходимость в проведении СРООН новой политики лучше всего иллюстрируется в докладе, недавно направленном одним из отделений на местах одному из учреждений:

> "Имеются многочисленные указания на то, что время для существенного развития ТСРС настало бы.., если можно было бы более решительно перейти от деятельности по концептуализации к практической деятельности. Другими словами, одним из условий успеха явилась бы замена международными организациями... своей философской поддержки конкретным вкладом в налаживание ТСРС".

Инспектор полностью разделяет эту точку зрения.

C. Органы, не входящие в систему Организации Объединенных Наций

79. Инспектор рассмотрел деятельность по ТСРС, проводимую Фондом Содружества наций по техническому сотрудничеству, Ассоциацией стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), административным колледжем по Плану Коломбо и Латиноамериканским центром администрации развития (КЛАД). В деятельности по ТСРС первостепенное внимание уделяется программам профессиональной подготовки и повышения квалификации. Например, План Коломбо охватывает широкую программу "технического образования" на основе сети учебных заведений и программ в странах-участниках Плана Коломбо. АСЕАН и КЛАД также используют тот же децентрализованный или системный подход. Практически все учебные программы, финансируемые Фондом Содружества наций, осуществляются через механизмы ТСРС. Кроме того, развитые страны вносят в различном объеме вклад в финансирование деятельности этих органов по ТСРС, особенно это касается Фонда Содружества наций и административного колледжа по Плану Коломбо. Кроме того, расходы на экспертов в области ТСРС составляют значительно меньшую величину, чем традиционные показатели в системе Организации Объединенных Наций,и выдерживают разумное сравнение с шкалой заработной платы, применяемой программой добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН).

80. Инспектор проанализировал также деятельность Международного центра по государственным предприятиям и ряда национальных учреждений и учебных центров развивающихся стран, таких, как ФУНДАП и ИБАМ в Бразилии, Центр по шелководству в Китае, Центр охраны окружающей среды в Индонезии, Центр аквакультуры в Таиланде и Научно-исследовательский институт кукурузы и Центр по восстановлению трудоспособности инвалидов в

Югославии, и некоторых других учреждений, функционирующих при финансовой поддержке со стороны СРООН, таких, как Экспериментальный учебный центр и Центр по обслуживанию промышленных проектов в Эфиопии. Все они обладают высоким потенциалом в своих соответствующих областях деятельности и могут привлекаться к деятельности по ТСРС. Руководители этих учреждений сообщили Инспектору о своей глубокой заинтересованности в субподрядных соглашениях с СРООН на принципах ТСРС и отметили недостаточное использование их возможностей организациями системы Организации Объединенных Наций.

81. Опыт этих органов, особенно в плане систематического применения принципа ТСРС в области профессиональной подготовки, указывает на возможность применения организациями системы Организации Объединенных Наций аналогичного подхода. Столь же важный урок, который можно извлечь из этого опыта, состоит в том, что программы технического сотрудниества могут эффективно осуществляться при значительно меньших расходах на услуги экспертов, чем те, которые в настоящее время несет система Организации Объединенных Наций в результате использования традиционных подходов к техническому сотрудничеству. Таким образом, в настоящее время в условиях ограниченных средств на цели развития в рамках всей системы, возможно, следует использовать опыт многосторонних органов, не входящих в систему Организации Объединенных Наций.

V. РЕСУРСЫ

82. Для оценки масштаба мер, принятых для решения проблемы финансовых ресурсов на цели ТСРС, инспектор вкратце рассматривает ниже реакцию организаций на каждую из конкретных директив, содержащихся в рекомендации 38 ПДБА о финансовых мероприятиях по ТСРС. В ПДБА признается, что, хотя финансирование деятельности по ТСРС "является главной ответственностью самих развивающихся стран, тем не менее необходимо, чтобы развитые страны и система развития Организации Объединенных Наций оказывали финансовую поддержку такой деятельности, не нанося ущерба процессу принятия решений развивающимися странами по руководству такой деятельностью вобласти ТСРС". В этой связи в ПДБА рекомендуется принятие следующих конкретных мер.

