JUI/REP/86/1

# ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НА МЕСТАХ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: СТРУКТУРА И КООРДИНАЦИЯ

Подготовлено

Альфредом Н. Фордом
Эрлом Д. Сомом

*Объединенная инспекционная группа*

Женева, 1986 год

JIU/REP/86/1
Geneva, March 1986

# ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НА МЕСТАХ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: СТРУКТУРА И КООРДИНАЦИЯ

Подготовлено

Альфредом Н. Фордом
Эрлом Д. Сомом

## Содержание

| | | Пункты | Стр. |
|---|---|---|---|
| I. | ВВЕДЕНИЕ | 1-9 | 1 |
| II. | СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА МЕСТАХ | 10-58 | 3 |
| | A. Расширение представительства на местах | 10-17 | 3 |
| | B. Структура и функции отделений на местах | 18-28 | 4 |
| | C. Представительство на местах в 1973-1983 годах | 29-47 | 8 |
| | D. Служебные помещения отделений на местах | 48-51 | 15 |
| | E. Общее обслуживание | 52-58 | 16 |
| III. | КООРДИНАТОР-РЕЗИДЕНТ | 59-86 | 19 |
| | A. История вопроса | 59-65 | 19 |
| | B. Факторы, способствующие координации | 66-76 | 21 |
| | C. Факторы, препятствующие координации | 77-86 | 24 |
| IV. | ПОСЛЕДУЮЩИЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ ДЕЙСТВИЯ | 87-112 | 28 |
| | A. Правительства и система Организации Объединенных Наций | 87-92 | 28 |
| | B. Роль координатора-резидента | 93-95 | 30 |
| | C. Личные качества координатора-резидента | 96-98 | 31 |
| | D. Отношения между координатором-резидентом и ИЦООН | 99-100 | 31 |
| | E. Роль Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества (ГДМЭС) | 101-105 | 33 |
| | F. Критерии создания новых отделений на местах | 106-110 | 34 |
| | G. Общие замечания | 111-112 | 36 |
| V. | РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ | 113-115 | 37 |
| | A. Структура | 113-114 | 37 |
| | B. Координация | 115 | 38 |

Таблицы

Приложение

# I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад подготовлен в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи к Объединенной инспекционной группе "тщательно изучить структуру представительства на местах органов и организаций системы Организации Объединенных Наций, прежде всего с учетом задач, возложенных на координаторов-резидентов" (пункт 30 резолюции 38/171 Генеральной Ассамблеи). При выполнении просьбы Генеральной Ассамблеи инспекторы рассматривали термин "представительство" в широком смысле, включая любые договоренности, в результате которых какая-либо организация имеет представительство на местах в любых целях, даже выходящих за рамки деятельности исключительно в целях развития.

2. Организация Объединенных Наций представляет собой систему организаций, включающих многие отрасли специализации, имеющие широкую общую цель. За последние 40 лет они способствовали деятельности в целях развития в государствах-членах и создали сеть отделений на местах, которые обеспечивают помощь специалистами и оперативные услуги развивающимся странам, имеющим такие отделения. Этой всеобъемлющей и сложной системе необходимы общие цели, а также периодическая проверка для обеспечения того, чтобы ее деятельность была целенаправленной, результативной с точки зрения затрат и взаимосогласованной.

3. В 1973-1983 годах система значительно расширила и укрепила представительство на местах на национальном, субрегиональном и региональном уровнях. В первой части настоящего исследования (глава II) внимание сосредоточено на масштабах и характере такого развития, а также в ней рассматриваются масштабы, в которых в нынешних условиях общая цель может способствовать улучшению планирования и программирования, а также осуществления программ. Стремление к последовательности действий вполне оправдано при нынешней нехватке ресурсов.

4. Анализ структуры развития представительства на местах предусматривает определенное сопоставление между организациями. Однако этот анализ является неполным из-за ряда вполне понятных причин: во-первых, необходимо было бы глубоко изучить не только структуру их деятельности на местах, но и организационную структуру центральных учреждений; во-вторых, организации широко различаются по масштабам, организационной структуре, характеру и видам программ (фактор, который оказывает влияние на материально-техническое обеспечение), а также по структуре персонала, необходимого для работы. Проведение исследования, включающего все эти элементы и направленного на их согласование, подразумевало бы выход далеко за рамки имеющихся ресурсов и в значительной степени нарушило бы ограничения, установленные в отношении объема докладов. Тем не менее, инспекторы выявили некоторые широкие тенденции, которые представляются существенными, и высказали по ним свои замечания. Руководящим органам следует использовать эти достаточно важные тенденции для обоснования проведения более глубокого анализа в своих соответствующих организациях.

5. В третьей главе доклада внимание обращено на роль координатора-резидента и взаимодействие факторов, оказывающих влияние на его отношения с коллегами на местах. Особо выделены определенные факторы, способствующие или препятствующие координации деятельности системы Организации Объединенных Наций.

6. Организации системы Организации Объединенных Наций постоянно уделяют внимание вопросам координации. Имеется ряд координационных органов, основная задача которых в административном отношении или в области программирования заключается в обеспечении надежной теоретической и практической основы для разнообразных мероприятий посредством: активной разработки единой системы окладов; осуществления позитивной,но не полностью выполненной задачи программирования по странам; решения не столь масштабной, но полезной задачи "избежания дублирования"; стремления к единому, согласованному подходу к развитию. Все это нацелено на то, чтобы система Организации Объединенных Наций более эффективно выполняла свои обязательства.

7. В последние годы расширилось обсуждение вопросов координации; в настоящее время учреждения-доноры все более часто поднимают этот вопрос, а получатели помощи все шире осознают эффективность такой помощи на основе сотрудничества. В октябре-ноябре 1985 года в Копенгагене (Дания) проходило международное совещание представителей ПРООН на местах, на котором рассматривались проблемы координации, а сотрудники ПРООН значительно способствовали координации многосторонней и двусторонней помощи Африке в условиях разразившегося там кризиса. Генеральная Ассамблея в резолюции 40/177 призвала Генерального секретаря после консультации с исполнительными главами специализированных учреждений критически пересмотреть все аспекты вопроса о координации и представить предварительный доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок первой сессии.

8. В этой связи в главе IV "Последующие практические действия" авторы исходили из двух основных предпосылок: во-первых, координация является динамичным средством организации многосторонней помощи и она требует стремления к успешному осуществлению такой операции; и во-вторых, координация, вытекающая из определенной самоотверженности, простого понимания важности согласования специализации в целях развития, является выгодной для обслуживаемых стран,независимо от того, осуществляется ли координация внутри секторов или между ними, внутри системы Организации Объединенных Наций или между этой системой и двусторонними учреждениями.

9. Инспекторы выражают свою признательность всем тем, кто способствовал составлению настоящего доклада. Инспекторы выражают надежду, что доклад окажет помощь тем, кто должен рассматривать эти вопросы в поисках эффективных решений выявленных проблем.

## II. СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА МЕСТАХ

### А. Расширение представительства на местах

10. В 1945 году пятьдесят одно суверенное государство заключило официальный договор в целях избавить грядущие поколения от бедствий войны. В последующие 40 лет еще 108 государств подтвердили это торжественное обещание. Действуя согласованно в качестве Объединенных Наций, они стремятся устранить угрозу войны, восстановить мир в случае войны и в более положительном смысле создать условия для прочного мира. В этих целях статья 55 Устава Организации Объединенных Наций предусматривает "создание условий стабильности и благополучия, необходимых для мирных и дружественных отношений между нациями...".

11. Все члены взяли обязательство предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией для достижения этих целей. Специализированные учреждения, созданные на основе межправительственных соглашений и облеченные международной ответственностью в их областях деятельности, были поставлены в определенную связь с Организацией.

12. Учредительные акты специализированных учреждений, ратифицированные отдельными государствами-членами, сами по себе содержат четкое определение этих учреждений, а также предусматривают определенную самостоятельность их деятельности; однако в соответствии со статьей 63 Устава установлена конкретная взаимосвязь между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями посредством соглашений, заключенных с Экономическим и Социальным Советом и одобренных Генеральной Ассамблеей. Кроме того, деятельность специализированных учреждений может координироваться ЭКОСОС "посредством консультаций с ними и рекомендаций таким учреждениям..." (статья 63).

13. Организация Объединенных Наций уже давно признала практическую ценность предусмотренного Уставом регионального представительства для содействия созданию благоприятных экономических и социальных условий. В этой связи в первые три года существования Организации были созданы три из пяти существующих в настоящее время экономических и социальных комиссий (ЕЭК в 1947 году, ЭКАДВ (в настоящее время ЭСКАТО) также в 1947 году и ЭКЛА (в настоящее время ЭКЛАК) в 1948 году). ЭКА была создана позже, в 1958 году,и ЭКЗА (в настоящее время ЭСКЗА) в 1973 году. Сами эти Комиссии создали множество экономических, социальных, финансовых, научных, технических и технологических учреждений, которые обслуживают соответствующих государств-членов на региональном и субрегиональном уровнях. Примерами таких организаций являются в регионе ЭКЛАК Латиноамериканский институт экономического и социального планирования; в Азии и районе Тихого океана - Азиатский банк развития и Азиатский статистический институт; и в Африке- Многонациональные центры по программированию и оперативной деятельности (МЦПОД), руководители которых представляют ЭКА на субрегиональном уровне. Комиссии также осуществляют сотрудничество в области планирования и создания национальных учреждений и способствуют сотрудничеству и интеграции деятельности в качестве основы для социально-экономического развития в их соответствующих регионах.

14. В [illegible] Организации Объединенных Наций [illegible] в области экономического и социального развития были жарты [illegible] сбора, использования и анализа информации, а также ее распространения. Эта [illegible] работа, которая продолжается [illegible] в широком размах в 1949 году в рамках мероприятий Расширенной программы технической помощи (РПТП) [illegible] Совета технической помощи (СТП) [illegible] СТП предоставил [illegible] которого был [illegible] зрелый центр, объединил [illegible] в которых участвующие организации (Организация Объединенных Наций и специализированные учреждения, координируя свою деятельность, проводят консультации и осуществляют всестороннее сотрудничество друг с другом в областях, представляющих общий интерес. Они должны обмениваться информацией об изменениях и достигнутых результатах в области технической помощи.

15. СТП и Административный комитет по координации (АКК) были инструментами для сотрудничества на уровне центральных учреждений, но поскольку мероприятия РПТП и программы определенных учреждений осуществлялись на местах, стало необходимым совместное представительство на местах участвующих организаций. В этой связи ряд сотрудников получили назначение на работу в отдельные страны. Первые назначенные сотрудники носили различные титулы: "представитель Генерального секретаря", "совместный представитель", "сотрудник по связи СТП", "резидент - представитель СТП". Однако все это предусматривало общую цель, а именно совместное представительство участвующих организаций. Хотя большинство представителей были назначены через отделение СТП, некоторые участвующие организации заключили аналогичные договоренности о совместном представительстве на местах в других странах.

16. За последние 25 лет государства-члены все настойчивее побуждают соответствующие организации к децентрализации их деятельности: во всех организациях имеется значительное количество документов и резолюций по этому вопросу. Наиболее всеобъемлющей и широкой из этих резолюций является резолюция 32/197 Генеральной Ассамблеи. Сама ОИГ во многих своих докладах выдвигала концепцию децентрализованной структуры и деятельности.

17. Специализированные учреждения также видели преимущества представительства в регионах. В этой связи наиболее крупные из них, действуя на основе своих уставов (ФАО, ВОЗ) или откликаясь на практические потребности, приступили к созданию отделений. В скором времени ФАО, МОТ, ЮНЕСКО и ВОЗ имели своих сотрудников в отделениях на местах. К 1958 году в результате неуклонного расширения РПТП и увеличения их собственного регулярного бюджета эти учреждения и ИКАО имели представителей на всех континентах.

## B. Структура и функции отделений на местах

18. В настоящее время почти все организации в той или иной форме представлены на местах:

a) Организация Объединенных Наций представлена на региональном уровне экономическими комиссиями, а посредством ПРООН представлена в 116 странах;

b) ВОЗ создала региональные отделения, деятельность которых подчиняется программным директивам Генерального директора, но они обладают полной самостоятельностью в области разработки с помощью региональных комитетов национальных, региональных и межгосударственных программ здравоохранения;

c) другие крупные учреждения в различной степени контролируются из центра наряду с передачей определенных полномочий отделениям на местах.

19. Небольшие организации, например ВПС и ВМО, не имеют представительства на местах. Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСР), который действует в качестве исполнительного органа Организации Объединенных Наций, осуществляет широкую программу технического сотрудничества без представительства на местах, но при помощи представителей/координаторов-резидентов или координаторов-резидентов, действующих от имени ДТСР в данной стране 1/. ЮНИДО, которая в настоящее время является специализированным учреждением, но которая до 1 августа 1985 года функционировала в качестве автономной организации в рамках Организации Объединенных Наций, имеет в странах ряд Старших советников по промышленному развитию на местах (ССПРМ), которые полностью объединены с отделениями представителей/координаторов-резидентов.

20. Исследование функций, осуществляемых этими отделениями на местах, предполагает, что отделение на национальном и региональном уровне могло бы иметь задачи и обязанности наподобие тех, которые изложены ниже. На национальном уровне такое отделение действовало бы в качестве "многоцелевого посольства" данного учреждения. Его основные функции были бы следующими:

a) представительские функции: в дипломатическом смысле представитель учреждения при осуществлении своих обязанностей взаимодействует от имени руководителя исполнительного органа не только с правительством, но и с другими учреждениями, донорами, двусторонними организациями, НПО и другими местными учреждениями;

b) технические функции: оказание всесторонней консультативной помощи местным правительствам в связи с циклом осуществления проектов, начиная от выявления проблем и кончая конкретными предложениями, разработкой проекта, переговорами и его осуществлением, контролем и отчетностью перед центральными органами;

c) информационные функции: отделения в стране представляют собой местную "антенну" специализированного учреждения, обеспечивающую поток информации в обоих направлениях, приспособление программ к национальной политике, организацию совещаний, "круглых столов" и семинаров, а также деятельность в качестве агента по связям с общественностью при разъяснении политики и целей Организации;

---

1/ Термин "представитель/координатор-резидент" использован в настоящем докладе для определения сотрудника, который одновременно исполняет обязанности представителя - резидента Программы развития Организации Объединенных Наций и координатора-резидента системы Организации Объединенных Наций.

[illegible] обсуждает дела [illegible] затрагиваемые деятельностью [illegible] Общая необходимости [illegible] ирует меры по оказанию чрезвычайной помощи, действует в качестве канала для других организаций, желающих внес[illegible] свой вклад в осуществление проектов в его области, подготавливает личные дела кандидатов на получение стипендий из числа местных специалистов и т.д.

Методы деятельности ВОЗ в наименьшей степени отвечают этой модели. Поскольку структура ВОЗ с самого начала предполагала децентрализованную организацию, национальные координаторы и региональные директора ВОЗ по характеру своей деятельности в меньшей степени выполняют представительские функции, чем их коллеги в других учреждениях: представитель ВОЗ с самого начала становится сотрудником органов здравоохранения страны или региона, где он работает.

21. На региональном уровне эти функции осуществляются параллельно с функциями национальных отделений, но в более широких масштабах:

a) <u>представительские функции</u>: обеспечивают связь с органами региональной интеграции, межправительственными организациями и т.д.;

b) <u>технические функции</u>: оказание поддержки представителям в странах, контроль за работой региональных секретариатов и технических комиссий, содействие техническому сотрудничеству между странами региона, обеспечение помощи при разработке региональных проектов, поддержка и контроль осуществления проектов, консультирование правительств по региональным вопросам и т.д.;

c) <u>информационные функции</u>: информирование центральных органов о текущих тенденциях и изменениях, сбор и анализ информации о ратификации и применении конвенций и стандартов, консультации центральных органов по вопросам разработки региональной политики;

d) <u>функции материально-технического обеспечения</u>: организация региональных конференций, совещаний и семинаров.

