



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/52/457
8 October 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункты 99а и 118 повестки дня

ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ: ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Укрепление представительства системы Организации
Объединенных Наций на местах

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Укрепление представительства системы Организации Объединенных Наций на местах" (JIU/REP/97/1).

**УКРЕПЛЕНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА СИСТЕМЫ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
НА МЕСТАХ**

Подготовили:

Халиль Исса Отман
Рауль Кихано

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА



Женева
1997 год

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
СОКРАЩЕНИЯ		vi
РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		viii
I. ВВЕДЕНИЕ	1—8	1
II. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И СХЕМЫ	9—24	3
A. Отделения на местах	10	3
B. Тенденции в укомплектовании персоналом	11—15	3
C. Затраты на представительство на местах	16	7
D. Схема представительства на местах	17—21	7
E. Базовые договоренности о представительстве	22—24	9
III. ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ КООРДИНАТОРА—РЕЗИДЕНТА И СИСТЕМЫ КООРДИНАТОРОВ—РЕЗИДЕНТОВ	25—34	10
IV. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НА МЕСТАХ И СИСТЕМА КООРДИНАТОРОВ—РЕЗИДЕНТОВ	35—85	12
A. Рост представительства на местах	37—39	12
B. Мандаты, разделение труда	40—41	12
C. Тематические группы и ведущее учреждение	42	13
D. Развитие района и ведущее учреждение	43—45	13
E. Фонды и программы по отношению к специализированным учреждениям	46—47	13
F. Межучрежденческие совещания и комитеты местного уровня	48—52	14
G. Координатор—резидент	53—61	15
1) Отбор координаторов—резидентов	55	15
2) "Двойная роль" или синдром "двух стульев"	56	16
3) Установление ранга координаторов—резидентов	57	16
4) Подготовка кадров	58	16
5) Оценка деятельности	59	16
6) Критерии для назначения координаторов—резидентов	60—61	16
H. Общие помещения и услуги	62—66	16
I. Документ о страновой стратегии	67	18
J. Информация	68—70	18
K. Поддержка со стороны Центральных учреждений и штаб—квартир	71—77	19
L. Координатор—резидент и чрезвычайные ситуации, включая гуманитарные операции и операции по поддержанию мира	78—80	20
M. Принимающая страна	81—85	20
V. К УКРЕПЛЕНИЮ ПРИСУТСТВИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА МЕСТАХ	86—104	22
A. Система Организации Объединенных Наций на местном уровне	89—93	22
B. Система Организации Объединенных Наций на уровне Центральных учреждений и штаб—квартир	94—97	23
C. Принимающие страны	98—101	23
D. Сообщество доноров	102—103	24
E. Директивные органы	104	24

СОКРАЩЕНИЯ

АКК	Административный комитет по координации
ВОЗ/ПАОЗ	Всемирная организация здравоохранения/Панамериканская организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВТО	Всемирная торговая организация
ГД/РМЭС	Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества
ДГВ	Департамент по гуманитарным вопросам
ДПРУО	Департамент по поддержке развития и управленческому обеспечению
ДСС	документ о страновой стратегии
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
ИЦООН	информационные центры Организации Объединенных Наций
ККПОВ	Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МОТ	Международная организация труда
МПКНСООН	Международная программа Организации Объединенных Наций по контролю над наркотическими средствами
МПП	Мировая продовольственная программа
МС	Международный Суд
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НПО	неправительственные организации
НРС	наименее развитые страны
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОКГП	Объединенная консультативная группа по вопросам политики
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РПТП	расширенная программа технической помощи
СТП	совет технической помощи
ТСРС	техническое сотрудничество между развивающимися странами
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УООН	Университет Организации Объединенных Наций
УПОСООН	Управление поддержки и обслуживания системы Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦМТ	Центр международной торговли
ЦНПООН (ХАБИТАТ)	Центр Организации объединенных Наций по населенным пунктам
ЭКА	Экономическая комиссия для Африки

ЭКПАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭКОКОС	Экономический и Социальный Совет
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
ЭСРС	экономическое сотрудничество между развивающимися странами
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации объединенных Наций
ЮНИТАР	Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

РЕЗЮМЕ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Присутствие системы Организации Объединенных Наций на местах приносит ощутимые результаты, особенно в сфере технического сотрудничества и в области поддержки усилий по созданию национального потенциала. Представительство на местах существенным образом возросло как с точки зрения количества отделений на местах и численности представителей и персонала, так и с точки зрения расходов. В последнее время отмечалось резкое увеличение чрезвычайного представительства на местах. Вместе с тем Генеральная Ассамблея и другие директивные органы Организации Объединенных Наций подготовили подробные и конкретные руководящие указания, в первую очередь, касающиеся координации внутри системы Организации Объединенных Наций.