83. Директива: "a) развивающиеся страны должны определять приемлемые для них нормы и механизмы в контексте их участия в финансировании деятельности ТСРС на национальном, двустороннем, субрегиональном, региональном и межрегиональном уровнях ...".

Деятельность: существуют различные нормы и механизмы финансирования развивающимися странами своей деятельности по ТСРС. Некоторые страны создали национальные фонды для ТСРС, в некоторых случаях в добавлении к средствам ОПЗ, выделяемым на цели ТСРС. Другие страны, не имеющие специальных фондов для ТСРС, финансируют деятельность по ТСРС из существующих фондов для сотрудничества в области науки, техники и культуры или из бюджетов отраслевых правительственных департаментов. Финансовые механизмы имеют различные формы. Самый общий подход на двустороннем уровне состоит в использовании национальных учебных центров для подготовки персонала из других стран на бесплатной основе и на многостороннем уровне, объединении и централизованной регламентации членских взносов в контексте субрегиональных и региональных соглашений, учреждений и организаций. Коломбийский административный колледж функционирует за счет членских взносов, предназначаемых для руководства колледжем, и предоставления государствами-членами своего персонала. Отраслевые органы АСЕАН используют различные механизмы. Можно привести такие примеры, как банковский совет АСЕАН, который организует учебные программы в области экономики и банковского дела, финансируемые центральными банками государств - членов АСЕАН, и торгово-промышленная палата АСЕАН - частный филиал АСЕАН, - которая организует учебные курсы в интересующих ее областях. Интересного новаторского подхода придерживается финансируемая ФАО АПХКА, упомянутая в пункте 69 выше. Каждая страна-член этой сети ТСРС создала свой "фонд национальных валют", специально предназначенный для стимулирования осуществления деятельности по ТСРС и уменьшения давления на скудные валютные средства. Страны-участники, помимо внесения своих ежегодных членских взносов в целевой фонд ФАО для АПХКА, распоряжаются фондами национальных валют для осуществления деятельности по программам АПХКА. Принимающая страна обеспечивает питание, жилье и суточные расходы по местным ценам из своего фонда национальной валюты, а участники перевозятся своими национальными компаниями. Различные подходы и механизмы, используемые развивающимися странами для финансирования своей деятельности по ТСРС, зависят от конкретных условий и позиции соответствующих стран. Не требуется разработки какой-то общей модели, однако следует поощрять обмен опытом.

84. Директива: "b) региональные и международные фонды, банки развития и другие межправительственные финансовые институты и учреждения-доноры должны в рамках своих полномочий прилагать особые усилия для финансирования проектов и деятельности по ТСРС и, по мере необходимости, корректировать свою политику и процедуры для развития ТСРС".

Деятельность: Инспектор не имеет информации о принятии каких-либо конкретных мер в соответствии с вышеуказанной директивой.

85. Директива: "c) развивающиеся страны, при желании с их стороны, должны рассмотреть вопрос о выделении процента своих ориентировочных плановых заданий ПРООН на национальном уровне для финансирования проектов ТСРС на двустороннем и субрегиональном уровнях".