22. Деятельность учреждений на субрегиональном уровне, естественно, осуществлялась бы на основе соответствующего промежуточного сценария.

23. Подробный перечень возможных функций этих отделений включен в приложение, которое содержит информацию о трех организациях (ФАО, ВОЗ и ЮНИСЕФ). Нижеследующая таблица показывает число отделений на национальном, субрегиональном и региональном уровнях в 1973, 1978 и 1983 годах:

| | 1973 | 1978 | 1983 |
|---|---|---|---|
| Отделения в странах | 256 | 332 | 406 |
| Субрегиональные отделения | 56 | 82 | 84 |
| Региональные отделения | 48 | 65 | 65 |
| Итого: | 360 | 479 | 555 |

24. Цель создания отделений на местах должна заключаться в максимальном приближении полномочий для принятия решений к тем, кто должен использовать услуги данного специализированного учреждения. Однако если переход от централизации к децентрализации рассматривать в качестве прямой линии, то многие учреждения, находящиеся на переходном этапе, как это не удивительно,по-прежнему близки к централизованной системе. Объединенная инспекционаня группа излагала свое мнение о темпах и масштабах децентрализации во многих своих докладах, и в этой связи авторы настоящего доклада не будут вновь касаться этой темы. Однако в данном контексте инспекторы приводят следующее замечание.

25. Отделения на местах имеют различные масштабы деятельности. Некоторые учреждения проявляют чрезмерную осторожность или нежелание предоставлять их сотрудникам на местах ответственность или полномочия предпринимать необходимые действия без консультаций с центральными органами. Многие административные процедуры, осуществляемые центральными органами, противоречат реальной децентрализации и делают работу на местах менее эффективной и более дорогостоящей. Слишком многие решения должны ждать санкции центральных органов для их осуществления. Инспекторы выяснили, что цели отделения на местах иногда не были достигнуты из-за низкого уровня контроля в центральных органах. Представители в странах должны быть проверенными и способными профессионалами, отобранными на основе их способностей решать вопросы, проявлять инициативу и проводить оценку: они должны иметь полномочия принимать необходимые решения на месте. Инспекторы сталкивались со случаями, когда представители считали подход их центральных органов абсолютно неприемлемым: один представитель, который нуждался в срочной временной помощи для осуществления одобренных мероприятий, не мог принять решения в этих целях без одобрения своих центральных органов; одобрение было получено, но столь поздно, что это отрицательно повлияло на запланированную работу. Административные процедуры должны способствовать, а не препятствовать осуществлению целей отделения на местах. Роль центральных органов, их функции и процедуры по отношению к отделению на местах необходимо четко определить и сформулировать таким образом, чтобы они служили целям оперативного принятия решений на местах.

26. Иногда возникает сомнение, все ли представители в странах полностью заняты деятельностью отделения на местах: некоторые представители, с которыми встречались инспекторы, не были полностью заняты. Руководящие органы и правительства должны обеспечить полную занятость для перспективных представителей в странах, а также достаточные возможности для осуществления работы, когда они назначены на эту должность. Если представители в странах будут нести полную и широкую ответственность, а также иметь необходимые полномочия для деятельности на месте, сотрудничество между теми, кто осуществляет деятельность в целях развития, может стать более эффективным и конкретным.

27. Региональные и субрегиональные отделения, рассматриваемые в качестве элементов системы, а также общая структура представительства не являются полностью совершенными. Но это необходимо осознать, поскольку данный процесс является эволюционным, при котором решения независимых учреждений не являются предметом совместных консультаций. Соображения, связанные с инфраструктурой, в частности со средствами информации, оказывают влияние на выбор; определенную роль играют политические соображения; предлагаемые стимулы в целях создания отделения в какой-либо конкретной стране могут оказать чрезмерное влияние на решения, а уровень жизни в соответствующих странах может оказаться весомым фактором. Кроме

того, учреждения редко желают быть первыми: логика необходимости взаимодействия или координации с другими учреждениями может создавать соответствующий стимул и привлекать все больше органов Организации Объединенных Наций к выбору столиц в странах Африки, Азии и Латинской Америки.

28. Инспекторы считают, что эти сами по себе понятные тенденции заслуживают тщательного изучения в целях выяснения их общего воздействия. Действительно, можно не сомневаться, что дальнейшее расширение представительства на местах системы Организации Объединенных Наций приведет к резкому расширению операций с правительствами, увеличит нагрузку в области переговоров, поставит дополнительные проблемы материально-технического обеспечения и в целом сделает координацию более трудной. В этой связи необходимо объективно рассматривать весь комплекс договоренностей относительно представительства на местах системы Организации Объединенных Наций и провести новую оценку потребностей, поскольку они являются результатом существующих условий.

## C. Представительство на местах в 1973-1983 годах

### Неполноценность данных

29. Материалы, представленные организациями в ответ на вопросник ОИГ, различаются в том, что касается подробностей и всестороннего охвата, а также страдают определенной ограниченностью. Три учреждения представили неполную информацию или не представили ее вообще, а данные, полученные от трех других учреждений, не выдержали тщательной проверки. Независимо от этого, собранные данные в целом имеют погрешность в масштабах 1-2%. Для целей настоящего исследования мы считаем такую погрешность допустимой.

### Структура представительства

30. В отношении представительства можно провести разграничение между:

a) Организациями, имеющими широкое региональное представительство по сравнению с их представительством в странах:

i) региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций;

ii) ВОЗ, в которой 326 из 400 сотрудников категории специалистов работают в региональных отделениях;

iii) три менее крупные организации, не имеющие отделений в странах: ИКАО с шестью региональными отделениями; ИМО с шестью региональными консультантами на местах (три в Африке и три в Латинской Америке), которые осуществляют широкие функции; и МСЭ, который впервые в 1984 году назначил представителей в области технического сотрудничества: в настоящее время шесть уже работают, а еще два будут назначены; ожидается, что к 1986 году будут назначены четыре старших региональных представителя.

b) Организациями, сочетающими региональное представительство с представительством в странах (или районах):

i) ФАО, в которой 117 из всех 242 штатных сотрудников работают в региональных отделениях. До 1977 года ФАО не имела отделений в странах;

ii) ЮНЕСКО, в которой 198 из 270 сотрудников категории специалистов работают в региональных отделениях;

iii) ЮНИСЕФ, в котором 109 из всех 304 сотрудников работают в региональных отделениях;

iv) МОТ, в которой 87 из 152 сотрудников работают на местах.

c) Организациями с широким представительством в странах (или районах) и незначительным региональным представительством или без такого представительства: ПРООН, МПП, ЮНФПА, ЮНИДО и Организация Объединенных Наций через свои ИЦООН без регионального представительства, а также УВКБ, в котором 35 из 260 сотрудников работают в региональных отделениях.

d) Организациями, не имеющими представительства на местах: МТЦ, ВПС, ВМО и МАГАТЭ.

Расходы на персонал и содержание отделений на местах

31. В 1973 году система Организации Объединенных Наций с ее почти 8 700 штатными сотрудниками (около 2 450 международных и 194 национальных сотрудников категории специалистов, а также 6 070 сотрудников, не относящихся к этой категории) имела примерно 360 отделений в 90 странах. Десять лет спустя общее число сотрудников превысило 12 500, включая свыше 3 500 международных и 600 национальных сотрудников категории специалистов, а также 8 680 сотрудников, не относящихся к этой категории, работающих в 550 отделениях в более чем 130 странах.

32. Таблица 1 показывает число отделений каждой организации в 1973, 1978 и 1983 годах. В разделе А перечислены отделения в развивающихся странах 2/; раздел В показывает отделения Организации системы Организации Объединенных Наций в развитых странах (исключая центральные органы специализированных учреждений и МАГАТЭ, отделения Организации Объединенных Наций в Женеве и Вене, однако включая штатных сотрудников Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций). Таблица 2 показывает число штатных сотрудников этих организаций. Если не упомянуто иное, то приводимый ниже анализ проведен на основе данных, содержащихся в разделе А (развивающиеся страны) таблиц 1 и 2.

33. В течение десятилетия рост числа отделений и персонала в развивающихся странах является весьма значительным: каждый год открывается примерно 20 новых отделений или приблизительно 1 отделение каждые полмесяца; штат сотрудников возрос примерно на 1 000 сотрудников категории специалистов, что в процентном отношении означает увеличение на 45%. Штат сотрудников, не относящихся к категории специалистов, также увеличился на 45%, а штат национальных сотрудников категории специалистов - на 260%.

34. В 1973 году система Организации Объединенных Наций затратила 89,6 млн. долл. США на содержание этих отделений 3/. В 1983 году эти расходы составили более 357 млн. долл. США, т.е. возросли примерно на 300%.

---

2/ Для целей настоящего доклада имеются в виду развивающиеся страны в различных географических регионах, исключая Европу. В этой связи часть В показывает отделения в развитых странах Европы, Северной Америки, Японии и Австралии.

3/ См. таблицу 3 относительно 11 организаций, по которым мы имеем такие данные.

35. Организация Объединенных Наций является учреждением с наиболее широким географическим распределением отделений. ООН ведет работу примерно в 130 странах через пять региональных экономических комиссий и их подразделения, через отделения представителей-резидентов ПРООН, которые осуществляют представительские функции для самой ПРООН, ЮНФПА, МПП, ЮНИДО, ЮНКТАД, ЮНДРО и ДТСР, через УВКБ и ЮНИСЕФ, через координаторов-резидентов, которые обычно являются представителями-резидентами ПРООН, а также через свои информационные центры. Расходы по содержанию этой всемирной сети исследовательских, оперативных и информационных отделений (по организациям, по которым имеется информация, т.е. ПРООН, ИЦООН, УВКБ, ЭКЛА и МПП), составили 48,5 млн. долл. США в 1973 году, когда имелось 163 отделения, по сравнению со 186 млн. долл. в 1983 году, когда существовало 248 отделений,или на 284% больше (включая затраты на содержание отделений в развитых странах).

Причины расширения представительства

ПРООН

36. Программы ПРООН ориентированы главным образом на отдельные страны. Ее основная программа, обычно называемая программой ОПЗ (ориентировочные плановые задания), включает национальные и межнациональные программы в соотношении 82 к 18. Отделения в странах, которые обычно аккредитованы в одной стране, но могут также обслуживать несколько стран, создаются, когда возникает политическая и экономическая целесообразность таких действий, и всегда в ответ на просьбу правительства принимающей страны.

37. Между 1973 и 1983 годами ПРООН создала отделения в 25 странах для осуществления мероприятий не только ПРООН, но и ЮНФПА и непосредственно МПП, а также других организаций и департаментов системы Организации Объединенных Наций на основе долгосрочных соглашений. В этот период штат сотрудников ПРООН в развивающихся странах (исключая младших сотрудников категории специалистов) оставался практически неизменным. Если учитывать младших сотрудников категории специалистов, то произошло небольшое увеличение числа сотрудников с 437 до 500 человек. Если учитывать персонал ЮНФПА, МПП, ЮНИДО (старших советников по вопросам промышленного развития на местах и младших сотрудников категории специалистов), а также старших советников по вопросам сельского хозяйства ФАО (до 1978 года), то соответствующие цифры будут свидетельствовать об увеличении с 677 до 777 человек. Ряд небольших островных государств района Тихого океана и Карибского моря не имеют индивидуальных отделений, их программы осуществляются (для района Тихого океана) через уже созданные отделения на островах Фиджи и Самоа, а для стран Карибского бассейна - через отделения на Барбадосе, Ямайке, Тринидад и Тобаго.

УВКБ

38. Преследования по политическим мотивам, внутренние или международные конфликты иногда наряду с голодом и экономическими трудностями являются основными причинами резкого роста числа беженцев в мире. За последние десять лет число беженцев увеличилось примерно с 2,4 млн. почти до 11 млн. человек. В этот период отклик доноров был столь обнадеживающим, что расходы возросли с 21,8 млн. долл. США в 1973 году до 593 млн. долл. в 1983 году. Эти средства в основном направлялись в Африку и Азию. УВКБ, которое имеет самостоятельные отделения, сочло необходимым открыть 36 отделений в развивающихся странах и 6 отделений в развитых странах.

ЮНИСЕФ

39. За последнее десятилетие текущие расходы на операции ЮНИСЕФ также существенно возросли с 54,7 млн. долл. США в 1973 году до 246 млн. долл. в 1983 году. В этот период были открыты 14 новых отделений, а общее число сотрудников на местах категории специалистов возросло с 129 до 229. В этот же период число сотрудников ЮНИСЕФ категории специалистов, занятых осуществлением проектов, также значительно возросло, с 18 до 350 человек.

ИЦООН

40. Хотя функции ИЦООН отличаются от функций оперативных организаций системы Организации Объединенных Наций, они были включены в анализ в силу их представительской и ориентированной на связь с общественностью роли, а также из-за того, что они практически являются элементом представительской структуры системы. В период 1973-1983 годов общее число ИЦООН увеличилось с 48 до 63: с 35 ИЦООН в развивающихся странах в 1973 году до 47 (было открыто 12 новых центров) и до 16 в развитых странах где было открыто три новых центра.

ФАО

41. Текущие расходы ФАО возросли с 99 млн. долл. США в 1973 году примерно до 275 млн. долл. в 1983 году (причем в 1973 году на средства ПРООН осуществлялось примерно 80% всей программы, но этот показатель сократился до 44% в 1983 году). В начале данного периода ФАО имела 48 Старших советников по вопросам сельского хозяйства/представителей в странах, работавших в национальных отделениях ПРООН. Их функции были аналогичны функциям, которые по-прежнему осуществляют в настоящее время Старшие советники по вопросам промышленного развития ЮНИДО. ФАО также имела четыре региональных отделения, в которых работало около 100 международных сотрудников категории специалистов. После того, как в июле 1976 года Совет ФАО принял решение "создать сеть представителей в странах" в рамках мероприятий по децентрализации Организации, ФАО начала создавать отделения в странах в 1977 году. Шесть лет спустя, к концу 1983 года,было создано 60 таких отделений в развивающихся странах, а общее число сотрудников составило 117 международных сотрудников категории специалистов и 543 сотрудника категории общего обслуживания. В этот период число экспертов ФАО несколько сократилось (с 1 964 человек в 1974 году до 1 632 в 1978 году и до 1 719 в 1983 году).

42. Упомянутая выше структура роста отражает следующие характерные черты:

- рост в случае ПРООН скорее обусловлен расширением представительства в отдельных странах, участвующих в программах ПРООН, а не изменениями масштабов программы ПРООН или политики, определяющей представительство на местах;

- в силу особого характера деятельности УВКБ в странах количественный рост операций привел к существенному расширению его представительства на местах в соответствующих странах;

- аналогичным образом увеличилось число отделений на местах ЮНИСЕФ в результате роста взносов и расходов по программе;

- ВПП при заметном росте поставок по программе лишь незначительно увеличила число своих отделений на местах;

- рост числа отделений на местах ФАО в результате целенаправленного изменения политики в области представительства не сопровождался практическим увеличением расходов по программе.

Как сравнить численность персонала центральных органов?