Однако несмотря на эти директивы по укреплению координации на местах в целях поддержки охваченных программами стран, а также несмотря на попытки всей Организации Объединенных Наций принимать меры в данном направлении, желаемые результаты пока не достигнуты полностью. Во многих случаях рост количества отделений и представительств различных организаций системы Организации Объединенных Наций продолжается, усугубляя тем самым уже имеющиеся трудности в вопросах координации как для системы Организации Объединенных Наций, так и для принимающих стран, что порождает опасность дублирования и напрасной затраты сил.

Принимая во внимание растущую озабоченность со стороны государств-членов в отношении того, чтобы иметь более действенную и эффективную "семью" Организации Объединенных Наций в качестве единой силы в деле поддержки принимающих стран и учитывая происходящее в настоящий момент сокращение ресурсов, Инспекторы считают, что определенные корректировочные меры должны быть приняты всеми заинтересованными сторонами, причем на различных уровнях и в разных местах. Данное предложение следует рассматривать в рамках общих усилий по перестройке экономического, социального и смежных секторов Организации Объединенных Наций и принимая во внимание роли действующих лиц на местах, в Центральном учреждении и штаб-квартирах, принимающих странах и сообществах доноров.

Основная цель настоящего доклада — содействовать тому, чтобы Организация Объединенных Наций

стала более единой, но отнюдь не унитарной, действующей силой в поддержке охваченных программами стран в их усилиях по созданию потенциала для достижения самообеспечения и устойчивого развития людских ресурсов при наиболее эффективном и экономичном использовании имеющихся ресурсов — как людских, так и финансовых. Настоящий обзор сосредоточен на оперативной деятельности. В нем упоминаются, но не обсуждаются подробно другие элементы, включая чрезвычайные ситуации и операции по поддержанию мира или региональные и субрегиональные виды деятельности. Приводимые ниже выводы и рекомендации представлены в основном в форме резюме. Более подробную и конкретную информацию можно найти в самом докладе.

А. Система Организации Объединенных Наций: уровень на местах

♦ Вывод

Количественный рост представительства на местах не соизмерим с качественными переменами в области поддержки охваченных программами стран. Он усугубляется трудностями, связанными с достижением более действенного и эффективного присутствия системы Организации Объединенных Наций на местах. Он увеличил то давление, которое испытывает управленческий потенциал принимающих стран. Последовательный ряд резолюций Организации Объединенных Наций не решил данной проблемы, и организации по-прежнему работают в обстановке разногласий и соперничества (главы I, II и III).

Инспекторы рекомендуют, чтобы: все организации системы Организации Объединенных Наций, особенно те, которые представлены на местах, активизировали свои усилия в направлении более унифицированного, эффективного и действенного присутствия. В этом контексте они выносят следующие рекомендации:

Рекомендация I

Инспекторы рекомендуют, чтобы:

- i) организации воздерживались от создания новых представительств и использовали существующие общие представительства

ства, особенно через координатора–резидента;

- ii) организации согласовывали в максимальной степени свое соответствующее географическое представительство на региональном и субрегиональном уровнях;
- iii) организации и правительства стремились к согласованию и последующему заключению базового соглашения с правительством соглашения, охватывающего весь спектр присутствия Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

Инспекторы рекомендуют, чтобы усилия организаций системы Организации Объединенных Наций привели к наличию одного должностного лица Организации Объединенных Наций — координатора–резидента, который представлял бы всю Организацию Объединенных Наций, полноправно выступал бы от ее имени и был бы полностью ей подотчетен. Данное должностное лицо должно:

- i) обладать надлежащей квалификацией, знаниями и опытом. В разделе G главы IV (пункты 55–65) рекомендуются меры, касающиеся критериев в отношении координаторов–резидентов, включая их отбор и назначение;
- ii) иметь соответствующую и своевременную техническую и специализированную поддержку со стороны всех организаций системы Организации Объединенных Наций на местах, особенно региональных экономических комиссий и иного регионального или субрегионального присутствия, а также со стороны Центральных учреждений и штаб–квартир.

◆ Вывод:

- i) многие представительства на местах были созданы в результате расширения деятельности организации и/или для того, чтобы представлять и продвигать “интересы” конкретной организации, поскольку, по их мнению,

координатор–резидент, будучи представителем–резидентом ПРООН, сосредоточивается в большей степени на вопросах ПРООН за счет деятельности других организаций. Такой подход, однако, ведет к межличностным конфликтам, создает обстановку, напоминающую скачки, и обуславливает борьбу за сокращающиеся ресурсы в ущерб эффективной и экономически обоснованной помощи принимающим странам (пункты 39–43);

- ii) феномен “размывания мандата”, особенно в случаях, когда фонды и программы “посягают” на мандаты специализированных учреждений и региональных комиссий упоминался представителями последних (пункт 47);
- iii) Инспекторы обратили внимание на различные варианты, имеющиеся в подходах, структуре, периодичности и эффективности работы межучрежденческих совещаний и комитетов местного уровня (пункты 48–51);
- iv) имеются пробелы в вертикальном и горизонтальном обмене информацией между Центральными учреждениями и отделениями на местах равно как и между самими отделениями. Такое положение затрудняет принятие общих позиций по схожим вопросам или ведет к незнанию некоторой базовой информации.