Деятельность: В решении 81/31 Совет управляющих ПРООН утвердил выделение странами до 10% своих ОПЗ или 7,5 млн.дол. США в зависимости от того, какая сумма является меньшей, на цели межнационального ТСРС. Десятипроцентное ограничение применяется лишь к развивающимся странам-донорам, предоставляющим специалистов и оборудование в области ТСРС другим развивающимся странам. Если развивающаяся страна-реципиент ОПЗ желает использовать свои ОПЗ для финансирования некоторых компонентов проектов ТСРС, то эта страна вправе использовать любой объем своих ОПЗ для покрытия таких расходов. Во время составления настоящего доклада лишь 15 стран (4 - из стран Азии и Тихого океана, 1 - из арабских государств и 10 - из стран Латинской Америки и Карибского бассейна) выделили часть своих ОПЗ на цели деятельности по ТСРС. Агрегированная общая сумма, выделенная этими странами в соответствии со своими национальными ОПЗ, составляет приблизительно 7 млн. дол. США, или 1,6% их общих ОПЗ (430,6 млн. дол. США), на нынешнем утвержденном бюджетном уровне, или 0,3% ОПЗ для всех стран (2 159,3 млн.дол.США). Такое вялое реагирование развивающихся стран можно отнести за счет нескольких факторов. Насколько Инспектору известно, некоторые страны не желают использовать свою твердую валюту для финансирования деятельности по ТСРС, а некоторые приостановили свою поддержку новых проектов ТСРС. Другой причиной ограниченного ответа на эту конкретную директиву, возможно, является отсутствие во многих случаях надлежащей квалифицированной консультативной помощи со стороны представителей-резидентов относительно использования ресурсов ОПЗ на цели деятельности по ТСРС. Например, энтузиазм, проявленный многими странами в связи с проектом INT/83/904, рассмотренным в предыдущей главе, совершенно не соответствует ограниченному ассигнованию средств в рамках национальных ОПЗ.

86. По мнению инспектора, возможно, необходимо вновь рассмотреть этот вопрос для ускорения прогресса в деятельности по ТСРС, особенно с учетом ограничений, которые некоторые страны испытывают в отношении фондов в области развития. Инспектор предлагает отменить 10-процентное ограничение и позволить странам самим решать вопрос о выделении средств ОПЗ на цели деятельности по ТСРС с должным учетом норм ПРООН, которые могут претерпевать изменения.

87. Директива: "d) региональные ориентировочные плановые задания ПРООН должны максимальным образом использоваться для финансирования проектов и деятельности по ТСРС; ответственность за определение и выдвижение таких проектов и деятельности должна быть возложена на развивающиеся страны соответствующего региона".

Деятельность: Помимо информации о традиционном использовании региональных ОПЗ для поддержки межнациональных учреждений субрегионального и регионального уровня (см. предыдущую главу), не имеется иной информации о мерах, принятых в соответствии с вышеуказанной рекомендацией. Государства-члены в регионах развивающихся стран должны в соответствии со своими региональными приоритетами выделять значительную часть, возможно, вначале 25% своих региональных ОПЗ, для финансирования региональных проектов ТСРС. ПРООН считает, что это, возможно, противоречит установившейся политике ПРООН в области выделения средств по программам. Однако, по мнению инспектора, исключение в этом случае может считаться оправданным, если оно служит цели налаживания ТСРС. Несомненно, впоследствии это исключение может быть пересмотрено.

88. Директива: "e) Значительная часть межрегиональных и глобальных ориентировочных плановых заданий ПРООН должна быть полностью зарезервирована для финансирования проектов и видов деятельности по ТСРС, запрошенных двумя или более развивающимися странами различных регионов; управление этими ресурсами должно осуществляться в тесной консультации с соответствующими развивающимися странами".

Деятельность: Ответные меры еще не были приняты. Текущая межрегиональная деятельность, руководство которой осуществляет специальная группа по ТСРС в рамках проекта INT/83/904, финансируется из ресурсов по специальным программам. Государства-члены должны принять решение о выделении этих средств для целей ТСРС. В этой связи следует запланировать выделение значительной доли межрегиональных и глобальных ОПЗ, возможно 75%, как указывается в предыдущем пункте.

89. Директива: "f) Система развития Организации Объединенных Наций должна изучить дополнительные источники финансирования проектов и деятельности по ТСРС, включая источники межрегионального и глобального характера".