43. Структуры роста отделений на местах нельзя рассматривать отдельно от изменений в центральных органах 4/. В этой связи, видимо, целесообразно рассматривать приведенные выше цифры в определенной связи с данными о числе сотрудников категории специалистов в центральных органах этих же организаций. В аналогичный период времени 5/ численность персонала центральных органов увеличилась в среднем на 22%, но в 1974-1983 годах число сотрудников различных организаций увеличивалось разными темпами:

a) Штатные расписания некоторых центральных органов увеличивались сравнительно быстро. Например, в штаб-квартире УВКБ в 1974 году работало 62 сотрудника категории специалистов, а в конце 1983 года - 169 сотрудников, т.е. прирост составил 172%, тогда как численность персонала ЮНИСЕФ увеличилась на 103%, со 112 до 228 человек. В обоих случаях такое увеличение явно обусловлено ростом поставок по программе (см. диаграмму I). В случае с ПРООН, хотя масштабы программы оставались неизменными и даже сократились к концу данного десятилетнего периода, персонал категории специалистов центральных органов увеличился с 244 человек в 1974 году до 288 человек в 1983 году (на 18%) в определенной степени в результате дополнительных обязанностей, возложенных на Администратора в области управления некоторыми целевыми фондами, и других мероприятий в рамках системы, а также расширения ПРООН в качестве исполнительного учреждения. ЮНФПА имел 59 сотрудников категории специалистов в 1977 году и 107 таких сотрудников в 1983 году (рост на 81%).

b) Штат сотрудников категории специалистов центральных органов ЮНЕСКО и ФАО возрастал, хотя и несколько медленнее, несмотря на официальную политику децентрализации: персонал ЮНЕСКО увеличился с 821 до 915 человек (прирост 11%) и ФАО - с 1 170 до 1 291 человека (прирост 10%).

c) Среди основных организаций лишь в двух учреждениях - МОТ и ВОЗ - наблюдалось сокращение числа сотрудников категории специалистов центральных органов. Штат сотрудников МОТ сократился с 636 до 598 человек (на 6%) в основном в результате внешних трудностей, в частности, временного выхода Соединенных Штатов Америки, что привело к сокращению программы этой Организации. Сокращение персонала ВОЗ на 24%, с 631 до 482 человек, подчеркивает обусловленную структурой ВОЗ региональную ориентацию этой Организации.

---

4/ Однако следует проявлять определенную осторожность при таких сравнениях, поскольку изменения штатного расписания центральных органов могут возникать по причинам, которые не связаны с мероприятиями по осуществлению программ.

5/ Источник: Статистика персонала ККАВ: практически, этот период несколько отличается, поскольку ККАВ начал публиковать статистические данные по персоналу лишь в 1975 году. Эти данные охватывали 1974 год, поэтому нельзя ожидать, что темпы роста были бы меньше чем приведенные данные, если бы временные ряды начинались с 1973 года.

Персонал, занятый осуществлением проектов

44. Каким образом увеличение персонала отделения на местах связано с изменением числа сотрудников, занятых осуществлением проектов, или оперативного персонала организации? Если персонал УВКБ и ЮНИСЕФ, занятый осуществлением проектов, быстро возрастал в 1974-1983 годах с 0 до 107 человек в УВКБ и с 18 до 350 человек в ЮНИСЕФ, в следующих организациях системы Организации Объединенных Наций наблюдалось заметное сокращение числа сотрудников категории специалистов, занятых осуществлением проектов 6/ .

| | Персонал, занятый осуществлением проектов | | Сокращение | |
|---|---|---|---|---|
| | 1974 | 1983 | Фактическое | В процентах |
| ФАО | 1 964 | 1 719 | 245 | 13 |
| МОТ | 766 | 585 | 181 | 24 |
| МСЭ | 269 | 185 | 84 | 31 |
| ЮНЕСКО | 690 | 512 | 178 | 26 |
| ВПС | 49 | 6 | 43 | 87 |
| ВОЗ | 1 418 | 640 | 778 | 55 |

45. Такое сокращение может объясняться рядом различных причин в зависимости от организации. Может иметь место сокращение реальных уровней финансирования мероприятий технического сотрудничества; структурные изменения типа финансируемых проектов могут в настоящее время требовать соответственно меньшего числа экспертов на местах, чем десять лет назад; может иметь место более широкое использование консультантов, нанятых на небольшой срок, миссий подготовки кадров и оборудования. Независимо от причин, цифры свидетельствуют о том, что большее число сотрудников на местах категории специалистов обслуживают меньшее число экспертов по техническому сотрудничеству, чем десять лет назад. Действительно, общее соотношение сотрудников категории специалистов, обслуживающих проекты, и сотрудников на местах категории специалистов в развивающихся странах, исключая региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций, сократилось с 4,71 к 1 до 2,15 к 1 7/. Сотрудники на местах категории специалистов осуществляют иные функции нежели те, которые непосредственно связаны с проектами, но это само по себе вряд ли является достаточным объяснением существенного увеличения числа сотрудников категории специалистов в отделениях на местах.

---

6/ Источник: Статистика персонала ККАВ. Однако имеется три заметных исключения из этой тенденции: персонал Организации Объединенных Наций, занятый осуществлением проектов, увеличился с 1 176 до 1 997 человек; ИКАО - с 200 до 329 человек; ИМО - с 16 до 38 человек. Соответствующие цифры по всем организациям системы свидетельствуют о сокращении персонала, занятого осуществлением проектов, с 6 802 до 6 490 (или на 4,6%).

7/ Источник: Таблица 2 и статистические данные ККАВ.

46. Если учитывать сотрудников категории общего обслуживания и национальный персонал категории специалистов, то общая тенденция остается прежней: соотношение между общим числом сотрудников, занятых осуществлением проектов, и персоналом отделений на местах, исключая региональные экономические комиссии, становится 1,37 к 1 вместо 1,01 к 1. Практически, при существующих тенденциях персонал отделений на местах (общей численностью около 9 300 человек в 1983 году 8/) в скором времени превысит число сотрудников, занятых осуществлением проектов (в общей сложности 9 417 человек в 1983 году). Можно провести и другие сравнения: например, можно сопоставить темпы роста отделений на местах и масштабы расширения проектов. Однако в данном случае возникают трудности в отношении надлежащего учета соотношения между абсолютными и относительными масштабами проектов, а также распределением компонентов в рамках проектов.

47. Распределение отделений на местах и сотрудников категории специалистов по регионам 9/

a) Африка

Самое большое увеличение (на 75%) персонала в 1973-1983 годах произошло в Африке. Такой рост в значительной степени обусловлен созданием штаб-квартиры ЮНЕП в Найроби и 29 новыми отделениями в странах, открытыми ФАО. Помимо этого наиболее быстро растущими организациями являются УВКБ, в котором штат сотрудников категории специалистов увеличился в пять раз, с 16 до 91 человека, а также МПП и ЮНИСЕФ, которые удвоили штат сотрудников соответственно с 41 до 82 и с 33 до 75 человек. Персонал ПРООН увеличился темпами, которые были ниже среднего уровня, но ее штат пополнился 99 сотрудниками категории специалистов.

b) Северная Африка и Ближний Восток

Этот регион занимает второе место по темпам роста числа сотрудников категории специалистов, где прирост составил 53%. Это в основном обусловлено созданием ЭКЗА в 1973 году. В ФАО, УВКБ и ЮНИСЕФ наблюдаются самые высокие темпы роста персонала, в то время как штатное расписание большинства организаций, видимо, остается относительно неизменным (МОТ, ПРООН, МПП) или несколько сокращается, особенно с 1978 года (ЭКЗА, ЮНЕСКО, ВОЗ). Сокращение персонала категории специалистов ФАО в 1983 году объясняется тем фактом, что региональное отделение ФАО в Каире было переведено в штаб-квартиру.

c) Азия и район Тихого океана

Темпы роста персонала по всему региону составляют 39%, что ниже среднего уровня. Впереди идут УВКБ и ЮНИСЕФ, а за ними ФАО, МПП и ЮНЕСКО. Темпы роста персонала ПРООН остаются на среднем уровне, а ее доля в общем представительстве на местах остается неизменной в этом регионе. Единственной организацией, которая несколько сократила персонал, является ВОЗ.

d) Латинская Америка и страны Карибского бассейна являются регионом, в котором наблюдаются самые низкие темпы роста представительства на местах, составляющие 25%. Наиболее быстро растет персонал УВКБ (с 0 до 39 сотрудников категории специалистов), за ним следуют ФАО (прирост на 111%) и ЮНЕСКО (прирост на 49%).

---

8/ Источником этих данных является документ ACC/1984/PER/37 ККАВ, таблица I, из которой исключен персонал отделений в Женеве и Вене; эта цифра больше, чем данные, полученные из ответов на вопросник ОИГ, поскольку ответы некоторых организаций являются неполными, как упомянуто в начале данной главы.

9/ Использована применяемая ПРООН разбивка стран по регионам.

## B. Служебные помещения отделений на местах

48. Инспекторы твердо придерживаются широко распространенного мнения, что в любой стране идеальным помещением для отделения системы Организации Объединенных Наций было бы одно здание или комплекс сооружений, достаточно просторных для того, чтобы вместить весь персонал и обеспечить всестороннее административное обслуживание. Такая организационная структура была бы наиболее экономичной в том, что касается арендных платежей, а также наиболее эффективной с точки зрения функционирования общих систем закупок и финансовых отделов, отделов связи, транспорта, готовых для приема посетителей и т.д. Что в настоящее время такая возможность имеется редко. В прошлом при решении вопроса о размещении обслуживающих и административных подразделений учреждения нередко размещались в одном месте с ПРООН. Однако сокращение и постоянно возрастающееся увеличение обслуживающего персонала начало оказывать давление на существующую систему размещения. Это в конечном счете привело к перемещению сотрудников в другие помещения. Расширение представительства также привело к аналогичному результату. Предложения помещений иногда без всякой платы (или учреждения, а не правительства страны пребывания) нередко приводили к тому, что учреждения занимали помещения отдельно от ПРООН. Изменение этой тенденции на обратную было бы в интересах всех сторон. Поскольку правительства призваны обеспечивать помещения в соответствии с условиями соглашений о создании отделений, им возможно, целесообразно определить, является ли наиболее экономичной и эффективной существующая разрозненная структура размещения в их соответствующих странах.

49. В настоящее время одно из четырех отделений ФАО и ВОЗ имеет общее помещение с ПРООН. ВОЗ, ЮНЕСКО и ГКАО обычно имеют отдельные помещения, хотя инспекторам было сообщено о том, что три новых региональных отделения ЮНЕСКО будут размещены в зданиях Организации Объединенных Наций. В рамках Организации Объединенных Наций более половины ПРООН, около половины отделений ОНУСДФ и примерно одна треть отделений УВКБ имеют общее помещение с ПРООН. Единственными организациями, которые неизменно имеют одно помещение с ПРООН, являются ЮНФПА, МТП и ЮНИДО, поскольку представитель-резидент ПРООН официально представляет эти учреждения. В тех случаях, когда невозможно сконцентрировать организации ООН в едином комплексе зданий, правительству, возможно, целесообразно содействовать тому, чтобы хотя бы часть организаций имела общее помещение с ПРООН.

50. В ответ на вопрос инспекторов о том, почему учреждения отказались от помещений, которые они ранее занимали вместе с ПРООН, было упомянуто несколько причин: по просьбе ПРООН или правительства (например, в силу того, что было предложено "бесплатное" или более удобное помещение) и по причинам безопасности, особенно в том, что касается УВКБ. Однако наиболее часто в качестве причины называли недостаток места, хотя в целом от учреждений поступило мало ответов на этот вопрос.

51. Что касается стоимости аренды для системы, то подавляющее большинство отделений распределяется на две категории: "помещения, арендованные у частного владельца" (38%) и "предоставленные бесплатно правительствами" (36%). ВОЗ располагает наибольшей долей помещений, бесплатно предоставленных правительством страны пребывания (59%), за ней идет ФАО (54%), а соответствующая цифра для ПРООН составляет 37%. Среди учреждений с широким представительством УВКБ имеет наименьшую долю "бесплатных" отделений (18%) и наибольшую долю помещений, арендуемых у частных владельцев (54%). Однако расходы на аренду помещений для отделений покрываются различным образом: например, правительство страны пребывания может предоставить бесплатное помещение или оно может возмещать либо частично, либо полностью затраты на аренду помещения у частного владельца в качестве части своего взноса в расходы по содержанию отделения на местах. В 1983 году ПРООН получила свыше 9,8 млн. долл. США, а ЮНИСЕФ 1,7 млн. долл. в качестве наличных взносов правительства в расходы по содержанию отделения на местах.

## E. Общее обслуживание

52. ПРООН оказывает различные услуги другим организациям системы Организации Объединенных Наций, независимо от того, имеют ли они представительства на местах, а обратная картина является скорее исключением, а не правилом. Масштабы, в которых отделение ПРООН на местах призвано предоставлять услуги другим организациям системы Организации Объединенных Наций, зависят от трех основных факторов:

a) имеет ли организация представительство в данной стране;

b) представлена ли организация в стране на национальном или региональном уровне;

c) объема деятельности, осуществляемой организацией в данной стране.

### Обеспечение программ

53. Когда организации имеют свое собственное представительство в какой-либо стране, представители на местах обычно несут полную ответственность за программирование, использование средств регулярного бюджета и других фондов, не связанных с программой ОПЗ, хотя координатор-резидент также несет ответственность за обеспечение координации использования таких средств с другими проектами и программами. Представители на местах также активно участвуют в осуществлении мероприятий в рамках финансируемой ПРООН программы: действительно, наличие таких представителей зачастую способствует консультациям по секторам с правительствами, а также техническому обеспечению проектов. Однако, хотя это сокращает объем работы, которую в противном случае должно осуществлять местное отделение ПРООН, такая деятельность скорее дополняет, а не сокращает участие ПРООН.

54. При отсутствии представительства на местах ПРООН, естественно, несет более широкие обязанности по обеспечению программ, чем в случае, когда организация имеет представителей на местах. Однако обеспечение программ нередко осуществляют персонал и консультанты, командированные заинтересованными организациями. Несмотря на такие мероприятия, текущее оперативное обеспечение программ, включая организацию конференций, семинаров и рабочих групп, в основном осуществляет местное отделение ПРООН.

### Административное и финансовое обслуживание

55. ПРООН предложено обеспечивать всестороннее административное и финансовое обслуживание для организаций, не имеющих представительств в странах. Для других организаций, имеющих такие представительства, обеспечение таких услуг носит иной характер. ЮНИСЕФ и Мировой банк в большинстве случаев, видимо, обеспечивают свое собственное административное и финансовое обслуживание, накладывая, таким образом, наименьшие обязанности на ПРООН. Такая практика, возможно, не всегда является экономичной. Некоторые другие организации,

несмотря на наличие представительства на местах, в основном используют услуги, предоставляемые местными отделениями ПРООН. Ниже перечислены административные и финансовые задачи, которые могут быть поручены местным отделениям ПРООН:

a) Обслуживание персонала

- обеспечение системы охраны;
- обеспечение удостоверениями личности, визами, продление служебных паспортов
- обеспечение доставки личного и бытового имущества;
- консультации и помощь в получении жилья;
- медицинское обеспечение;
- обеспечение прав [illegible] в области налогообложения;
- транспортное обеспечение
- обеспечение почтовыми/авиационными билетами
- обеспечение услуг при возвращении на родину

b) Осуществление проектов/программ

- обеспечение удостоверений на право вождения и регистрация автомобилей;
- обеспечение доставки оборудования для осуществления проектов
- регистрация оборудования для проекта;
- обеспечение поставок для проектов;
- зачисление авансовых счетов;
- подбор кандидатов на получение стипендий;
- выплата суточных и дорожных расходов,
- административное и материально-техническое обслуживание делегаций, направленных Организацией Объединенных Наций;
- транспортное обслуживание экспертов.

c) Обслуживание учреждений

- аренда и содержание помещений местного отделения;
- телексная и телеграфная связь;
- доставка служебных посылок;
- почтовая служба.