Рекомендация 3

- i) Инспекторы рекомендуют, чтобы исполнительные главы учреждений и организаций приступили к процессу назначения всех “представителей” — помимо координатора–резидента — “директорами” или “старшими техническими советниками”, которые продолжали бы пропагандировать и развивать деятельность, входящую в мандаты их соответствующих организаций, но вместе с тем были бы частью команды, которая под руководством координатора–резидента действует в интересах принимающей страны;
- ii) Инспекторы рекомендуют далее, чтобы финансирующие организации делали особый упор на свою базовую роль в

качестве финансирующих и управленческих организаций, зависящих от технических и специализированных учреждений в качестве партнеров в программных и проектных циклах;

- iii) Инспекторы рекомендуют, чтобы межучрежденческие совещания и создаваемые на них группы имели более четкую структуру с ясными мандатами, разделением труда и соответствующими целями. Это укрепит коллективную работу и повысит чувство сопричастности в тех случаях, когда другим представителям, помимо координаторов-резидентов, нужно будет председательствовать — в соответствии с их специализацией и техническими знаниями и опытом — на заседаниях некоторых из этих групп;
- iv) Инспекторы рекомендуют, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций достигли договоренности о руководящих принципах в отношении минимальной необходимой информации, которой им следует обмениваться между собой в обязательном порядке.

◆ Вывод

Тематические группы с ведущим учреждением, а также группы по развитию района с ведущим учреждением доказали свою эффективность. Они используют преимущества разделения труда, специализации и взаимодополняемости. Они также выполняют руководящую роль среди различных организаций и таким образом развивают чувство сопричастности в ходе четко определенной коллективной работы (пункты 44—47).

Рекомендация 4

Инспекторы рекомендуют, чтобы тематические группы с ведущим учреждением и далее укреплялись в контексте четко определенного и хорошо спланированного разделения труда, обязанностей и взаимодополняемости. Персонал как на местах, так и в Центральных учреждениях должен принимать участие в этих усилиях на постоянной основе. Жизненно важное значение имеет роль принимающей страны и ее участие на всех этапах.

◆ Вывод

Общие помещения потенциально ведут к укреплению сотрудничества и координации. Они также обуславливают "эффект мультипликатора" путем поощрения использования общих служб, которые являются целью сами по себе. Данные службы перечисляются и рассматриваются в разделе H главы IV (пункты 64—67). Общие помещения и в первую очередь общие службы, могут заложить основу более действенного и эффективного с точки зрения затрат присутствия Организации Объединенных Наций на местах.

Рекомендации 5

Всем организациям системы Организации Объединенных Наций, присутствующим на местах, следует наращивать свои усилия по созданию и/или укреплению общих помещений и общих служб, принимая во внимание элементы, которые рассматриваются или рекомендуются в пунктах 64—67. Правительствам принимающих стран следует также играть более проактивную роль в реализации подобных схем.

В. Система Организации Объединенных Наций: уровень Центральных учреждений

◆ Вывод

Оказываемая Центральными учреждениями поддержка на местах и, в частности, системе координаторов-резидентов, не является систематической и адекватной. В некоторых случаях из различных штаб-квартир поступают противоречивые друг другу указания. Финансовая поддержка, предоставляемая ПРООН координаторам-резидентам, оценивается достаточно высоко и используется довольно разумно, но ее одной не хватает для устранения недостатков (пункты 70—76).

Рекомендация 6

Инспекторы рекомендуют, чтобы параллельно с процессом, ведущим к одному представителю системы Организации Объединенных Наций на местах (рекомендация 2, выше), Генеральный секретарь в консультации с АКК назначил в Секретариате Организации Объединенных Наций одно высокопоставленное должностное лицо, отвечающее за систему координаторов-резидентов. Далее

Инспекторы рекомендуют:

- i) должностное лицо, которое возглавит заново сгруппированный департамент (по экономическим и социальным вопросам) в Секретариате Организации Объединенных Наций и ранг которого можно было бы повысить до уровня заместителя Генерального секретаря, должно принять на себя эти обязанности от имени Генерального секретаря. Данное лицо должно иметь четкий мандат и надлежащие ресурсы — как людские, так и финансовые;
- ii) для оказания ему/ей поддержки следует создать (без каких-либо дополнительных затрат) подразделение, состоящее из тех сотрудников Секретариата, которые в настоящее время отвечают за оперативную деятельность, а также из тех сотрудников Управления поддержки и обслуживания (УПОСООН), которые приданы Администратору ПРООН. Данное подразделение следует также укрепить за счет иного персонала, командированного из различных организаций, что будет содействовать коллективной работе и чувству сопричастности в Центральных учреждениях, а впоследствии должно распространиться и на места;
- iii) прочие организации системы Организации Объединенных Наций должны — через своих представителей/сотрудников по связям в Секретариате — иметь возможность участвовать в процессе принятия решений в рамках своеобразного "совета";
- iv) координаторы-резиденты могут, при определенных обстоятельствах, совместно финансироваться всеми организациями системы Организации Объединенных Наций.