Деятельность: Организации системы не сообщили о принятии каких-либо конкретных мер в этой области. На недавно состоявшихся региональных совещаниях МОТ и ВОЗ обсуждалась возможность создания регионального фонда ТСРС. Эту возможность следует рассмотреть с учетом мер, которые будут приняты в рамках межрегиональных и глобальных ресурсов ОПЗ, и в дополнение к таким мерам.

90. Директива: "g) Потоки помощи на цели развития должны увеличиваться на прогнозирумой, гарантированной и непрерывной основе".

Деятельность: Большинство организаций указывают на тенденцию сокращения своих средств для целей развития.

91. Директива: "h) Развитые страны должны обеспечивать на добровольной основе и не нанося ущерба существующим программам дополнительную финансовую поддержку для проектов и деятельности по ТСРС, например, заключая финансовые соглашения с третьими странами и увеличивая взносы в различные национальные, субрегиональные, региональные, межрегиональные или международные организации, включая ПРООН".

Деятельность: В периодических докладах о деятельности правительств в области ТСРС, представленных Комитету высокого уровня, содержится информация о том, что ряд развитых стран делают в соответствии с этой рекомендацией. Эта информация указывает на значительную поддержку со стороны ряда развитых стран региональным учреждениям и другим совместным соглашениям, особенно в регионах Азии и Тихого океана, а также Латинской Америки и Карибского бассейна. Например, правительство Нидерландов, учреждения по техническому сотрудничеству Канады и Швеции финансируют ряд проектов ТСРС. Такое начинание следует поощрять.

92. Директива: "i) Все организации системы развития Организации Объединенных Наций должны выделять все большую часть своих ресурсов на деятельность и проекты по ТСРС".

Деятельность: В целом этого не произошло (см. предыдущую главу). Лишь ЮНИДО выделяет фиксированную долю (9%) из своих регулярных средств в области технического сотрудничества на цели ТСРС. Другие организации финансируют конкретные мероприятия по ТСРС из своих регулярных бюджетов (ФАО, МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ), но объем этих ассигнований трудно определить, поскольку деятельность по ТСРС тесно переплетается с традиционными мероприятиями.

93. Директива: "j) В этой связи система развития Организации Объединенных Наций другие учреждения-доноры, развитые и развивающиеся страны должны прилагать особые усилия для укрепления возможностей наименее развитых, внутриконтинентальных, островных и наиболее серьезно пострадавших развивающихся стран эффективно участвовать в деятельности и проектах по ТСРС".

Деятельность: Надлежащая информация о том, что делается в соответствии с этой рекомендацией, отсутствует. Организованные в рамках ЮНИДО совещания солидарности на уровне министров, предназначенные для изыскания возможностей удовлетворения потребностей НРС за счет ресурсов, которыми располагают более развитые развивающиеся страны, возможно, является наилучшим из известных инспектору примеров мер, принятых для решения этой конкретной проблемы. Кроме того, на межправительственном консультационном совещании, проведенном в Пекине в ноябре 1983 года, было принято решение о проектах по ТСРС, в рамках которых в некоторые НРС в регионе Азии и Тихого океана были направлены китайские эксперты. Эти примеры заслуживают того, чтобы им последовали другие организации системы с учетом масштаба потребностей НРС, которые могут быть удовлетворены через соглашения по ТСРС, охватывающие относительно развитые развивающиеся страны.

94. Представляется, что система развития Организации Объединенных Наций изучила и рассмотрела далеко не все возможные источники финансирования проектов и мероприятий по ТСРС. Должным образом следует учесть использование условий ТСРС, а также другие вопросы, такие, как расширение использования национальных кадров и правительственных исполнительных органов для экономического распределения имеющихся средств в области технического сотрудничества. В этой связи ТСРС должно рассматриваться как благоприятная возможность, которую могут использовать организации системы с целью повышения эффективности использования их ограниченных ресурсов. При таком подходе острота вопроса о финансовых средствах на цели ТСРС была бы уменьшена.