56. Кроме того, в большинстве стран ПРООН осуществляет административные функции от имени общей системы, такие, как анализ уровня жизни, окладов на местах и расходов на аренду помещений.

57. Полученные ответы четко показывают, что местные отделения ПРООН по-прежнему оказывают в соответствии с их учредительными мандатами широкие и разнообразные услуги другим организациям системы Организации Объединенных Наций. Согласно оценкам, на такое обслуживание уходит различное количество рабочего времени;

некоторые ответы показывают, что на него приходится 40-50% рабочего времени. По мнению представивших ответы представителей-резидентов, весьма логично, что создание представительств в стране другими организациями не ведет к существенному сокращению объема работы ПРООН; при этом можно утверждать, что это и не должно вести к такому сокращению. Один из ответивших заявляет, что 15% рабочего времени уходит на обслуживание организаций, представленных на местном уровне. Такая цифра, по мнению инспекторов, была бы значительно больше, если бы такие организации предприняли попытку ввести свою собственную систему обслуживания и в то же время дублировали бы давно созданную и проверенную систему, которая эффективно служит ПРООН многие годы.

58. Разнообразие форм представительства на местах, приближающих страны к специальным знаниям, которыми располагает система Организации Объединенных Наций, является выгодным особенно для развивающихся стран. Однако именно такое разнообразие порождает серьезные трудности в области согласования действий и координации целей и задач. В части III настоящего доклада более подробно рассматриваются проблемы и задачи координации.

## III. КООРДИНАТОР-РЕЗИДЕНТ

### А. История вопроса

59. В 1983 году ОИГ подготовила доклад об отделениях на местах Программы развития Организации Объединенных Наций (JIU/REP/83/4). Этот доклад касается вопросов выполнения представителями-резидентами функций руководителей местных отделений ПРООН без подробного рассмотрения их новой роли координаторов-резидентов. Однако по этому вопросу в докладе говорится следующее:

> "Настоящий доклад... мог бы... служить в качестве полезной основы для какого-либо будущего исследования, решение о проведении которого может принять ОИГ и которое будет касаться функций координаторов-резидентов и их межучрежденческой координационной роли, а также структуры представительства системы Организации Объединенных Наций на уровне страны" (пункт 5).

60. Политические аспекты координации в рамках системы Организации Объединенных Наций на уровне страны всесторонне рассматриваются в резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи относительно перестройки экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций. Одна из целей перестройки заключается в осуществлении качественных программ при наименьших расходах организациями системы Организации Объединенных Наций и во взаимодействии ее элементов в духе доброй воли и доверия. Правительства также должны быть уверены в системе Организации Объединенных Наций, для того чтобы ее деятельность была успешной.

61. Нынешнюю роль и обязанности координаторов-резидентов, возможно, наиболее целесообразно рассматривать на фоне их многолетней деятельности. Появление резидента-координатора связано с Расширенной программой технической помощи (РПТП), упомянутой в пункте 14 главы II, которая была первой широкой программой технического сотрудничества Организации Объединенных Наций в интересах развивающихся стран. Совместное представительство участвующих организаций на местном уровне началось в 1950 году, через год после начала осуществления РПТП. Первое назначение представителя-резидента СТП в 1950 году привело к ряду других назначений в последующие два года, а к маю 1952 года в развивающихся странах уже имелось 15 представителей. Эта сеть постепенно расширялась.

62. В 1958 году был создан Специальный фонд ПРООН, а представители-резиденты СТП стали исполнять обязанности на местах от имени Специального фонда. К 1960 году уже было 36 представителей-резидентов.

63. В это первое десятилетие были определены роль и обязанности представителей-резидентов, а в 1960 году они осуществляли в рамках предоставленных им полномочий и возложенных на них обязанностей многочисленные функции, в частности:

- представляя Исполнительного председателя СТП и Директора-распорядителя Специального фонда;

- представляя Организацию Объединенных Наций и специализированные учреждения по вопросам, не связанным с РПТП и Специальным фондом;

- выступая в качестве основного канала связи между Советом технической помощи и правительством в связи с разработкой ежегодной программы технической помощи для данной страны;

- координируя консультации по вопросам разработки национальных программ РПТП и предложений Специального фонда;

- осуществляя мероприятия по выполнению программы, представлению докладов и проведению оценки;

- оказывая административную помощь системе.

В одном из первых документов АКК следующим образом описана взаимосвязь между представителями-резидентами и участвующими организациями:

"е) Хотя представители-резиденты осуществляют функции координатора, ответственность за технические консультации по программе возлагается на участвующие организации. Каждая организация принимает меры по поддержанию контактов с правительствами на всех необходимых уровнях в отношении ее текущей программы, направляя информацию представителю-резиденту, когда дело касается Расширенной программы. Однако некоторые участвующие организации приняли решение о том, что определенным представителям-резидентам следует также выступать в качестве представителей на местах в связи с мероприятиями по техническому сотрудничеству и в некоторых случаях - для других целей" 10/.

64. В настоящее время эти функции в широком смысле в основном остаются в силе. Однако они несколько расширились, особенно после проведения исследований об имеющихся возможностях и консенсусе, в которых подчеркивается, что представители-резиденты играют центральную роль в области интеграции деятельности Организации Объединенных Наций.

65. С самого начала представитель-резидент играет естественную роль координатора: он был признан в качестве официального канала для консультаций в области составления программ и вопросов о предоставлении помощи, а также в качестве соответствующего, но нейтрального представителя системы. Ниже приводится анализ методов осуществления этой роли в настоящее время и факторов, оказывающих влияние на их координационную деятельность в качестве представителей-резидентов Программы развития Организации Объединенных Наций и координаторов-резидентов системы Организации Объединенных Наций.

---

10/ Документ АКК CO-ORDINATION/E.326 от 12 апреля 1960 года.

## B. Факторы, способствующие координации

### Правительство и доноры

66. Основную обязанность по координации всех потоков помощи, поступающей в страну, безусловно, несет правительство. Однако система Организации Объединенных Наций, в случае необходимости, имеет возможность, учитывая ее нейтральную позицию, оказывать помощь правительствам в осуществлении этой задачи; она может оказывать услуги, которые правительства в силу нехватки персонала и обученных кадров не в состоянии обеспечить при существующей нагрузке на их недостаточные экономические и управленческие ресурсы.

67. Правительства в целом поддерживают институт координаторов-резидентов в качестве средства связи между вкладом системы Организации Объединенных Наций и общими усилиями страны в области развития. Такая поддержка является весьма важной. Опыт и личные качества координатора-резидента, его репутация в правительственных кругах и среди его коллег, эффективно действующий аппарат сотрудников также являются важными компонентами успешной координации.

68. Одним из признаков конструктивного и эффективного подхода к координации, который может способствовать преодолению различий в подходе некоторых учреждений к координационной деятельности, является готовность некоторых доноров, оказывающих помощь на двусторонней основе, поддерживать различные методы координации, в частности:

- Круглые столы, организуемые ПРООН через посредство координатора-резидента в целях содействия государственному планированию с учетом конкретных ресурсов, предлагаемых в форме помощи; в прошлом в ходе этих мероприятий в основном рассматривались вопросы относительно объема помощи, оказываемой отдельным странам. Однако круг ведения этих мероприятий расширяется в целях более глубокого изучения экономических потребностей и целей стран. Группа Мирового банка и зачастую МВФ проводят финансовые и макроэкономические анализы.

- Миссии по оценке технического сотрудничества, совместные мероприятия ПРООН и Мирового банка в целях определения и анализа первоочередных потребностей страны в рамках планов и целей правительств. Эти миссии используют опыт партнеров в области оказания помощи.

- Консультативные группы, организуемые Мировым банком для проведения консультаций между основными заинтересованными сторонами в целях разработки наиболее эффективных средств удовлетворения первоочередных потребностей. Эти группы могут участвовать в консультациях, на которых рассматриваются широкие экономические вопросы, иногда на субрегиональном уровне, или более узкие проблемы какого-либо жизненно важного сектора или отрасли.

- Координация, осуществляемая учреждением Организации Объединенных Наций в целях содействия достижению консенсуса относительно проведения специализированного, но сложного отраслевого мероприятия. Примером такого рода деятельности являются проводимые в Мали мероприятия в рамках Мировой продовольственной программы.

Некоторые из этих мероприятий имели определенный успех: например, многие учреждения, оказывающие помощь на двусторонней сонове, считают, что круглые столы могли бы обеспечить возможности для более критической оценки направления развития страны и более основательных решений относительно конкретных областей, в которых эти учреждения могут прилагать свои усилия. Однако имеются признаки того, что осуществляется более тщательная подготовка, необходимая для проведения донорами такой оценки. Проведение круглых столов в настоящее время требует от правительств предоставления их запросов о помощи "в контексте не только планов и стратегий развития, но и прогнозов состояния платежного баланса и других соответствующих экономических показателей".

69. Все эти меры зависят от воли правительств стран - получателей помощи, но беспристрастное присутствие Организации Объединенных Наций в качестве координатора может в значительной степени способствовать защите интересов более слабых стран. Наименее развитым странам особенно трудно найти людские ресурсы, необходимые для контактов с множеством доноров: уже в 1980 году имелось примерно 82 донора (учреждения, оказывающие помощь на многосторонней основе, и неправительственные организации), оказывающих странам Африки помощь в целях развития 11/.

70. Все упомянутые выше формы координации являются перспективными в рамках программы, а не проекта. Они направлены на определение первоочередных мер, которые могут обеспечить необходимый национальный потенциал, и на сотрудничество в целях осуществления этих мер. Инспекторы не считают, что многостороннему или двустороннему техническому сотрудничеству более не присущи определенные своекорыстные интересы, но полагают, что имеются определенные признаки (в странах Африки) более конструктивного подхода к координации.

Стимул, создаваемый программированием

71. Целесообразность создания программ за счет разработки отдельных проектов порождает определенное давление в пользу координации. По своему характеру программирование предусматривает рассмотрение всей проблемы, а не отдельных ее элементов: для надлежащего решения этой задачи на уровне страны представительство на местах должно нести широкие обязанности по участию в разработке и осуществлении программ. Часть таких обязанностей должна заключаться в обеспечении согласования интересов их организаций с интересами других членов системы Организации Объединенных Наций, а также с существенными вкладами учреждений, оказывающих помощь на двусторонней основе, и неправительственных организаций (НПО).

72. Некоторые организации уже сотрудничают в конкретных секторах. Мировой банк и ПРООН в ряде случаев сотрудничают с МОТ в осуществлении программ и проведении оценок в секторе энергетики и с ВОЗ в рамках Специальной программы исследований и подготовки специалистов по тропическим болезням. Более официальные соглашения имеются с рядом специализированных учреждений в рамках Международного десятилетия снабжения питьевой водой и санитарии, с Консультативной группой по международным исследованиям в области сельского хозяйства и в рамках программ сотрудничества Мирового банка. Имеются также многочисленные договоренности о других специальных

11/ См. OECD Development Co-operation, 1980 Review (Paris: 1980).

мероприятиях, например деятельности Межсекретариатской рабочей группы ЮНЕСКО/МОТ/ФАО по вопросам сельскохозяйственного обучения, сотрудничестве МФСР, ПРООН, ЮНИСЕФ и МПП с Бельгийским фондом выживания, между ЮНИСЕФ и ВОЗ в области здравоохранения и питания, между ДТСР, ПРООН и Мировым банком относительно технического сотрудничества в области планирования развития 12/. Эти формы сотрудничества способствуют расширению программных мероприятий.

73. ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП, которые в 1983 году истратили на программы развития в общей сложности более 1,6 млрд. долл. США, осуществляют сотрудничество через Совместную консультативную группу по вопросам политики (СКГП). Руководители этих четырех организаций заявили о том, что большей согласованности и взаимодополняемости в соответствующих программах можно добиться на основе "координированного программирования", т.е. когда организации работают совместно, начиная с самых первых этапов разработки своих программ и проектов для определения возможных областей совместной деятельности и исключения дублирования. Для изучения потенциальных возможностей такого подхода СКГП решила в качестве первого шага сосредоточить свои усилия на сотрудничестве в области здравоохранения и питания, особо учитывая при этом ухудшающееся социально-экономическое положение в Африке 13/.

74. Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества, безусловно, призван сыграть определенную роль в налаживании такого сотрудничества. Пока что, учитывая оберегаемую на основании учредительных актов самостоятельность специализированных учреждений, бюро Генерального директора пытается посредством консультаций содействовать более широкому сотрудничеству в рамках системы. В частности, Генеральный директор пытается устранять трудности, зачастую процедурного характера, которые препятствуют административной согласованности. Он предоставляет координаторам-резидентам возможность осуществлять всестороннюю деятельность в этой области для того, чтобы просьбы правительств были включены в программные мероприятия системы Организации Объединенных Наций; но соответствующий мандат, который дополняет руководящие принципы осуществления деятельности координаторов-резидентов, не улучшает положения в этой области, один из таких принципов предусматривает, что координатор-резидент принимает на себя "общую ответственность за оперативную деятельность ... в целях развития и ее координацию" (резолюция 34/213), но далее в резолюции четко говорится о том, что эти руководящие принципы "не затрагивают связей между правительствами и отдельными организациями системы Организации Объединенных Наций...". Эти два положения не усиливают друг друга и не облегчают координацию. Однако инспекторы считают, что Генеральный директор может сыграть положительную роль в обеспечении согласованности при условии, что правительства окажут полную поддержку деятельности его бюро по улучшению согласованности планирования и деятельности системы Организации Объединенных Наций. Создание Совместной консультативной группы по вопросам политики (СКГП) является одним из таких полезных шагов на пути к координированному программированию. Было бы целесообразно развивать координацию в рамках небольших межсекторальных групп вместо того, чтобы ждать полномасштабного участия всех заинтересованных сторон.

---

12/ См. пункт 73 документа A/39/417 "Оперативная деятельность в целях развития", записка Генерального секретаря.

13/ Там же, см. пункт 74.

Возможности ПРООН

75. В рамках своей обычной компетенции (без учета обязанностей координатора-резидента) представитель - резидент ПРООН многие годы действовал в интересах и от имени системы Организации Объединенных Наций при решении финансовых, кадровых, общих административных и других вопросов. Он был представителем системы при решении проблем, представляющих общий интерес. Представители специализированных учреждений признавали его в качестве primus inter pares в этих областях, и, хотя в целом программирование по странам не привело к подлинному согласованию усилий в области широкого программирования системы Организации Объединенных Наций в большинстве стран, его роль в разработке национальных программ вряд ли когда-либо подвергалась сомнению. Поэтому роль координатора в определенной степени свидетельствует о проявлении доброй воли при условии, что соблюдаются индивидуальные интересы. Безусловно, услуги ПРООН на местах, предоставляемые всей системе Организации Объединенных Наций, способствуют в настоящее время поискам более эффективной координации.

76. Система услуг ПРООН в области развития, имеющая отделения в 116 странах, обеспечивает административное обслуживание ЮНФПА в центре и на местах, руководит различными фондами и мероприятиями, за которыми она осуществляет контроль на основе решений Генеральной Ассамблеи (например, Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, Добровольный фонд Организации Объединенных Наций, Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам Судано-сахелианского района) и представляет на местах ряд других организаций. Она также обеспечивает административное обслуживание многочисленных проектов специализированных учреждений на местах. Эта система располагает хорошими возможностями для содействия усилиям в области координации системы Организации Объединенных Наций:

> "Большой объем информации и опыта, накопленный ПРООН в отношении международных процессов и потоков технического сотрудничества, не ограничен рамками системы Организации Объединенных Наций и может предоставляться в виде консультативных услуг правительственным службам, которым поручены функции общего руководства и координации в области технического сотрудничества" (см. пункт 55 документа DP/1984/4).