C. Принимающая страна

◆ **Вывод**

Первостепенное значение имеют непосредственная ответственность и участие принимающей страны в техническом сотрудничестве и координации с системой

Организации Объединенных Наций и другими учреждениями. Вместе с тем ситуации в странах равно как и в группах стран весьма различны. Укрепление присутствия системы Организации Объединенных Наций на местах не является самоцелью. Суть состоит в том, чтобы оказать поддержку и удовлетворить потребности и запросы принимающей страны. Крайне важное значение в данном случае имеет роль принимающей страны в обеспечении наиболее экономичного использования ресурсов Организации Объединенных Наций. Это подразумевает наличие прочного и эффективного механизма правительственной координации.

Рекомендация 7

В целях более действенных операций и более эффективной координации Инспекторы рекомендуют принимающим странам рассмотреть следующие вопросы:

- i) создание межминистерского "комитета" или группы, в состав которой входили бы представители отраслевых министерств и департаментов. (Председатель подобного комитета был бы контрпартнером координатора-резидента). Подобный тип механизма уже существует в ряде стран, где он доказал свою эффективность;
- ii) сообщения, направляемые из отраслевых министерств и департаментов в соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций, визируются и/или представляются в копии министру, отвечающему за координацию, например, министру планирования, иностранных дел или финансов;
- iii) создание таких механизмов и/или укрепление их потенциала должно стать частью помощи, оказываемой системой Организации Объединенных Наций принимающей стране.

D. Сообщество доноров

◆ **Вывод**

Странам-донорам и многосторонним учреждениям предстоит сыграть важную роль в рамках помощи в целях развития. Многосторонняя помощь Организации Объединенных Наций представляет собой лишь неболь-

шую долю официальной помощи в целях развития (пункты 101—102).

Рекомендация 8

Инспекторы рекомендуют, чтобы координация на местах с двусторонними донорами, а также многосторонними донорами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций, носила более институционализированный характер за счет усилий заинтересованных сторон, особенно между системой Организации Объединенных Наций и сообществом много- и двусторонних доноров. Развитые и развивающиеся страны должны стать партнерами в процессе развития и распределять совместные обязанности, включая — со стороны доноров — непрерывные и предсказуемые финансовые взносы.

Е. Директивные органы

♦ Вывод

На должностных лиц, работающих на местах, обрушивается настоящий поток различных директивных указаний в отношении оперативной деятельности в целях развития, а государства-члены не всегда занимают соответствующие позиции в различных директивных органах (пункт 103).

Рекомендация 9

Инспекторы рекомендуют, чтобы государства-члены в различных директивных органах тщательно взвешивали и согласовывали решения. Далее они рекомендуют, чтобы все директивные органы системы Организации Объединенных Наций проводили более энергичный контроль за процессом принятия решений, причем первоочередную ответственность за координацию и согласование должен нести ЭКОСОС.

ПОСТСКРИПТУМ

Проект настоящего доклада был направлен исполнительным главам всех участвующих в ОИГ организаций, включая Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, 12 марта 1997 года.

17 марта 1997 года Генеральный секретарь направил письмо на имя председателя Генеральной Ассамблеи (А/51/829), в котором внимание государств-членов обращено на предпринимаемые им неотложные меры по управленческой и организационной реформе. Среди прочего были отмечены направления для более широкой интеграции деятельности Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Предложения Генерального секретаря совпадают с большинством выводов и рекомендаций, сделанных Инспекторами. Вместе с тем последние хотели бы добавить, что в настоящем докладе они призывают к тому, чтобы подробные и конкретные меры были предприняты не только Секретариатом Организации Объединенных Наций, но и прочими организациями системы Организации Объединенных Наций. Кроме того в настоящем докладе рассматривается взаимосвязь между органами на местах, Центральными учреждениями, принимающими странами и сообществами доноров.

Инспекторы надеются, что настоящей доклад поможет государствам-членам и участвующим в ОИГ организациям в поисках более эффективного и действенного присутствия Организации Объединенных Наций на местах.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад, касающийся вопросов представительства на местах, подготовлен в ответ на растущую обеспокоенность со стороны государств-членов, прозвучавшую на различных форумах, включая Генеральную Ассамблею Организации Объединенных Наций (что впоследствии нашло отражение в резолюции 50/120), ЭКОСОС, ряд сессий Исполнительного Совета ПРООН/ЮНФПА и других директивных органов организаций системы Организации Объединенных Наций. Предложение о проведении настоящего обзора поступило от одной из участвующей в ОИГ организаций, а именно — Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО).