95. Однако СРООН постоянно настаивает на том, что дефицит средств является самым серьезным препятствием для поддержки системой Организации Объединенных Наций в отношении осуществления ПДБА. Эта проблема упоминается в ряде докладов, представленных Комитету высокого уровня. В недавно подготовленном АКК докладе эта проблема вкратце описывается следующим образом: "Следует признать,

что любой серьезный сдвиг в использовании существующего уровня ресурсов, даже если он возможен на практике, неизбежно приведет к сокращению других видов оперативной деятельности, осуществление которых в последние годы сталкивалось с серьезными препятствиями. Таким образом, становится ясно, что если окажется невозможным мобилизовать новые ресурсы для поддержки экономического и технического сотрудничества между развивающимися странами, то вряд ли можно будет значительно расширить оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций, направленную на содействие подобному сотрудничеству 16/".

96. Инспектор считает, что это заявление трудно согласовать с целями и рекомендациями ПДБА. Как указывается в предыдущих пунктах настоящего доклада, инспектор не выявил принятия СРООН серьезных мер по экономии существующих ресурсов путем использования возможностей ТСРС или других форм осуществления проектов, которые, очевидно, являются более рентабельными, чем традиционный способ осуществления технического сотрудничества. Он установил, что представители-резиденты наряду со специализированными учреждениями, несмотря на указания ПРООН, в целом по-прежнему руководствуются традиционным подходом и не уделяют должного внимания ТСРС.

97. Трудно поддержать вырисовывающуюся в связи с этим позицию АКК о том, что без чистых дополнительных ресурсов система Организации Объединенных Наций не может или не должна активизировать поддержку ТСРС. Напротив, с учетом масштаба потребностей в области развития, которые должны удовлетворяться из сокращающихся средств, система Организации Объединенных Наций должна использовать все возможности для пополнения своих дефицитных средств на благо испытывающих лишения народов, которым система призвана помогать, а не держаться за старые подходы. ТСРС - это новый подход, поддерживаемый всей системой Организации Объединенных Наций и могущий явиться позитивным вкладом в концепцию, о поддержке которой СРООН заявляет постоянно, - самообеспечение.

98. Безусловно, развивающиеся страны сами несут главную ответственность за практическую реализацию на конкретном национальном уровне стимулирующих и оптимальных выгод, которые можно извлечь из подходов и программ в области технического сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций. Расширение технических возможностей развивающихся стран требует изменения их роли в техническом сотрудничестве. Например, большая часть традиционно организуемой профессиональной подготовки между развивающимися странами может производиться либо через учебные заведения, либо по неакадемическим и менее официальным каналам. Соответственно развивающиеся страны должны всесторонне изучить вопрос о том, существует ли потребность в использовании форм профессиональной подготовки, которые сослужили хорошую службу, но могут быть изменены в рамках сотрудничества Юг-Юг. Это лишь одна область. Аналогичным образом следует изучить весь комплекс механизмов осуществления проектов. Инспектор считает, что, несомненно, пришло время, когда правительства как в индивидуальном, так и в коллективном порядке должны отказываться от неоправданного подхода, когда предполагается, что СРООН должна решить многие заурядные проблемы, с которыми они сами могут справиться наилучшим образом. Это явилось бы их лучшим вкладом в ТСРС, поскольку это должно стимулировать опору на собственные силы в индивидуальном и коллективном порядке. Другое преимущество этого подхода состоит в сосредоточении консультативной помощи СРООН в областях, в которых развивающиеся страны не могут в настоящее время найти замену традиционному техническому сотрудничеству.