Этот опыт в последнее время начал использоваться в связи с созданием Бюро Организации Объединенных Наций по чрезвычайным операциям в Африке, директором которого является Администратор ПРООН. Его деятельность связана с решением сложных задач в области координации, предусматривающей участие доноров, оказывающих помощь на двусторонней и многосторонней основе, но многолетняя деятельность ПРООН в этой области привела к тому, что Бюро стало естественным центром по осуществлению необходимой координации.

## C. Факторы, препятствующие координации

### Относительное снижение роли ПРООН в качестве программы финансирования

77. Сокращение после 1980 года объема средств, имеющихся в распоряжении ПРООН, возможно, оказало определенное влияние в основном эмоционального характера на тех, кто не проявляет всесторонней приверженности целям координации. В 1981 году объем основных взносов сократился на 6% в номинальном исчислении, но после этого он несколько возрос, и в 1983 году общий объем средств составил 713,9 млн. долл. США по сравнению с 705,2 млн. долл. США в 1980 году, что свидетельствует о незначительном приросте, если учитывать инфляцию. В то же время специализированные

учреждения получали все больший объем средств в дополнение к бюджету, а финансирование ПРООН значительно сократилось по сравнению с увеличением объема средств, получаемых специализированными учреждениями и другими органами. Например, финансирование Мировой продовольственной программы, которая осуществляется примерно в тех же масштабах, что и ПРООН, и некоторых крупных учреждений в конкретной стране может предусматривать больший объем целевых и других фондов, чем в рамках ПРООН. Это представляет собой сравнительно новое явление, и не удивительно, что, по мнению некоторых лиц, значение ПРООН несколько снизилось. При наличии прочного финансового положения ПРООН в качестве центральной финансирующей организации могла бы ожидать более активного сотрудничества со стороны специализированных учреждений, которые полагались на ее средства. Уже в середине 1982 года, рассматривая такое положение дел, Администратор, представляя свой годовой доклад за 1981 год двадцать девятой сессии Совета управляющих, недвусмысленно заявил:

> "Неизбежен вывод: резкое увеличение расходов в рамках целевых фондов, возможно, не только привело к отвлечению средств из основных ресурсов ПРООН, но и явно отрицательно повлияло на возможности ПРООН осуществлять эту важную координационную задачу, порученную ей международным сообществом".

Однако инспекторы считают, что, независимо от того, сохранит ли ПРООН широкие возможности в области финансирования, ее полномочия в области координационной деятельности в системе Организации Объединенных Наций останутся прежними.

Отношения между ПРООН и специализированными учреждениями

78. Некоторые представители-резиденты сделали следующие замечания:

a) появление функций координатора-резидента не улучшило взаимосвязей с другими партнерами системы Организации Объединенных Наций в области сотрудничества в целях развития;

b) эти функции, пожалуй, даже ухудшили взаимоотношения, поскольку они вызвали подозрения в оказании определенного давления, которые раньше не возникали; и

c) учреждения признавали представителей-резидентов в качестве "primus inter pares", поэтому прямое выполнение функций координатора-резидента представлялось добровольным.

79. Многие представители-резиденты считают, что титул координатора-резидента создал для них дополнительные трудности в области координации, в частности, основных программ и проектов. Кроме того, тот факт, что отдельное лицо в настоящее время осуществляет двойную функцию, не облегчает деятельности; он обязан быть лояльным по отношению к Администратору в качестве представителя-резидента и по отношению к Генеральному секретарю в качестве координатора-резидента. Более того, Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества, который обязан обеспечивать согласованность деятельности системы в целом, рассматривается как один из новых "главных героев", деятельность которого требует определенной бдительности; поэтому, хотя некоторые учреждения могут выполнять указания Генерального директора, общая атмосфера, в которой они выполняются, не подразумевает полной поддержки.

80. Некоторые учреждения также считают ПРООН конкурентом в области осуществления проектов, поскольку ПРООН самостоятельно выполняет ряд проектов через свое Бюро по осуществлению проектов (БОП). В условиях, когда можно ожидать, что представитель-резидент ПРООН берет на себя что-то вроде роли арбитра в качестве координатора-резидента, учреждения усматривают внутреннее противоречие между отдельными элементами его функций. Положение координатора-резидента также осложняется тем, что его деятельность, возможно, создает впечатление, что он в основном соблюдает интересы ПРООН. Эти психологические факторы оказывают определенное влияние.

Организационная сложность системы Организации Объединенных Наций

81. При рассмотрении организационной сложности системы Организации Объединенных Наций необходимо помнить о том, что изначальная цель создания специализированных учреждений заключалась в проведении исследований и установлении критериев деятельности в различных функциональных областях, а также в содействии развитию учреждений в специализированные центры в их особых областях деятельности. Переход от этой роли к роли "активных борцов" и осуществление оперативных мероприятий в этой области были смелым шагом, свидетельствующим о позитивном интересе к положению развивающихся стран.

82. Целенаправленные изменения не учитывали необходимость несколько иной структуры системы Организации Объединенных Наций, для того чтобы оперативным мероприятиям уделялось первоочередное внимание. Структуры, первоначально предусмотренные для одного типа организаций, должны были удовлетворять потребности в новых видах деятельности. Инспекторы не считают целесообразным вновь поднимать вопрос о том, является ли централизированный контроль за финансовыми средствами и программами системы Организации Объединенных Наций более желательным, чем децентрализация этих функций. Достаточно сказать, что специализированные учреждения, а также другие одобренные программы проводят независимую секторальную политику, не всегда учитывая более широкие интересы системы Организации Объединенных Наций, а отдельные учреждения имеют различные структуры, приспособленные для их индивидуальных целей. Поэтому отсутствовали достаточно эффективные стимулы для совместных действий. Мандаты учреждений поощряли такую деятельность, но зачастую отсутствовало желание. Административный комитет по координации (АКК) оказался не в состоянии создать какой-либо центральный механизм для контроля и рационализации разнообразных мероприятий на местах организаций системы Организации Объединенных Наций.

83. Безусловно, эта задача не становится легче, когда приходится учитывать различные методы, которые организацию применяют для достижения своих индивидуальных целей, их различные циклы и методы программирования, различные масштабы децентрализации, практикуемой учреждениями, различные типы и уровни организационной структуры, создаваемой в регионах. Все это затрудняет координацию их деятельности.

Роль директоров ИЦООН по отношению к координаторам-резидентам

84. Инспекторы иногда испытывали определенные сомнения относительно того, кто осуществляет главенство в качестве представителя Генерального секретаря в какой-либо стране при проведении строго официальных мероприятий Организации Объединенных Наций: директор Информационного центра Организации Объединенных Наций или представитель/координатор-резидент? Департамент общественной информации (ДОИ), возможно, будет искать ответ, учитывая два следующих аспекта:

- что информация не является оперативной деятельностью и не входит в круг обязанностей представителя/координатора-резидента;

- что директор ИЦООН назначен Генеральным секретарем в качестве его представителя в целях информирования Организации Объединенных Наций, а представитель/координатор-резидент назначен Администратором ПРООН в качестве представителя-резидента и Генеральным секретарем в качестве координатора-резидента.

85. Упомянутые пункты определяют юрисдикционную сторону существующего положения. Однако определенная непоследовательность, очевидно, наблюдается в том, что два сотрудника Организации Объединенных Наций, функции которых в определенной степени дублируют друг друга, по отдельности аккредитуются Генеральным секретарем при одном и том же правительстве. Инспекторы считают, что необходим определенный пересмотр роли координатора-резидента по отношению к директору ИЦООН. В настоящее время в обстановке активного обмена информацией, видимо, трудно утверждать, что информацию можно отделить от практической оперативной деятельности на местах. Очевидно, можно было бы привести ряд веских аргументов (и не в последнюю очередь - необходимость согласования) в пользу более широкого включения представителя/координатора-резидента в качестве центральной фигуры в области технического сотрудничества в процессе принятия решений относительно информационной деятельности Организации Объединенных Наций в стране, в которой он работает. Действительно, в настоящее время некоторые представители-резиденты являются директорами или исполняющими обязанности директора ИЦООН - факт, который позволяет считать существующую двойственность менее рациональной.

86. Два замечания, взятые из доклада Объединенного информационного комитета Организации Объединенных Наций (ОИК ООН), относительно представления общественности о системе Организации Объединенных Наций (A/AC.198/G.8) заслуживают повторного изложения:

> "...информационные службы системы Организации Объединенных Наций должны играть три основные роли: консультировать по общему информационному компоненту политики и оперативным вопросам; способствовать разработке политики, выступая в качестве одного из основных органов Организации Объединенных Наций, отражающих внешнее общественное мнение, особенно средств массовой информации; и как можно шире способствовать разъяснению и отражению политики и мероприятий Организации Объединенных Наций средствами массовой информации и другими средствами создания общественного мнения" (пункт 19).

> "Хотя различные учреждения преследуют разные цели и их деятельность направлена на различные круги, они имеют ряд общих целей в области общественной информации, а также одни и те же основные общественные круги, которые они должны охватить. Также существует необходимость координации откликов на критику со стороны общественности, которая касается всех учреждений в целом. Отсутствуют механизмы для постоянной координации и сотрудничества в этих целях" (пункт 23 b)).

Эти заявления косвенно подразумевают необходимость решения вопроса: кто должен возглавлять информационную деятельность в данной стране? Инспекторы считают, что координаторы-резиденты могут сыграть определенную роль в этой области. Этот вопрос более подробно рассматривается в следующей главе.

## IV. ПОСЛЕДУЮЩИЕ ПРАКТИЧЕСКИЕ ДЕЙСТВИЯ

### А. Правительства и система Организации Объединенных Наций

87. Правительства полностью отвечают за координацию потоков помощи в их соответствующие страны. Однако некоторые мандаты, предусматривающие необходимость координации в рамках системы Организации Объединенных Наций, не всегда находят поддержку в практических действиях правительств на национальном уровне в целях эффективной координации помощи. Некоторые правительства по-прежнему имеют дело с отдельными учреждениями системы Организации Объединенных Наций на уровнях отраслевого и центрального планирования без участия координаторов-резидентов; это происходит несмотря на тот факт, что правительства коллективно создали институт координаторов-резидентов. Ряд других правительств либо не имеют аппарата или кадров для обеспечения того, чтобы отдельные отраслевые министерства не ставили свои собственные интересы выше интересов национального экономического планирования. Правительства, очевидно, обязаны по мере возможности содействовать процессу координации в рамках системы Организации Объединенных Наций; они должны обеспечить стимулы координаторам-резидентам посредством:

- предоставления соответствующей информации, которая позволила бы координатору-резиденту осуществлять координацию в рамках системы; и

- противодействия тем в рамках системы Организации Объединенных Наций, которые хотели бы вести отдельную, нескоординированную деятельность.

88. Что касается помощи системы Организации Объединенных Наций в более широком контексте координации всех потоков ресурсов в страну, то правительства, безусловно, обязаны принять решение относительно масштабов координационной деятельности, которая им требуется от системы Организации Объединенных Наций через координатора-резидента. Правительство с высоты своего положения должно представлять себе наиболее полную картину своих потребностей; именно правительство должно решать, в каких областях система Организации Объединенных Наций может быть полезной.

89. Один делегат на сессии ЭКОСОС 1985 года в Женеве, отметив, что, очевидно, имеется ряд проблем в области координации и что различия между учреждениями не способствуют решению некоторых вопросов в связи с кризисом в Африке, именно в такой форме поставил данный вопрос. Он заявил, что за координацию на уровне страны - получателя помощи непосредственно должна отвечать сама страна, а международную помощь следует направлять таким образом, чтобы не нарушать суверенитет и независимость действий стран - получателей помощи.

90. Когда система Организации Объединенных Наций предоставляет существенную помощь какой-либо стране и когда двусторонние учреждения также весьма заинтересованы в улучшении отчетности по сравнительно крупным суммам, потраченным в развивающихся странах в форме помощи (как, например, в Судано-сахельском районе), возникает что-то вроде стимула для координации между двусторонними и многосторонними донорами, в частности на африканском континенте. В этой связи общая тенденция, очевидно, развивается по следующим направлениям:

- Группа стран со средним доходом, а также более развитые из развивающихся стран, возможно, считают, что они самостоятельно могут координировать помощь, которую они хотят получать от многосторонних и двусторонних доноров. В этой связи они полагались бы на услуги координатора-резидента, для того чтобы убедиться в том, что потоки помощи системы Организации Объединенных Наций являются взаимосовместимыми. Однако в прошлом, особенно в чрезвычайных ситуациях, координаторам-резидентам предлагалось координировать оба вида помощи, даже в более развитых развивающихся странах.

- Развивающимся странам со слабой экономикой, например НРС или странам, страдающим от стихийных бедствий, которые создают особые проблемы, время от времени будет необходима помощь, координируемая системой Организации Объединенных Наций, и двусторонняя помощь. Учреждения, оказывающие помощь на двусторонней основе, все шире осознают полезность использования обеих форм помощи в общих целях создания национального потенциала там, где он недостаточен, а также обеспечения более эффективной экономической основы для прогресса. На конференциях круглого стола ПРООН в Африке и Азии, а также на совещаниях консультативных групп Мирового банка в различных районах мира рассматриваются такие потребности. Круглые столы ПРООН могли бы (по мнению многих учреждений, оказывающих помощь на двусторонней основе) обеспечить более эффективное обслуживание посредством определения масштабов, в которых двусторонние доноры будут оказывать помощь конкретным странам, а также содействовать заключению базовых соглашений между правительствами, многосторонними и двусторонними донорами относительно задач в области планирования и осуществления программ. Недавний опыт ПРООН в области организации круглых столов подтверждает, что усилия направляются на проведение более широких анализов экономических и финансовых проблем страны в качестве основы, на которой можно более эффективно планировать развитие и использовать помощь. Некоторые учреждения считают, что они не столь широко, как хотелось бы, участвуют в "круглых столах". Координация в этой области, предусматривающая участие этих учреждений, представлялась бы естественным результатом предпринимаемых усилий.

- Когда группы стран, например островных развивающихся государств, находятся под наблюдением одного представителя/координатора-резидента, можно избежать раздробленных проектов и оказывать помощь на прагматической основе, что при наличии согласия этих стран может способствовать согласованности их совместных экономических усилий.

- В других странах, в которых система Организации Объединенных Наций осуществляет не столь значительные проекты, чтобы они требовали слишком сложной системы координации на индивидуальной основе, возможно, не требуется полномасштабный координационный аппарат.

91. Некоторые заявления, которые представители/координаторы-резиденты сделали инспекторам, в целом свидетельствуют о том, что, хотя через представителя - резидента ПРООН осуществляется координация определенных административных, кадровых, финансовых и других вопросов, связанных с деятельностью на местах организаций системы Организации Объединенных Наций, координация программ пока что осуществляется в незначительных масштабах; программы, как правило, не являются результатом предварительных межучрежденческих консультаций в целях избежания противоречий или дублирования работы на местах.

92. Организации системы Организации Объединенных Наций, естественно, склонны к тому, чтобы уделять пристальное внимание проблемам координации или "балансирования" программ в рамках их конкретных секторов; они, как правило, уделяют меньше внимания межсекторальной согласованности и сбалансированности, что выходит за их круг ведения. Но для последовательного планирования необходимы обе формы координации - внутрисекторальная и межсекторальная. В этих целях представитель/координатор-резидент должен постоянно иметь доступ к такой информации, которая позволит ему осуществлять увязку, а также обеспечить возможности для согласования целей на достаточно раннем этапе для того, чтобы осуществить координацию. Лишение его такой информации, предоставление ее в ограниченном количестве или с запозданием ведет к утрате возможностей разработки более рациональных планов и взаимодополняющих проектов.