2. В качестве одной из высокоприоритетных задач государства-члены отмечают перестройку и укрепление отделений на местах, что позволило бы решать как новые, так и имеющиеся проблемы, обусловленные глобальными политическими и экономическими переменами, происходящими на фоне всеобщего уменьшения ресурсов и бюджетных сокращений в рамках системы Организации Объединенных Наций.

3. Тема настоящего доклада является предметом непрекращающегося диалога. Она также вписывается в более широкие рамки предпринимаемых усилий по перестройке экономического, социального и смежных секторов системы Организации Объединенных Наций и, более конкретно, оперативной деятельности в целях развития. Как отмечалось в одном из исследований, это "наиболее часто изучаемые предметы и многим о них достаточно хорошо известно"¹. Поэтому Инспекторы постараются не повторять уже сделанное, но извлечь пользу из подобной работы, либо применить ее в качестве справочного материала, с тем чтобы подчеркнуть, с одной стороны, как "система" создавалась и развивалась и, с другой стороны, как она функционирует на местах. Именно в таком контексте Инспекторы определяют ряд конкретных вопросов и механизмов, а также примеры передового опыта, которым следует подражать, а затем изложат соответствующие выводы и рекомендации.

4. Таким образом, доклад сосредоточен на базовых вопросах и непосредственно преследует широкую цель — создание более единой и могущественной "семьи" Организации Объединенных Наций на местах в качестве силы, помогающей

охваченным программами странам в их усилиях по созданию потенциала для достижения самообеспеченности и устойчивого развития людских ресурсов при более эффективном и экономичном использовании имеющихся людских и финансовых ресурсов. Инспекторы хотели бы подчеркнуть, что понятие "единой семьи и силы" на местах отнюдь не означает унитарного представительства. Более того, эту цель следует рассматривать с надлежащей перспективы: крепкая и эффективная семья Организации Объединенных Наций на местах — это не самоцель. Скорее это средство, хотя и весьма важное, для более эффективного и действенного реагирования на усилия в области развития, предпринимаемые странами программирования. Сутью создания семьи Организации Объединенных Наций должен быть процесс целенаправленного сотрудничества, объединяющего систему Организации Объединенных Наций в оказании поддержки целей и программ, которые определены и осуществляются программами странами.

5. В число основных вопросов, рассматриваемых в настоящем докладе входят: система координаторов-резидентов; сотрудничество между представителями системы Организации Объединенных Наций на местах; взаимосвязь между отделениями на местах и Центральными учреждениями; помощь принимающим странам; взаимодополняемость и разделение труда на межучрежденческой основе, с тем чтобы отвечать особым потребностям страны (стран) назначения; действенное и эффективное использование таких схем и механизмов, как документ о страновой стратегии (ДСС), тематические группы и комитеты местного уровня, а также рационализация и упорядочение административных служб на межучрежденческой основе.

6. В главе II излагаются основные тенденции, схемы и функции представительства на местах, полученные в ходе ответов на вопросник ОИГ. В главе III рассматривается эволюция концепции координатора-резидента и системы координаторов-резидентов на основе соответствующих директивных документов. Глава IV, которая составляет основную часть доклада, сосредоточена на представительстве на местах и системе координаторов-резидентов. В ней, в частности, отражен вопрос о том, как семья Организации Объединенных Наций на местах выполняет те задачи, которые поручены ее членам — как индивидуально, так и коллективно.

Именно с этой целью рассматриваются ряд вопросов и существующие механизмы.

7. В ходе подготовки своего обзора Инспекторы разослали всем участвующим организациям подробный вопросник по вышеупомянутым темам. Помимо этого Инспекторы провели консультации с должностными лицами штаб-квартир некоторых организаций и посетили ряд стран-получателей помощи с тем чтобы иметь информацию из первых рук. Именно в ходе этих миссий и во время личных встреч с представителями правительств и должностными лицами Организации Объединенных Наций на местах удалось подготовить

некоторые из наиболее конкретных выводов и рекомендаций.

8. Инспекторы хотели бы особо поблагодарить все организации, ответившие на вопросник ОИГ к настоящему докладу. Состоявшиеся встречи и обмен мнениями с представителями правительств и должностными лицами Организации Объединенных Наций самого разного уровня — как на местах, так и в Центральном учреждении — были особенно ценными. Представители на местах могли обсуждать соответствующие вопросы на основе информации, полученной из первых рук, и исходя из накопленного опыта. Инспекторы желали бы выразить всем им свою искреннюю благодарность.

II. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И СХЕМЫ

9. В настоящей главе описывается эволюция представительства на местах в системе Организации Объединенных Наций за последние несколько лет. Основное внимание сосредоточено на крупных переменах в присутствии организаций на местах, соизмеряемых с точки зрения количества отделений на местах и численности персонала, а также затрат и схем представительства, и показаны разбивке по географическим регионам.