16/ Экономическое и техническое сотрудничество между развивающимися странами: роль организаций системы Организации Объединенных Наций (E/1984/104, пункт 20)

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

99. После Конференции по ТСРС, состоявшейся в Буэнос-Айресе в 1978 г., приверженность развивающихся стран делу осуществления ПДБА неоднократно отмечалась на конференциях неприсоединившихся стран и на конференциях на уровне министров, а также на совещаниях Группы 77. Ту же приверженность и поддержку ПДБА можно обнаружить в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, а также вспомогательных органов и специализированных учреждений. Таким образом, единодушное одобрение ПДБА в рамках системы не оставляет никаких сомнений или двусмысленности. На практике поддержка ТСРС системой носит весьма нестабильный характер. Государства-члены выражают все большую озабоченность по поводу медленного прогресса в практической реализации системой многих резолюций по ТСРС, принятых после 1978 года. Эта проблема широко обсуждалась в рамках Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций, и результатом такого обсуждения явились просьбы к Генеральному секретарю подготовить межорганизационный анализ поддержки ТСРС и ЭСРС со стороны СРООН.

100. Представленный в настоящем докладе анализ большого объема документации, опубликованной после 1978 г. с учетом достигнутых на настоящий момент результатов в деятельности по ТСРС позволяет сделать очевидный вывод о том, что конкретные результаты на местах значительно уступают тем, о которых СРООН сообщила Комитету высокого уровня, и тем, которые содержатся в докладах МОАП. Концепция ТСРС еще не нашла распространения в программах и деятельности системы на местах. "Традиционный подход" к осуществлению проектов и стремление учреждений по техническому сотрудничеству в рамках и за пределами СРООН охранять свои узкоместнические интересы являются существенным препятствием в осуществлении ПДБА, а также эффективном использовании растущих возможностей развивающихся стран. В настоящее время это стало препятствовать применению новаторских подходов, которые возникли в результате появления новых возможностей. Шкала относительно выгодной оплаты услуг экспертов в рамках традиционной систему осуществления проектов также отнюдь не способствует применению методов ТСРС и других экономичных подходов к осуществлению проектов, поскольку условия, на которых берется на работу эксперт в рамках традиционной системы, значительно превосходят те, которые предлагаются правительствами эксперту по ТСРС, хотя даже оба могут наниматься в одной и той же стране, а эксперт по ТСРС может обладать более высокой квалификацией. Решения этих проблем следует добиваться через более тщательный отбор традиционных проектов технического сотрудничества, который должен ориентироваться на области передовой технологии и технических знаний, которые практически отсутствуют во многих развивающихся странах.

101. Несмотря на вышеуказанные трудности, накопленный на местах опыт ясно показывает Инспектору, что концепция ТСРС является жизнеспособным конструктивным методом осуществления проектов. Это подтверждают, например, достигнутые на настоящий момент результаты в рамках проекта ПРООН: целенаправленная деятельность по содействию ТСРС,рассмотренная в настоящем докладе выше. Другие примеры можно найти в осуществлении некоторых проектов ТСРС, финансируемых из национальных ОПЗ, или в субрегиональных или региональных многосторонних организациях, не входящих в систему Организации Объединенных Наций. Что касается последних, то в

ряде случаев ими оказывалась активная поддержка, но это все еще отдельные усилия, которые необходимо стимулировать на официальном уровне. Этого можно добиться лишь при условии надлежащей корректировки политики в пользу деятельности по ТСРС.

102. После рассмотрения законодательных мандатов по ТСРС Инспектор пришел к выводу о том, что, поскольку практически все руководящие органы системы Организации Объединенных Наций поддержали ПДБА, можно считать, что он принят всеми в качестве обязательной законодательной основы поддержки ТСРС со стороны СРООН. Поэтому нет необходимости в новом общесистемном мандате. Однако появление после Конференции в Буэнос-Айресе большого числа законодательных директив привело, по разным причинам, к тому, что организации системы практически не шли дальше декларативной поддержки ПДБА.