## B. Роль координатора-резидента

93. Роль координатора-резидента, разумеется, имеет различные аспекты при различных обстоятельствах. Местные условия оказывают влияние на выполнение его функций. Тем не менее одна из основных обязанностей координатора-резидента связана с обеспечением дополнительного и совместного программирования в стране его пребывания в целях обеспечения комплексного программирования всей технической помощи системы Организации Объединенных Наций. В этой связи ему требуется всесторонняя поддержка правительств и учреждений как на местах, так и на уровне центральных органов. Крайне важно информировать представителя на местах о деятельности в области программирования, например о разработке проектов и сотрудничестве с организациями, оказывающими помощь на двусторонней основе, а также как можно раньше предоставлять координаторам-резидентам такую информацию.

94. Многие представители/координаторы-резиденты сообщили инспекторам о том, что их функции не изменились с появлением института координаторов-резидентов; их возможности и обязанности остались прежними. По их словам, такой дополнительный титул, как правило, вызывает у некоторых учреждений подозрение в том, что существует намерение урезать их полномочия. Учреждение института координаторов-резидентов, несомненно, вызвало определенную реакцию, которая, видимо, обусловлена недоверием. Хотя подобные отклики не способствуют улучшению положения, инспекторы не считают, что реакция учреждений является в целом отрицательной.

95. Видимо, можно утверждать, что если бы надежды в отношении программирования по странам полностью осуществились, а национальные программы были бы в основном результатом скоординированных действий и взаимодополняющего использования ресурсов, то роль координатора-резидента была бы легче. Координатор-резидент как таковой призван обеспечивать консенсус, который пока что отсутствует. Поэтому последующая деятельность должна носить прагматический характер, учитывать реальные обстоятельства и развиваться на основе таких предпосылок.

## C. Личные качества координатора-резидента

96. Серьезные проблемы засухи и экономического спада в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, повысили важность планирования развития и координации, и представляется очевидным, что в будущем координатор-резидент должен быть не только высококвалифицированным управляющим, способным наиболее полно использовать имеющиеся людские ресурсы, но и личностью с широкими интеллектуальными способностями, дающими возможность оценивать макроэкономические последствия сложившегося положения. Но он не должен терять из виду возможностей координации в менее крупных масштабах на уровне отраслей, где она представляется реальной. Однако для успешной деятельности в области координации координатору-резиденту потребуется определенный штат сотрудников, которые имеют экономическую подготовку и смогут оказывать содействие в разработке широкой документации для его контактов с правительством и круглых столов, миссий по оказанию помощи в области технического сотрудничества и совещаний Консультативной группы, которая стремится достичь консенсуса между всеми заинтересованными сторонами по вопросам широкого экономического планирования и программирования.

97. Инспекторам часто говорили о том, что весьма важными являются личные качества координатора-резидента, что координаторам-резидентам не следует помыкать своими коллегами или возвышаться над ними; они должны быть партнерами по общей работе; им следует проявлять гибкость. Один координатор-резидент сообщил нам о том, что он проводит совещания представителей системы Организации Объединенных Наций в местных отделениях, не относящихся к ПРООН, и председателем одного из таких совещаний является представитель, в отделении которого оно проводится. Не все координаторы-резиденты воспримут данную процедуру как желательную, но инспекторы считают, что имеются возможности для проявления определенной гибкости, которая признает, что сведение воедино отраслевых интересов, возможно, оправдывает такой эксперимент.

98. Когда правительства, которые не имеют соответствующего аппарата на местах, стремятся получить услуги координатора-резидента в области координации помощи, поступающей в их страны от многосторонних и, возможно, двусторонних учреждений или НПО, важно, чтобы координатор-резидент обладал руководящими и интеллектуальными способностями, необходимыми для его должности. В этой связи к координатору-резиденту будут предъявляться значительно более высокие требования, чем к обычному представителю-резиденту. При выборе координатора-резидента первостепенное значение имеют такие качества, как опыт, знания и способность легко налаживать сотрудничество с другими.

## D. Отношения между координатором-резидентом и ИЦООН

99. Представитель-резидент ПРООН назначается Администратором. В качестве координатора-резидента он или она назначаются Генеральным секретарем после консультации с организациями системы Организации Объединенных Наций. Директор информационного центра Организации Объединенных Наций (ИЦООН) также назначается Генеральным секретарем. Имелись случаи, когда возникали конфликты (зачастую по чисто протокольным вопросам) между представителями/координаторами-резидентами и директорами ИЦООН. В некоторых случаях директора не признавали мнений

представителя/координатора-резидента, высказанных относительно того, как директора осуществляют деятельность, поскольку директора, по их утверждению, несут ответственность только перед Генеральным секретарем. Кроме того, их контакты с национальными правительствами, обычно с министерством (иностранных дел или информации), отличаются от контактов представителей/координаторов-резидентов (обычно с министерствами финансов или экономического планирования), поэтому директоры играют особую роль за пределами компетенции представителя/координатора-резидента.

50. Положение, несомненно, осложняется фактическим распределением юрисдикции, но логика, видимо, предполагает, что координатор-резидент, обязанности которого заключаются в содействии объединению элементов системы в целях более эффективной деятельности на местах, должен проявлять живой интерес к информационным вопросам, которые являются важным элементом всей оперативной деятельности. Инспекторы признают всю широту обязанностей, которые должны быть на себя представители координаторы-резиденты, и поэтому не рекомендуют, чтобы эти координаторы-резиденты брали на себя ответственность за информацию. Однако необходимо признать, что некоторые координаторы-резиденты практически ведут этот информационную деятельность, причем весьма эффективно. Инспекторы отмечают, что некоторые основные особенности ситуации выделяются на фоне сложившегося и то отмечены, которые следует учитывать при разработке будущей политики:

a) Генеральный директор является назначенным представителем Генерального секретаря и несет особую ответственность за развитие социально-экономическое сотрудничество. Роль Генерального директора заключается в содействии совместному сотрудничеству организаций системы Организации Объединенных Наций, и эта роль осуществляется на местах от его имени координатором-резидентом. Набюдалась бы определенная непоследовательность, если бы представитель Генерального секретаря по вопросам информации считался лицом, находящимся вне сферы компетенции координатора-резидента;

b) многообразие связей координатора-резидента с деятельностью правительства и его знание проблем страны делают его приемлемым лицом для контроля за информационной деятельностью Организации Объединенных Наций в данной стране. Заместителю Генерального секретаря по общественной информации следует провести беседы с координаторами-резидентами для выявления их приемлемости для информационной деятельности и/или заинтересованности в ней до их назначения в качестве директоров;

c) всем администраторам/управляющим следовало бы уделять повышенное внимание вопросам информации, но обычно этого не происходит, поэтому было бы желательно в тех случаях, когда нецелесообразно назначать директорами координаторов-резидентов, назначать на должность директоров ИЦООН профессиональных сотрудников средств массовой информации, которые будут выступать в качестве советников координаторов-резидентов по информационным вопросам. Судя по плодотворным консультациям, проведенным между ДМЭС, ПРООН и ДОИ по информационным вопросам, следует обеспечить возможности для того, чтобы директоры ИЦООН, которые являются консультантами представителей/координаторов-резидентов, могли осуществлять обязанности, возложенные на них Генеральной Ассамблеей, без каких-либо препятствий со стороны координаторов-резидентов;

d) директорам было бы желательно проводить консультации и давать рекомендации координаторам-резидентам по информационным вопросам, а также учитывать мнения координатора-резидента при осуществлении своих функций;

e) всем координаторам-резидентам нет необходимости заниматься информационными вопосами. Следует учитывать условия каждой отдельной страны. Однако сотрудничество между директором и координатором-резидентом является настоятельной необходимостью;

f) вопрос о протокольной иерархии координатора-резидента и директора на официальных мероприятиях, таких, как День Организации Объединенных Наций, должен урегулировать Генеральный секретарь. Инспекторы считают, что координатор-резидент был бы соответствующим представителем на таких мероприятиях при надлежащем учете положения директора, который в этом случае также играл бы важную профессиональную роль;

g) координатор-резидент должен использовать свои службы для содействия более тесному сотрудничеству между учреждениями системы Организации Объединенных Наций по вопросам информации в тех случаях, когда такое сотрудничество будет способствовать усилению информационного воздействия.

## E. Роль Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества (ГДМЭС)

101. Когда правительства считают, что им требуются услуги координатора-резидента для интеграции различных потоков помощи системы Организации Объединенных Наций и других программ или проектов помощи, всем сторонам, участвующим в деятельности по оказанию помощи, необходимо договориться о согласовании их планов и программ. Одна из обязанностей Генерального директора заключается в контроле за эффективностью сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций. Эти обязанности он осуществляет через координаторов-резидентов, практические усилия которых будут дополнять полученные результаты. Однако в рамках совещаний, которые в настоящее время проводятся на уровне АКК или Генерального директора, можно было бы рассматривать административные проблемы и вопросы материально-технического обеспечения, например целесообразность ограничения числа отдельных помещений организаций Организации Объединенных Наций, когда общие помещения и совместно используемые средства связи были бы более рациональными и могли бы сэкономить средства системы в целом.

102. Другой административной областью, в которой Генеральный директор мог бы расширить свои консультации с организациями системы Организации Объединенных Наций, является отбор координаторов-резидентов. В настоящее время специализированные учреждения не считают, что они играют важную роль в выборе координаторов-резидентов; почти всегда такой выбор представляется свершившимся фактом к тому времени, когда их просят высказать свое мнение. Весьма редко они выдвигают возражения против сделанного выбора. Однако их мнения о процессе отбора свидетельствуют об определенном отсутствии интереса или уверенности в методах отбора координаторов-резидентов - факт, который свидетельствует об их недостаточном стремлении к сотрудничеству.

103. В этой связи представляется целесообразным составить список возможных кандидатов на должности координаторов-резидентов, который включал бы приемлемых кандидатов из специализированных учреждений. Этот список могли бы согласовать Генеральный директор и ПРООН в консультации со специализированными учреждениями, а также следует обеспечить, чтобы кандидаты специализированных учреждений

могли получить в течение соответствующего периода опыт работы в ПРООН на руководящих должностях как на местах, так и в центральных органах до проведения практического отбора кандидатов. В этом случае будущие координаторы-резиденты отбирались бы на основании согласованного списка, который подлежал бы периодическому пересмотру.

104. В настоящее время координаторы-резиденты представляют полные доклады Генеральному директору в целях содействия контролю за сферой их деятельности в рамках всей системы. Эти доклады обеспечивают руководящий состав Организации Объединенных Наций информацией о проблемных областях и разработке новых методов планирования и программирования деятельности с тем, в интересах отдельных стран. Эти доклады, если они носят аналитический характер, могут быть полезными для Генерального директора на его совещаниях с руководящими учреждений.

105. В конечном счете также необходимо будет рассмотреть вопрос о том, следует ли координатору-резиденту заниматься в определенной степени проблемами беженцев или прав человека (деятельность, не связанная с развитием). Донаторы предпочли бы, чтобы координатор-резидент ознакомился с проблемами стратегического планирования и программирования сотрудничества в области развития до того, как на них будут возложены какие-либо новые широкие обязанности. Генеральному директору по-прежнему следует контролировать общую ситуацию.

## Г. Критерии создания новых отделений на местах

106. За последние 11 лет резко возрос персонал местных отделений системы Организации Объединенных Наций при одновременном сокращении оперативного персонала (см. главу II, пункты 29-47). Этот вывод подтверждает диаграмма, которая показывает динамику изменения в долларовом исчислении действующих программ организаций системы Организации Объединенных Наций. Необходимо рассмотреть некоторые последствия такой динамики развития:

- Масштабы деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в лучшем случае остаются неизменными, а то и сокращаются.
- Значительно расширилась в абсолютном и относительном значении текущая деятельность ЮНИСЕФ, МПП и УВКБ, не связанная с техническим сотрудничеством.
- За последние десять лет объем мероприятий Мирового банка в области технического сотрудничества, рассматриваемых в узком смысле (например, с точки зрения элемечтов "подготовки кадров" и "консультантов" в займах Мирового банка), как это отражено в документах ПРООН и ДМЭС, или в более широком смысле (т.е. с точки зрения компонентов "подготовки кадров", "консультантов" и "анализов экономической целесообразности"), как показывает статистика Мирового банка, увеличился в десять раз, и в настоящее время они осуществляются в масштабах, более широких, чем деятельность в области технического сотрудничества всех организаций системы Организации Объединенных Наций, вместе взятых.
- В рамках системы Организации Объединенных Наций ПРООН утратила свое господствующее положение, причем если в 1968 году на нее приходилось три четверти мероприятий в области технического сотрудничества системы Организации Объединенных Наций, то в 1980 году - примерно половина, а в 1983 году - чуть больше одной трети.
- Быстро расширялись целевые фонды, но в настоящее время эта тенденция, видимо, перешла в свою противоположность, хотя объем этих фондов по-прежнему весьма значителен.

107. Центробежные тенденции, обусловленные усилиями отраслевых учреждений Организации Объединенных Наций обеспечить дополнительное или альтернативное финансирование, несомненно, ослабили "централизованность" процесса разработки программ ПРООН по странам. В таких условиях, как признано в пункте 51 документа DP/1984/4, "составление программ по странам может потерять свое значение". Местные отделения ПРООН, безусловно, осуществляют широкие функции по обслуживанию других организаций системы Организации Объединенных Наций, независимо от того, имеют ли они представителей в конретных местных отделениях, включая обслуживание мероприятий целевых фондов, а также организаций (например, ФАО) с расширяющейся сетью отделений на местах. В этой связи возникает вопрос, можно ли оправдать постоянное расширение сети местных отделений без осуществления определенного контроля.

108. Надлежащего выполнения обязанностей учреждений, очевидно, нельзя достичь без соответствующего персонала на местах. В некоторых случаях местные отделения оказывают широкую поддержку нуждающимся странам. Чрезвычайное положение в Африке, безусловно, подчеркивает эту необходимость, когда масштабы проблем и значительный объем вкладываемых ресурсов требуют постоянного присутствия представителей учреждений в некоторых районах. Но изучение общего положения все же свидетельствует об излишне сложной системе отделений на местах. Некоторые недостатки существующей структуры представительства на местах упомянуты в главе II, в частности в пунктах 26 и 27.

109. ПРООН неизменно обслуживает организации системы Организации Объединенных Наций в качестве составной части ее функций на местах. Лишь при особых обстоятельствах маргинальная система калькуляции услуг считалась приемлемой. В реальном смысле ПРООН субсидирует другие организации системы Организации Объединенных Наций посредством оказания им услуг, которые являются бесплатными или ниже полной стоимости. Основное обоснование такого положения заключалось в том, что наличие представителей ПРООН действительно позволяло укреплять представительство Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности и способствовало предотвращению расширения представительства учреждений. Хотя такое обоснование на практике претерпело определенные изменения, системе Организации Объединенных Наций по-прежнему необходимо как можно шире использовать ресурсы местных отделений ПРООН.

110. В этой связи инспекторы считают, что необходимо учитывать следующие соображения до одобрения любых новых мер относительно создания или расширения представительства на местах:

a) следует определить масштабы и сложность будущей программы, а также она должна быть достаточно широкой, для того чтобы оправдать необходимость создания специальных местных отделений и обеспечить полную занятость представителей;

b) следует показать конкретные выгоды представительства на местах, а затраты должны соответствовать таким выгодам;

c) следует консультироваться с ПРООН относительно масштабов местного обслуживания, необходимого учреждению, возможностей ПРООН обеспечить такое обслуживание и условий его обеспечения. Следует приложить все усилия для использования услуг ПРООН;

d) если ПРООН не в состоянии обеспечить обслуживание, то учреждению прежде всего следует рассмотреть возможность экономии за счет операций местных отделений в той области, в которой объем мероприятий сократился;

e) когда программа завершена или динамика мероприятий ослабла до такой степени, что местное представительство не используется полное рабочее время, такое местное отделение следует закрыть;

f) необходимо учитывать последствия создания нового местного отделения с точки зрения материально-технического обеспечения. Не следует создавать новое отдельное представительство там, где это привело бы к ненужному увеличению бремени правительства или усложнило бы проблемы координации без значительных выгод, перевешивающих недостатки. Обоснованием создания отдельного местного представительства должно быть повышение эффективности работы;

g) руководящим органам следует разработать четкие критерии на основе упомянутых выше пунктов.