A. Отделения на местах

10. В таблице 1, ниже, показаны изменения в количестве и географическом охвате отделений системы Организации Объединенных Наций на местах в период 1985—1995 годов. В целом отмечается существенное увеличение — почти на 60 процентов — общего количества этих отделений за десятилетний период при некоторых отклонениях по регионам.

Таблица 1. Количество отделений на местах

Регионы	1985 год			1995 год			1985—1995 годы
	Страновые отделения	Региональные отделения	Всего	Страновые отделения	Региональные отделения	Всего	Общее увеличение в %
Африка	188	28	216	311	40	351	+63%
Арабские государства	69	10	69	104	10	114	+65%
Азия и Тихий океан	111	18	109	170	25	195	+79%
Латинская Америка и Карибский бассейн	104	20	142	167	27	194	+57%
Центральная и Восточная Европа	19	5	24	86	12	98	+308%
Прочие географические районы*	108	23	131	142	29	171	+31%
ИТОГО	600	104	704	980	145	1 125	+60%

* Главным образом Западная Европа и Северная Америка.

B. Тенденции в укомплектовании персоналом

11. Как видно из таблицы 2, ниже, за рассматриваемый 10-летний период во всех регионах произошло увеличение численности персонала на местах системы

Организации Объединенных Наций; наиболее значительный рост отмечается в Африке и Центральной и Восточной Европе.

Таблица 2. Численность персонала отделений на местах

Регионы	1985 год				1985—1995 годы
	Численность персонала	Международные сотрудники ка- тегории специа- листов	Численность персонала	Международные сотрудники ка- тегории специа- листов	Рост общей численности персонала на местах в %
Африка	3 101	685	6 370	1 316	+105%
Арабские государства	1 186	248	1 700	360	+43%
Азия и Тихий океан	2 619	495	3 386	540	+29%
Латинская Америка и Карибский бассейн	1 972	679	2 361	745	+20%
Центральная и Восточная Европа	456	136	1 439	336	+216%
Прочие	62	15	62	15	--
Итого	9 396	2 281	15 300	3 428	+63%

12. На основании вышеприведенных таблиц 1 и 2 можно предположить, что главная причина тенденции к увеличению состоит в следующем:

а) расширение представительства на местах: некоторые организации укрепляют идентичность и независимость своего присутствия на местах путем создания полностью оснащенных автономных отделений, возглавляемых их представителями;

б) появление новых стран-получателей помощи, особенно в Центральной и Восточной Европе, где количество отделений на местах за десять лет увеличилось с всего лишь трех в 1985 году до 32;

в) расширение гуманитарных операций, в частности в Африке, где количество имеющихся на местах отделений гуманитарных программ резко возросло за 10-летний период (Ввиду стремительного роста проблем беженцев во всем мире количество отделений УВКБ ООН во всех регионах увеличилось более чем вдвое — с 79 в 1985 году до 186 в 1995 году); и

г) процесс децентрализации в системе Организации Объединенных Наций, обусловленный решением

директивных органов и рекомендациями в докладе ОИГ за 1992 год². Большинство организаций усилили свое представительство на местах, включая даже некоторые довольно небольшие специализированные учреждения (МСЭ, ИМО, ВПС).

13. Важно отметить, однако, что данное положение отнюдь не одинаково для всех организаций. В то время как численность персонала МГП, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА возросла практически во всех географических регионах за период 1985—1995 годов, то в ПРООН за тот же период произошли сокращения: на 12 процентов в Латинской Америке и Карибском бассейне, 11 — в Арабских государствах и 3 — в регионе Азии и Тихого океана.

14. Состав персонала на местах также меняется с точки зрения набора на местной основе и набора на международной основе, причем последняя категория имеет тенденцию к сокращению с 26 процентов от всего персонала на местах в 1985 году до 23 процентов в 1995 году. Данную тенденцию можно объяснить переходом к национальному исполнению и возросшим использованием местного потенциала для осуществления программ на местах.

15. Все более широкое использование местных потенциалов находит подтверждение в таблице 3 (таблица ККПОВ) ниже, в которой прослеживаются тенденции укомплектования персоналом в рамках системы за период с 1974 по 1994 год в разбивке по группам организаций с аналогичными или сходными мандатами. Данные ясно указывают на то, что если находящийся на местах персонал оперативной субсистемы, в частности, членский состав Объединенной консультативной группы по вопросам политики (ОКГП), непрерывно увеличивался за рассматриваемый 20-летний период, то находящийся на местах персонал техни-

ческих специализированных учреждений (как крупных, так и малых) имеет тенденцию к снижению с 1989 года. В том году была принята резолюция Генеральной Ассамблеи 44/211, которая вводила политику национального исполнения в странах. Соответствующим образом ПРООН внесла серьезные изменения в трехстороннюю систему деятельности по исполнению проекта и по оперативно-функциональному обслуживанию расходов учреждений. Вместе с тем следует помнить, что данные в таблице 3 включают персонал по проектам, в то время как в таблице 2 содержатся в основном данные о персонале отделений на местах.