Рекомендация 1

a) Организации СРООН должны рассматривать ПДБА в качестве обязательной законодательной основы для своей деятельности по ТСРС. При принятии конкретных законодательных актов следует четко указывать, какие конкретные задачи необходимо выполнить в области ТСРС, и утвердить выделение средств, требуемых в этих целях.

b) Руководящие органы должны избегать включения мандатов на ЭСРС и ТСРС в одном и том же законодательном акте: каждый должен определяться отдельно.

c) Отчетность и учет также должны определяться отдельно, а руководящие органы должны регулярно, по меньшей мере раз в два года, рассматривать деятельность своих организаций по ТСРС в качестве отдельного пункта повестки дня.

103. Организации системы Организации Объединенных Наций совсем по-разному понимают концепцию ТСРС. Многие организации провдят незначительное различие или не проводят никакого различия между ТСРС и "традиционными" формами технического сотрудничества, и наблюдается тенденция беспорядочного смешения этих двух понятий. "Основные руководящие принципы", цель которых состоит в разъяснении этого различия, толкуются довольно гибко и в результате эти два понятия постоянно смешиваются.

Рекомендация 2

В деятельности по поддержке мероприятий по ТСРС организации СРООН должны придерживаться следующих основных характеристик и определения проектов ТСРС:

a) Наличие соглашения между правительствами двух или более развивающихся стран, участвующих в деятельности по ТСРС. Условия этого соглашения должны отражаться в проектной документеции. Должны указываться конкретные методы и механизмы ТСРС.

b) Осуществление проектов правительственными исполнительными органами при активном участии СРООН. Роль СРООН должна ограничиваться выявлением методов ТСРС, обеспечением диалога между сторонами и, по просьбе правительств, предоставлением технической помощи элементам проектов, не предоставляемых в соответствии с соглашениями по ТСРС.

c) Финансовая поддержка СРООН должна ограничиваться финансированием валютного (валютных) компонента (компонентов), таких, как путевые расходы за пределами принимающей страны и стоимость иностранного оборудования и поставок в соответствии с правилами ПРООН.

104. ПРООН осуществила определенную внутреннюю перестройку в организационной и кадровой областях по направлениям, рекомендованным в ПДБА. Ответные меры, принятые другими организациями системы, существенно различаются между собой. Эта перестройка во многих случаях отнюдь не является адекватной, а в системе еще не утвердился дух ТСРС.

Рекомендация 3

a) Администратор ПРООН должен пересмотреть штатное расписание Специальной группы по ТСРС с учетом текущих обязанностей, а также любых новых функций, которые могут появиться в результате выполнения рекомендации 4 настоящего доклада.

b) Другие организации, которые еще не сделали этого, должны в пределах имеющихся у них ресурсов создать или усилить свои координационные центры по ТСРС, выделив для этой цели полную (полные) ставку (ставки), с четкой обязанностью утверждать принцип ТСРС в программах организаций и оказывать правительствам помощь в воплощении этого принципа в конкретные проекты ТСРС. Менее крупные организации могут поручать функции координационных центров по ТСРС на основе неполной занятости предпочтительно руководителям подразделений, ответственных за техническое сотрудничество. Следует проводить инструктаж программистов и сотрудников на местах в области контроля и представления периодических отчетов старшему начальнику через координационный центр.

105. Хотя ПРООН инструктировала программистов и представителей-резидентов относительно необходимости применять концепцию ТСРС в программах на местах, система программирования ПРООН еще не ориентирована в полной мере на осуществление ПДБА.