## G. Общие замечания

111. Инспекторы не недооценивают трудностей улучшения координации между членами системы Организации Объединенных Наций и учитывают различные позиции, которые двусторонние доноры могут иногда занимать по вопросам координации их мероприятий и деятельности по оказанию многосторонней помощи. Безусловно, крупные экономические проблемы, стоящие перед менее развитыми странами в Африке и, в частности, странами Сахельского района, привлекли внимание к необходимости координации всех потоков помощи, поступающей из весьма многочисленных и различных источников, деятельность которых обусловлена различными причинами. Следует отметить, что члены КСР взяли обязательство осуществлять более тесное сотрудничество с учреждениями, оказывающими помощь на многосторонней основе, в целях обеспечения конкретных выгод от предоставляемой помощи.

112. Невозможно сразу осуществить широкую и полномасштабную программу координации в рамках системы Организации Объединенных Наций; однако такая работа может осуществляться в менее крупных масштабах на уровне отраслей. Такая деятельность будет способствовать более широкой координации посредством совместных усилий на межотраслевом уровне. Поскольку в настоящее время очевидно, что отдельные программы, разработанные без учета их взаимосвязи с другими программами той же самой системы, могут не обеспечить тех выгод, которых ожидает правительство, сейчас возможно, более целесообразно попытаться улучшить координацию. В этой области определенная роль принадлежит ПРООН. Ее широкий всесторонний опыт и знание потребностей стран третьего мира посредством ее широкой сети местных отделений и представителей-резидентов делают ПРООН ценным инструментом для всей системы Организации Объединенных Наций. Инспекторы считают, что руководящим органам следует как можно более тщательно оценить свои ресурсы до санкционирования создания новых местных отделений и рекомендуют осуществить такие мероприятия.

# V. РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИИ

## A. Структура

113. Представители и отделения системы Организации Объединенных Наций на местах обеспечивают реальные возможности использования специальных знаний в интересах развивающихся стран. Такая организационная структура, создание которой началось сравнительно давно и продолжается в настоящее время, всегда пользовалась поддержкой правительств, поскольку тем самым организации обеспечивают реальное сотрудничество со своими клиентами. Эта система быстро развивалась в 1973-1983 годах. В пунктах 24-28 содержатся некоторые замечания инспекторов относительно того, что они рассматривают как недостатки в области развития представительства на местах.

114. По историческим и организационным причинам эта система в основном развивалась без какой-либо координации. В рамках системы почти не проводится консультаций относительно необходимости создания новых отделений и наиболее целесообразного для системы в целом размещения таких отделений. Отделения Организации Объединенных Наций зачастую разбросаны по городу в основном в результате того, что их численное увеличение приводило к недостатку имевшихся служебных помещений, но также в силу желания либо правительств, либо соответствующих учреждений иметь отдельные помещения. Такая структура иногда является неудобной или неэкономичной. По упомянутым выше причинам инспекторы предлагают следующие рекомендации, отмечая, что в силу особой структуры местных отделений ВОЗ в регионах эти рекомендации не всегда целиком применимы к ВОЗ.

Рекомендация 1: Генеральной Ассамблее следует подтвердить свою приверженность согласованному развитию деятельности системы Организации Объединенных Наций в интересах государств-членов, а также важность роли координатора-резидента в качестве сотрудника, который может наилучшим образом содействовать достижению этих целей. Генеральной Ассамблее также следует:

a) учитывая значительные общие расходы на представительство на местах и возможность того, что дальнейшее нескоординированное расширение такого представительства не приведет к выгодам, соизмеримым с затратами, стремиться к получению поддержки со стороны государств-членов и сотрудничеству всех партнеров системы Организации Объединенных Наций в целях приостановления осуществления любых новых мер по расширению представительства на местах до тех пор, пока не будут соблюдены надлежащие критерии;

b) одобрить критерии, предложенные в пункте 110, относительно мер, которые должны быть приняты до осуществления любых новых мероприятий в области создания представительств на местах;

c) привлечь внимание к тому, что ПРООН тратит значительные средства на содержание отделений на местах и персонал, многие годы обслуживающий систему Организации Объединенных Наций, и настоятельно призвать всех ее партнеров использовать возможности, предлагаемые ПРООН, а не создавать свои собственные новые отделения. Следует содействовать размещению небольших групп учреждений в помещениях ПРООН в том случае, когда могут отсутствовать возможности более широкого сосредоточения организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2: Руководящему органу каждой организации, представленной на местах на региональном, субрегиональном или национальном уровнях, следует:

a) приостановить осуществление новых мер по созданию представительства на местах для обеспечения того, чтобы критерии, предложенные в пункте 110, и любые другие критерии, которые, возможно, представляются целесообразными, были соблюдены до начала осуществления любых таких мер;

b) провести проверку эффективности затрат и продуктивности своего представительства на местах посредством рассмотрения следующих аспектов:

i) соответствуют ли затраты на представительство на местах в отдельных случаях и в целом объему предоставляемых услуг и выгод, получаемых соответствующими странами;

ii) учитывая необходимость максимально возможной децентрализации деятельности, имеет ли представитель соответствующие полномочия для принятия необходимых решений на местах, освобождая таким образом центральные органы от необходимости принятия решений, которые ведут к излишнему увеличению расходов и снижают эффективность представительства на местах;

iii) имеют ли все представители профессиональные и административные качества, необходимые для успешного осуществления их обязанностей;

iv) имеется ли четкая система подчинения и связи между региональными, субрегиональными, национальными отделениями и центральными органами и способствует ли она оперативному и рентабельному осуществлению деятельности учреждений;

v) соответствует ли учреждение определенных отделений уровню развития существующей системы связи и другим требованиям;

vi) масштабы использования отделений и услуг ПРООН (включая служебные помещения) и целесообразность содействия их использованию.

Следует закрыть представительство на местах, деятельность которого после такой проверки представляется нецелесообразной.

## B. Координация

115. Идеальный случай всегда подразумевал наличие единого представителя системы Организации Объединенных Наций, который является главным представителем по вопросам программ, чрезвычайной помощи, а также по общим административным и другим вопросам. В целом такой сотрудник в лице представителя-резидента ПРООН эффективно обслуживал систему, возможно, в областях, не связанных с программой, а в определенной степени - и в таких вопросах. Однако недавно с появлением "новых" функций координатора-резидента Организации Объединенных Наций, официального представителя Генерального секретаря, роль единого представителя, видимо, была поставлена под вопрос. Эта проблема рассматривается в главах III и IV, а также в ней содержатся некоторые практические предложения по улучшению положения. Инспекторы

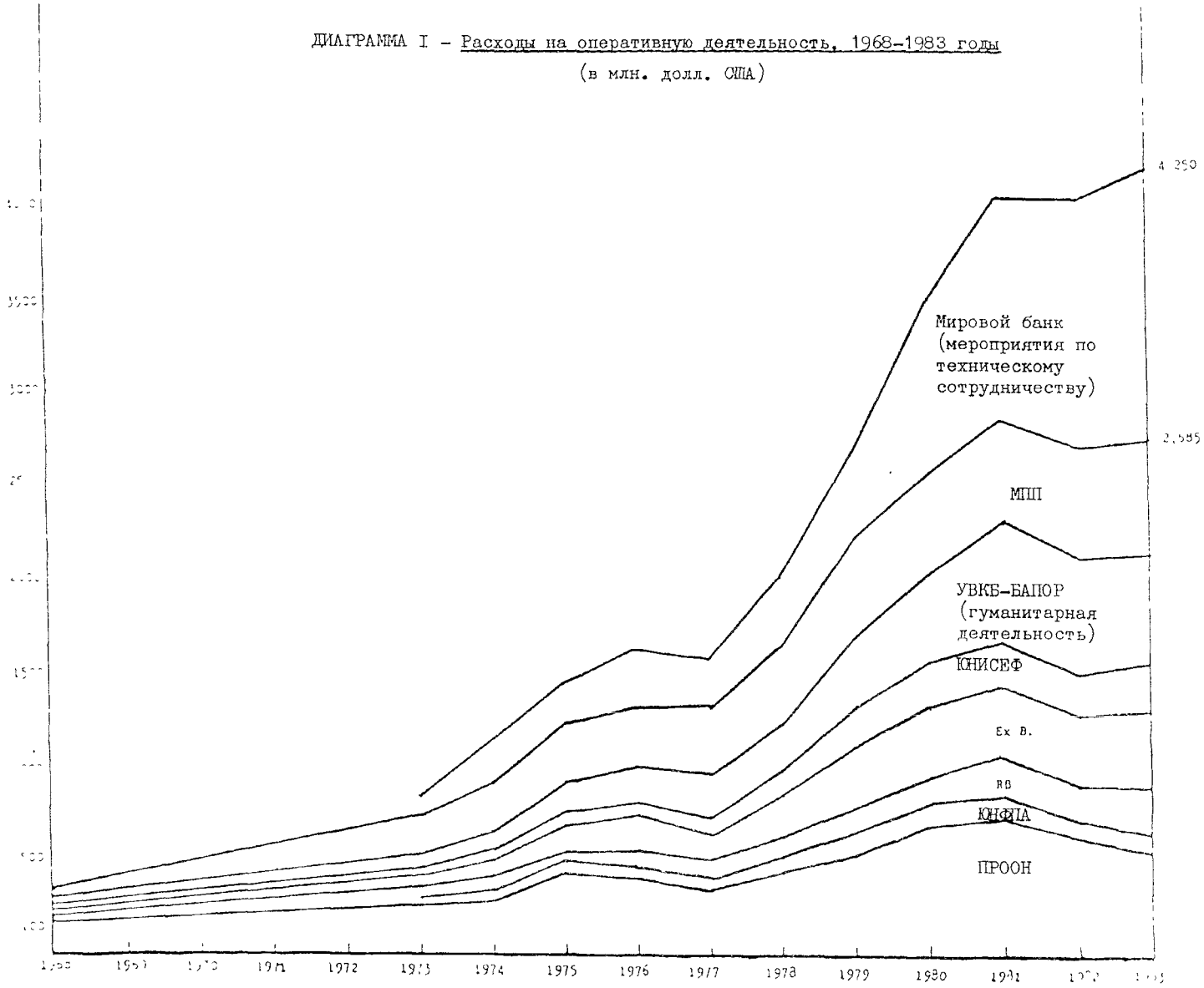
неизменно поддерживают институт координаторов-резидентов. Они считают, что этот институт можно укрепить в том случае, если Генеральный секретарь обеспечит, чтобы определенная доля координаторов-резидентов была предоставлена наиболее квалифицированным кандидатам системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, как отмечают инспекторы в пунктах 85 и 100, они считают, что роль координаторов-резидентов должна заключаться в упорядочении и содействии информационной деятельности в развивающихся странах. В этой связи инспекторы предлагают следующие две рекомендации:

Рекомендация 3: Генеральному директору по вопросам развития и международного экономического сотрудничества (ДМЭС) следует составить перечень возможных кандидатов на должности координаторов-резидентов, включая соответствующих кандидатов специализированных учреждений. Кандидатам специализированных учреждений следует обеспечить возможность ознакомления с опытом работы ПРООН в тех случаях, когда это представляется необходимым. Будущие координаторы-резиденты отбирались бы на основе согласованного перечня, который подлежал бы периодическому пересмотру (см. пункт 103).

Рекомендация 4: Генеральному секретарю следует обеспечить единую аккредитацию при правительствах, которая охватывала бы одновременно деятельность координатора-резидента и директора ИЦООН. Генеральному секретарю также следует рассмотреть руководящие принципы, предложенные в пункте 100, в целях рационализации деятельности директоров ИЦООН в связи с деятельностью координаторов-резидентов.

ДИАГРАММА I - Расходы на оперативную деятельность, 1968-1983 годы

(в млн. долл. США)




Источники: A/39/417
DP/1982/5
Мировой банк.

МПП - данные за 1973-1977 годы экстраполированы.

Ex.B - мероприятия по техническому сотрудничеству, финансируемые из внебюджетных средств (не относящихся к ПРООН и ЮНФПА).

RB - мероприятия по техническому сотрудничеству, финансируемые из регулярных бюджетов.

ТАБЛИЦА 1

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НА МЕСТАХ В 1973-1983 ГОДАХ: ЧИСЛО ОТДЕЛЕНИЙ

А. Отделения в развивающихся странах

| Организации | Число отделений | | | Увеличение (сокращение) в 1973-1983 годах в % |
|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1983 | |
| ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ | | | | |
| ПРООН 1/ | 87 | 104 | 112 6/ | 29 |
| УВКБ | 12 | 33 | 48 | 300 |
| ЮНИСЕФ | 29 | 37 | 43 | 48 |
| ИЦООН 2/ | 35 | 40 | 47 | 34 |
| ЭКА 3/ | 5 | 6 | 7 | 40 |
| ЭКЛАК | 7 | 7 | 7 | - |
| ЭСКАТО 3/ | 1 | 1 | 2 | 100 |
| ЭКЗА 3/ | - | 1 | 1 | ∞ |
| Промежуточный итог: | 176 | 229 | 267 | 52 |
| ФАО | | | | |
| ФАО 4/ | 4 | 42 | 64 | 1,500 |
| ИКАО | 5 | 5 | 6 | 20 |
| МОТ | 26 | 29 | 27 | 4 |
| ЮНЕСКО | 23 | 27 | 33 | 43 |
| ВОЗ 5/ | 75 | 85 | 93 | 24 |
| Итог: | 309 | 417 | 490 | 58 |

В. Отделения в развитых странах (исключая центральные органы)

| Организации | Число отделений | | | Увеличение (сокращение) в 1973-1983 годах в % |
|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1983 | |
| ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ | | | | |
| ПРООН | 4 | 4 | 4 | - |
| УВКБ | 9 | 12 | 15 | 67 |
| ЮНИСЕФ | 2 | 2 | 2 | - |
| ИЦИОН | 13 | 16 | 16 | 23 |
| МПП | 2 | 2 | 2 | - |
| ЕЭК | 1 | 1 | 1 | - |
| ЭКЛАК | 1 | 1 | 1 | - |
| Промежуточный итог: | 32 | 38 | 41 | 28 |
| ФАО | - | 3 | 3 | - |
| ИКАО | 1 | 1 | 1 | - |
| МОТ | 10 | 11 | 11 | 10 |
| ЮНЕСКО | 6 | 7 | 7 | 16 |
| ВОЗ | 2 | 2 | 2 | - |
| Итог: | 51 | 62 | 65 | 27 |
| ОБЩИЙ ИТОГ: | 360 | 479 | 555 | 54 |

Примечания:

1/ Поскольку представитель-резидент ПРООН во всех случаях является представителем МПП, ЮНФПА и ЮНИДО, представители этих трех организаций не рассматриваются в качестве отдельных "отделений". Имеются следующие данные о числе стран, в которых находились представители в 1973, 1978 и 1983 годах: МПП - 73, 80, 82; ЮНФПА - 23, 24, 31; ЮНИДО - 32, 32,33.

2/ В 21 стране представитель-резидент ПРООН также является директором ИЦООН.