Таблица 3. Схема комплектования персонала: 1974—1994 годы*

(В скобках указан персонал вне штаб-квартиры)¹

	1974 год	1977 год	1980 год	1983 год	1986 год	1989 год	1992 год	1994 год
Организация Объединенных Наций (включая ЮНКТАД, МПКН/СООН, ЮНЕП, ХАБИТАТ, ЮНИТАР и др.)	11 436 (7 017) ₂	12 888 (8 302) ₂	15 209 (10 257) ₂	16 205 (11 171) ₂	14 211 ₃ (9 126) ₂	13 721 (9 123) ₂	14 233 (9 467) ₂	14 710 (9 056) ₂
Финансирующие организации (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ)	2 151 (1 313)	6 286 (5 344)	7 288 (5 961)	7 941 (6 513)	8 766 (7 318)	9 282 (7 358)	10 087 (8 341)	11 287 ₄ (9 059)
УВКБ ООН/БАПОР/МПП	705 (175)	887 (380)	1 952 (1 262)	2 673 (2 980)	3 112 (2 263)	3 751 (2 791)	4 161 (3 139)	5 028 (3 647)
Крупные специализированные учреждения (ФАО, МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ/ГАОЗ)	17 273 (8705)	16 741 (8 019)	17 156 (8 658)	17 133 (8 526)	16 837 (8 400)	16 016 (8 100)	15 298 (7 607)	15 058 (7 236)
ЮНИДО₃	—	—	—	—	1 632 (285)	1 643 (397)	1 714 (421)	1 493 (383)
Малые специализированные учреждения (ИКАО, ВПС, МСЭ, ЦМТ, ВМО, ИМО, МАГАТЭ и ВОИС₅)	3 630 (847)	4 253 (892)	5 011 (1 163)	5 158 (1 095)	5 313 (1 013)	5 250 (937)	5 169 (868)	5 071 (660)

1. На основе ежегодных статистических докладов ККАВ (PER), за исключением Всемирного банка и МВФ. Для целей сопоставления исключены УООН, КМГС, МС, МЦЛК, МФСР и ГАТТ. Цифры показывают сотрудников категорий специалистов/общего обслуживания во всех местах службы, которые имели контракты на период более одного года и были охвачены общей системой окладов Организации Объединенных Наций.

2. Не сопоставляется с другими категориями "на местах" ввиду включения ЮНЕП, ХАБИТАТ и других в качестве мест службы вне штаб-квартиры.

3. ЮНИДО включалось в статистические данные Организации Объединенных Наций до 1985 года.

4. Включает УОПООН.

5. Со времени создания в 1975 году.

* Таблица подготовлена ККПОВ.

С. Затраты на представительство на местах

16. В таблице 4, ниже, показан рост, в номинальном выражении приближающийся к 200 процентам, затрат на представительство на местах за рассматриваемый

10-летний период. Данный рост обусловлен в основном оперативными программами (ОКГП) системы и, по-видимому, в определенной степени отражает существенное увеличение в общих расходах, особенно на гуманитарные операции, за тот же период.

Таблица 4. Затраты на представительство на местах*

(В тыс. долл. США)

Регионы	1985 год		1995 год		Увеличение за 1985—1995 годы в %	
	Организация	Правительство принимающей страны	Организация	Правительство принимающей страны	Организация	Правительство принимающей страны
Африка	71 332	3 002	243 317	5 119	+241%	+71%
Арабские государства	32 368	6 898	77 553	7 445	+140%	+8%
Азия и Тихий океан	36 369	4 323	106 629	5 982	+193%	+38%
Латинская Америка и Карибский бассейн	62 282	6 506	118 716	11 294	+91%	+74%
Центральная и Восточная Европа	2 411	21	20 769	120	+761%	+471%
Прочие географические районы	6 528	—	55 303	—	+747%	—
Итого	211 290	20 750	622 287	29 960	+195%	+44%

* Данные по ВОЗ не включены, а для региональных комиссий включены только данные по субрегиональным отделениям ЭКЛАК.

D. Схема представительства на местах

17. Как видно из таблицы 5, ниже, нынешняя схема представительства на местах включает 10 организаций, представленных на страновом уровне, 12 — представленных на уровне субрегиона или района и 14 (в том числе пять региональных комиссий) — имеющих широкий региональный охват. Пять организаций представлены одновременно и на страновом, и на региональном или субрегиональном уровнях, при этом ФАО представлена

на страновом, субрегиональном и региональном уровнях. Кроме того, семь организаций не имеют своего собственного представительства на местах. Следует отметить, что ИМО и ВПС, которые относятся к небольшим техническим учреждениям системы и которые ранее не имели присутствия на местах, недавно открыли свои региональные консультационные пункты.