Рекомендация 4

a) Программирование по странам:

i) В ходе программирования по странам ПРООН должна анализировать вместе с правительствами желательность определения секторов, подсекторов и проектов в области развития, включая компоненты проектов (например, подготовка кадров, соответствующая технология, развитие сельских районов и т.д.), которые могут наилучшим образом отвечать условиям ТСРС и/или другим новаторским и менее дорогостоящим методам осуществления технического сотрудничества. В программной документации по странам следует указывать имеющиеся на местах возможности и потенциал ТСРС.

ii) На стадии разработки проектов следует согласовывать проектные требования с возможностями ТСРС. Правительства должны информироваться о том, что выделение ресурсов ОПЗ страны будет одобрено лишь после того, как Администратор убедится в том, что условия ТСРС или другие менее дорогостоящие условия осуществления проектов были изучены.

iii) Принцип постоянного программирования должен применяться для актуального обзора осуществляемых проектов в целях выявления возможностей более экономичного осуществления некоторых из них или их частей на условиях ТСРС.

b) Региональное программирование:

i) На совещаниях по региональному программированию, организуемых ПРООН, следует впредь предусматривать детальное рассмотрение возможностей ТСРС. Как и в случае проектов по странам, Администратор должен убедиться в том, что возможности ТСРС были изучены до утверждения региональных проектов. Это должно охватывать активно подготовительную работу и участие Специальной группы по ТСРС на совещаниях.

ii) Поддержка со стороны системы Организации Объединенных Наций субрегиональных и региональных учреждений должна отныне ориентироваться на их превращение в эффективные инструменты ТСРС по следующим направлениям:

- следует обеспечивать полный правительственный контроль над существующими и новыми учреждениями;

- Организация Объединенных Наций должна оказывать поддержку на условиях ТСРС в соответствии с рекомендацией 2 настоящего доклада, при этом первостепенное внимание должно уделяться созданию технического и проектно-исполнительного потенциала, насколько это возможно;

- учреждения должны все больше использоваться как инструменты межнациональной деятельности, входящей в их сферу компетенции, либо несопредственно, либо через субподрядные соглашения с организациями системы Организации Объединенных Наций.

c) Межрегиональное и глобальное программирование:

i) На основе позитивного опыта осуществления межрегионального проекта "Содействие целенаправленной деятельности по ТСРС" этот проект должен стать постоянным компонентом программирования ПРООН.

ii) Следует обеспечивать подготовку правительственного оперативного персонала в области разработки и осуществления проектов ТСРС аналогично той, которой обладает младший эксперт системы ПРООН. Наиболее подходящим решением в этой связи может стать всеобъемлющий проект ТСРС.

iii) Обе эти функции должны быть поручены Специальной группе по ТСРС и должны финансироваться из межрегиональных и глобальных ресурсов ОПЗ.

106. В то время как финансовые ограничения, которые испытывают развивающиеся страны и организации СРООН, оказывают несомненное негативное воздействие на осуществление рекомендаций ПДБА, Инспектор установил, что система практически не приняла каких-либо серьезных мер для получения оптимальных выгод в области технического сотрудничества из существующих дефицитных средств через применение новых методов или поиск новых источников финансирования деятельности по ТСРС на местах в соответствии с рекомендацией ПДБА (см. главу V).

Рекомендация 5

a) Все организации СРООН, за исключением ПРОООН, должны выделять не менее 10% своих средств в области технического сотрудничества на цели ТСРС и, кроме того, создать в случае необходимости целевые фонды в области ТСРС. Поддержка ТСРС должна четко указываться в среднесрочных планах и вводиться в бюджеты по программам в качестве отдельной подпрограммы технического сотрудничества.

b) Совет управляющих ПРООН должен пересмотреть свое решение о 10-процентном ограничении на ОПЗ стран для целей ТСРС, имея в виду ликвидацию такого ограничения и либерализацию существующей политики в отношении возмещения национальных расходов на цели оперативных проектов по ТСРС.

c) Развивающиеся страны должны в соответствии со своими региональными приоритетами рассмотреть вопрос о выделении разумной доли региональных ОПЗ на цели финансирования региональных проектов ТСРС.

d) Совет управляющих должен рассмотреть вопрос о выделении значительной доли межрегиональных и глобальных ОПЗ на цели проектов ТСРС.