3/ Данные из бюджетов Организации Объединенных Наций.

4/ Кроме того, 48 Старших советников по вопросам сельского хозяйства, представлявших ФАО на местах, работали в отделениях ПРООН в 1973 году и 24 - в 1978 году.

5/ В отношении ВОЗ отделения национальных координаторов в Африке рассматривались в качестве местных отделений, даже когда не указывалась численность персонала.

6/ Включая отделения в Намибии и Кампучии, которые в настоящее время не действуют.

ТАБЛИЦА 2

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НА МЕСТАХ В 1973-1983 ГОДАХ: ЧИСЛЕННОСТЬ ПЕРСОНАЛА

А. Персонал в развивающихся странах

| Организации | Сотрудники категории специалистов | | | Местные сотрудники категории общего обслуживания | | | Национальные сотрудники категории специалистов | | | Увеличение (сокращение) в 1973-1983 годах в % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1983 | 1973 | 1978 | 1983 | 1973 | 1978 | 1983 | | | |
| ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ | | | | | | | | | | | | |
| ПРООН 1/ | 407 | 363 | 393 | 2 417 | 2 677 | 2 660 | 76 | 69 | 162 | (3) | 10 | 113 |
| ЮНЕП | - | 136 | 147 | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| ЮНФПА | 28 | 29 | 33 | * - | * - | 259 | * - | * - | 14 | 18 | - | - |
| УВКБ | 21 | 114 | 221 | 57 | 182 | 359 | - | - | - | 952 | 530 | - |
| ЮНИСЕФ | 129 | 164 | 229 2/ | 412 | 680 | 865 | 79 | 116 | 156 | 77 | 110 | 97 |
| ИЦООН | 28 | 25 | 32 | 152 | 203 | 213 | 1 | 2 | 8 | 14 | 40 | 700 |
| ЮНИДО (ССПРМ) 1/ | 32 | 32 | 33 | 64 | 64 | 66 | - | - | - | 3 | 3 | - |
| МПП | 122 | 147 | 177 | 272 | 428 | 641 | - | - | 15 | 45 | 136 | ∞ |
| ЭКА 3/ | 235 | 227 | 228 | ** 21 | 29 | 47 | - | - | - | (3) | 123 | - |
| ЭКЛАК | 252 | 269 | 257 | 554 | 609 | 528 | 4 | 2 | - | 2 | (5) | ∞ |
| ЭСКАТО 3/ | 174 | 187 | 230 | * - | * - | * - | * - | * - | * - | 32 | - | - |
| ЭКЗА 3/ | - | 130 | 112 | * - | * - | * - | * - | * - | 224 | - | - | - |
| Промежуточный итог: | 1 428 | 1 823 | 2 092 | 3 949 | 4 872 | 5 638 | 160 | 189 | 579 | 46 | 43 | 261 |
| ФАО (включая СССХ) 4/ | 95 | 193 | 223 | 117 | 222 | 543 | - | - | - | 135 | 364 | - |
| ИКАО | 48 | 60 | 76 | 52 | 73 | 85 | - | - | - | 58 | 63 | - |
| МОТ | 105 | 82 | 142 | 189 | 208 | 235 | 1 | 1 | | 35 | 24 | - |
| ЮНЕСКО | 148 | 216 | 232 | 186 | 250 | 304 | - | - | - | 57 | 63 | - |
| ВОЗ | 268 | 264 | 263 | 879 | 881 | 1 003 | - | - | - | (2) | 14 | - |
| Итог: | 2 092 | 2 638 | 3 028 | 5 372 | 6 506 | 7 808 | 161 | 190 | 579 | 45 | 45 | 260 |

В. Персонал в развитых странах (исключая центральные органы)

| Организации | Сотрудники категории специалистов | | | Местные сотрудники категории общего обслуживания | | | Национальные сотрудники категории специалистов | | | Увеличение (сокращение) в 1973-1983 годах в % | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 1973 | 1978 | 1983 | 1973 | 1978 | 1983 | 1973 | 1978 | 1983 | | | |
| ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ | | | | | | | | | | | | |
| ПРООН | 16 | 12 | 12 | 58 | 56 | 41 | 1 | 1 | 3 | (25) | (29) | 200 |
| ЮНЕП* | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| ЮНФПА* | - | 1 | 3 | - | 1 | 2 | - | - | - | - | - | - |
| УВКБ | 14 | 18 | 39 | 37 | 44 | 91 | - | - | - | 179 | 146 | - |
| ЮНИСЕФ | 31 | 38 | 75 | 97 | 117 | 133 | 7 | 8 | - | 142 | 37 | - |
| ИЦООН | 36 | 42 | 44 | 91 | 108 | 115 | 3 | 1 | 1 | 22 | 26 | (67) |
| ЮНИДО | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| МПП | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| ЕЭК | 112 | 121 | 123 | 118 | 111 | 111 | - | - | - | 10 | (6) | - |
| ЭКЛАК | 4 | 3 | 3 | 4 | 5 | 5 | - | - | - | (25) | 25 | - |
| Промежуточный итог: | 213 | 235 | 299 | 405 | 442 | 498 | 11 | 10 | 4 | 40 | 23 | (64) |
| ФАО | - | 20 | 19 | - | - | - | - | - | - | ∞ | - | - |
| ИКАО | 13 | 17 | 22 | 26 | 30 | 30 | - | - | - | 69 | 13 | - |
| МОТ | 10 | 8 | 10 | 53 | 54 | 60 | 20 | 16 | 17 | - | 13 | (15) |
| ЮНЕСКО | 31 | 33 | 38 | 27 | 28 | 32 | 2 | 2 | 2 | 23 | 19 | - |
| ВОЗ | 94 | 95 | 137 | 187 | 199 | 255 | - | - | - | 46 | 36 | - |
| Итог: | 361 | 408 | 525 | 698 | 753 | 875 | 33 | 28 | 23 | 45 | 25 | (30) |
| ОБЩИЙ ИТОГ: | 2 453 | 3 046 | 3 553 | 6 070 | 7 259 | 8 683 | 194 | 218 | 602 | 45 | 43 | 210 |

Примечание:

1/ Цифры относительно числа сотрудников ПРООН категории специалистов не включают младших сотрудников категории специалистов (МСС); в 1973, 1978 и 1983 годах соответствующее число МСС равнялось 34, 77 и 107. ЮНИДО имела 32, МСС в 1978 году и 34 - в 1983 году.

2/ В статистических данных ЮКАВ приводится цифра 517.

3/ Данные из бюджетов Организации Объединенных Наций.

4/ ФАО: 43 СССХ, работавших в отделениях ПРООН в 1973 году и 24 - в 1978 году, включены в приведенные цифры.

* Данные не представлены.

** Данные касаются лишь местного персонала категории общего обслуживания.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В МЕСТАХ ГОЛОВЫЕ РАСХОДЫ В 1973, 1978 и 1983 ГОДАХ

| Организации | 1973 | 1978 | 1983 |
|---|---|---|---|
| ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ | | | |
| ПРООН | 26,957,525 | 48,074 207 | 84 614,000 |
| ЮНФПА | | | |
| УВКБ | 3,318,000 1/ | 9,241 000 | 26,734,500 |
| ЮНИСЕФ | | | |
| ИЦООН | 3,448,500 | 11,443 500 | 20,190,300 |
| ЮНИДО | | | 1 000 000 3/ |
| МПГ | 4,671,995 | 10,577 000 | 21,562,000 |
| ЭКЛАК | 10,222,710 | 19,416,645 | 33,365,475 |
| ЭСКАТО | | | |
| ЭКЗА | | | |
| Промежуточный итог | 48,618,730 | 98,752,352 | 187,466,275 |
| ФАО | 5,476,000 | 17,557,000 | 40,710,000 |
| ИКАО | 2,885,500 | 5,376,900 | 7,513,000 |
| МОТ 2/ | 6,453,260 | 13,817,668 | 24,732,929 |
| ЮНЕСКО | 9,419,219 | 19,063,750 | 51,344,200 |
| ВОЗ | 16,750,056 | 31,931,866 | 45,534,700 |
| Общий итог | 89,602,765 | 186,499,536 | 357,301,104 |

Примечания:

1/ Включая оклады 20 сотрудников категории специалистов и 16 сотрудников категории общего обслуживания в центральных органах.

2/ Приведенные данные по МОТ соответствуют половине расходов в двухлетний период.

3/ Данные о ССПРМ и МСС ЮНИДО, не финансируемых ПРООН.

Отсутствуют данные по ЮНФПА, ЭКА, ЭСКАТО и ЭКЗА.

Данные по ЮНИСЕФ не пригодны для использования (затраты на содержание отделений нельзя выделить из расходов по программам).

ТАБЛИЦА 4

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА НА МЕСТАХ: СЛУЖЕБНЫЕ ПОМЕЩЕНИЯ

| Оганизации | № 1* | № 2* | № 3* | № 4* | № 5* | № 6* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ | | | | | | |
| ПРООН | - | 8 | 49 | 40 | 3 | 6 |
| ЮНЕП | | | | | | |
| ЮНФПА | | | | | | |
| УВКБ | 5 | 9 | 43 | 15 | 2 | 8 |
| ЮНИСЕФ | 3 | 4 | 17 | 9 | 2 | 2 |
| ИЦООН | 2 | 2 | 18 | 17 | 4 | 4 |
| ЮНИДО | | | | | | |
| МПП | 1 | 6 | 38 | 22 | 12 | 9 |
| ЭКА | 1 | - | - | 4 | - | - |
| ЭКЛАК | 1 | 1 | 2 | - | - | 1 |
| ЭСКАТО | - | - | - | - | - | - |
| ЭКЗА | - | - | - | - | - | - |
| ФАО | - | 4 | 21 | 38 | - | 7 |
| МАГАТЭ | | | | | | |
| ИКАО | 1 | 2 | 2 | 1 | - | 1 |
| МОТ | 2 | 13 | 6 | 8 | 3 | 1 |
| ЮНЕСКО | 2 | 2 | 6 | 16 | 1 | 4 |
| ВОЗ | 5 | 1 | 14 | 33 | 1 | 2 |
| ИТОГО | 23 | 52 | 216 | 203 | 28 | 45 |

*Условные обозначения:
1 = находящиеся в собственном владении;
2 = арендуемые у правительства;
3 = арендуемые у частного владельца;
4 = бесплатно предоставленные правительством;
5 = бесплатно предоставленные ПРООН (или другой организацией).

## Приложение

## [illegible] представительства отделений [illegible] стран [illegible] Организации Объединенных Наций

1. ФАО

Отделения ФАО в странах осуществляют следующие функции:

- поддерживают тесные и регулярные контакты с государственными министерствами, учреждениями и организациями, связанными с деятельностью в области сельского, лесного, рыбного хозяйства и смежных областях, и таким образом обеспечивают координацию деятельности ФАО с первоочередными целями и задачами правительств;

- информируют центральные органы о положении в области продовольствия и сельского хозяйства в стране и потребностях во внешней чрезвычайной помощи;

- оказывают содействие правительствам в разработке проектов, включая обслуживание миссий, связанных с составлением программ и инвестициями;

- обеспечивают посредством постоянных контактов со штаб-квартирой ФАО соответствие программы развития национальным программам и политике;

- сотрудничают с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, а также с представителями двусторонних учреждений стран-доноров и финансовых учреждений, расположенных в стране их пребывания;

- контролируют выполнение осуществляемых ФАО проектов и обеспечивают консультации и помощь персоналу по проектам. Представители ФАО также обеспечивают административное обслуживание и финансовые операции по отдельным проектам в некоторых странах;

- осуществляют другие основные функции, например участие в совещаниях, "круглых столах" и технических семинарах, оказывают помощь в организации визитов и направлении местного персонала на подготовку в другие страны, в создании справочных библиотек для обеспечения техническими изданиями ФАО государственных служащих и население в странах их пребывания.

2. ЮНИСЕФ

а) Региональные отделения

Региональные директоры выступают в качестве "старшего коллеги" по отношению к представителям ЮНИСЕФ в регионе, обеспечивая руководство, консультации, координацию, контроль по основным вопросам, оценку деятельности и через свой штат сотрудников - различные консультативные услуги. Они также действуют в регионе в качестве представителя Исполнительного директора в широком общем смысле. Они пересматривают годовой план работы представителей в регионе и посещают учреждения в данном регионе, когда они или соответствующий представитель считают это необходимым. Региональные директоры также осуществляют функции представителя ЮНИСЕФ в странах, непосредственно обслуживаемых его отделением.

b) Отделения представителей ЮНИСЕФ

В районах, обслуживаемых их отделениями, представители ЮНИСЕФ проводят политику ЮНИСЕФ в области сотрудничества по программам и консультативного обслуживания, а также организуют поступление помощи ЮНИСЕФ. За свою деятельность они отчитываются перед Директором-исполнителем через региональных директоров. Они получают руководящие указания от региональных директоров. В случае необходимости представители непосредственно поддерживают связь с соответствующими подразделениями центральных органов для проведения операций и выполняют их инструкции.

Отделения представителей ЮНИСЕФ являются основными учреждениями на местах для проведения разъяснительной работы, консультаций, составления и осуществления программ, включая материально-техническое обеспечение и оценку; это максимально приближает руководство к области, в которой осуществляется сотрудничество. В связи с прямым сотрудничеством по программам представители ЮНИСЕФ отвечают за разработку рекомендаций по оказанию помощи, подготовке планов мероприятий, графиков поставок и оказанию помощи, не связанной с поставками, организуя местное снабжение, проводя анализ осуществления программы и результатов и т.д. Представители ЮНИСЕФ поддерживают тесные контакты с различными министерствами в связи с организацией и планированием обслуживания в интересах детей. Отделения представителей также отвечают за информацию и обеспечение проектов, организацию вкладов в ЮНИСЕФ стран, обслуживаемых данным отделением, и за другие формы сотрудничества между данной страной и ЮНИСЕФ.

c) Небольшие отделения

В некоторых странах, в которых ЮНИСЕФ не имеет своих представителей, были созданы небольшие национальные отделения или национальные отделения по связи. Деятельность этих учреждений непосредственно контролируется представителем ЮНИСЕФ, который обычно находится в соседней стране. В ряде более крупных стран были созданы районные подразделения в провинциальных или районных центрах (например, в Бангладеш, Индии, Пакистане, Судане или Заире).

3. ВОЗ

Координаторы программы ВОЗ или координаторы национальной программы назначаются ВОЗ по просьбе правительства для осуществления функций связи между ВОЗ и государственными органами здравоохранения, национальными координационными органами и представителями других учреждений и их фондов в данной стране. Координаторы осуществляют следующие основные функции:

- предоставляют правительству информацию и разъяснения относительно политики руководящих органов ВОЗ, включая региональные и глобальные стратегии здоровья для всех в целях обеспечения того, чтобы эта политика полностью учитывалась при проведении национальной политики и программ;

- оказывают правительству помощь в области планирования и руководства национальными программами в области здравоохранения;

- осуществляют сотрудничество с правительством в области выявления тех национальных программ, в рамках которых ВОЗ могла бы эффективно осуществлять конкретные функции, а также в области планирования и руководства совместными мероприятиями в целях осуществления таких программ;

- помогают правительству определять и координировать имеющиеся или возможные внешние ресурсы для осуществления одобренных национальных программ в области здравоохранения.

Координаторам предоставлены официальные полномочия вести переговоры с правительством по осуществлению программы сотрудничества ВОЗ в данной стране в соответствии с политикой, коллективно принятой государствами-членами в руководящих органах ВОЗ, а также в соответствии с руководящими указаниями регионального директора. Это включает переговоры относительно разработки программы и ее последующего изменения и осуществления с учетом ресурсов ВОЗ в данной стране.