Таблица 5. Схема представительства на местах

1. Организации на страновом уровне	ФАО, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, УВКБ, МПП, ВОЗ, МБРР, ЮНФПА, МОТ
2. Организации, имеющие представительство в суб-регионе/районе	ЭКА, ЭКЛАК, ЭСКАТО, ИКАО, МОТ, МСЭ, ФАО, ЮНЕСКО, МПКНСООН, УВКБ, МБРР, ВОЗ
3. Организации, имеющие широкое региональное представительство	Все экономические комиссии, ИМО, ВОЗ, ФАО, ВПС, ВМО, ЮНИСЕФ, ИКАО, ЮНЕП, МОТ
4. Организации, представленные как на страновом уровне, так и на региональном или субрегиональном уровне	ФАО, ЮНИСЕФ, УВКБ, ВОЗ, МОТ
5. Организации, либо не имеющие своего собственного представительства на местах, либо представленные ПРООН/координатором-резидентом	ДПРОУ, ЮНКТАД, ЦМТ, МАГАТЭ, ВОИС, ЮНЕП, ВТО

Таблица 6. Места службы со значительным присутствием системы Организации Объединенных Наций, или места расположения региональных/субрегиональных отделений

1. Африка	Аддис-Абеба, Абиджан, Аккра, Браззавиль, Дакар, Киншаса, Найроби
2. Арабские государства	Амман, Бейрут, Каир, Манاما
3. Азия и Тихий океан	Бангкок, Исламабад, Джакарта, Дели, Манила
4. Латинская Америка и Карибский бассейн	Бразилиа, Кингстон, Лима, Мехико, Порт-оф-Спейн, Сантьяго-де-Чили

18. Структура субрегионального и регионального представительства системы в целом чрезвычайно сложна и не имеет логической схемы сотрудничества и координации между организациями. Как отмечалось в докладе ОИГ за 1986 год, процесс создания отделений на местах проходил эволюционно на основе решений независимых учреждений и без коллегиальных консультаций. "Соображения, связанные с инфраструктурой, 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 решение, а уровень жизни в соответствующих странах может оказаться весомым фактором. 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"³.

19. Данный вывод столь же актуален в наши дни, что и десять лет назад, если учесть, среди прочего, довольно широкий разброс делегированных полномочий,

осуществляемых представителями на местах на различных уровнях, значительные расхождения в их рангах (от ЗГС/ПГС до С-5), неравнозначную территориальную юрисдикцию субрегиональных и региональных отделений, различия в уровне ресурсов, находящихся в их распоряжении, их обязательства/полномочия по расходам и т. д. Эти факторы отнюдь не содействуют принятию комплексных и основывающихся на сотрудничестве подходов на различных уровнях представительства системы на местах.

20. Еже один значительный фактор, который надлежит учитывать в стремлении укрепить последовательность и эффективность с точки зрения затрат в отношении представительства системы на местах, — это наличие особых мест службы со значительным присутствием системы Организации Объединенных Наций.

21. Места службы, указанные в таблице 6, представляют собой особый случай ввиду относительно плотной концентрации отделений и операций системы Организации Объединенных Наций, а также в силу того, что они являются либо глобальным (Найроби), либо региональным/субрегиональным местами присутствия системы Организации Объединенных Наций на местах. Следовательно, они не вписываются в обычные схемы сотрудничества и координации на страновом уровне в рамках системы координаторов-резидентов. Особое внимание в этой связи заслуживает случай с Амманом (Иордания), поскольку Исполнительный секретарь ЭСКЗА председательствует на межучрежденческих совещаниях регионального характера, а координатор-резидент по-прежнему председательствует на совещаниях на страновом уровне.

Е. Базовые договоренности о представительстве

22. Инспекторы вновь излагают сделанный ранее вывод о том, что во многих странах у центрального правительства отсутствует политика в отношении заключения договоренностей о представительстве с отдельными организациями. Как отмечалось, подобные договоренности заключались (причем сами по себе и в различное время) разными секторальными министерствами с их конкретными организациями-партнерами и не имели каких-либо общих и последовательных правовых рамок, которые можно было бы аналогичным

образом применять ко всем организациям, представленным на страновом уровне. Различия в договоренностях о представительстве и неравнозначность закрепленных в них выгодах или преимуществах существенно осложняют усилия по достижению взаимосвязи в рамках странового представительства Системы.

23. Содержащиеся в настоящей главе и прилагаемых к ней таблицах данные свидетельствуют об увеличении количества отделений и численности персонала и о росте затрат. Хотя некоторые из причин такого роста и увеличения обусловлены созданием отделений в новых странах-получателях помощи и расширением гуманитарной и иной деятельности, Инспекторы считают, что основная причина таких тенденций кроется в увеличении количества полностью оснащенных представительств и автономных отделений, осуществляющих оперативную деятельность. Как отмечается в пунктах 18 и 19, выше, подобные тенденции усугубляют те проблемы, с которыми сталкиваются система Организации Объединенных Наций и страны-получатели помощи в ходе координационных процессов. Ситуация осложняется несовпадением территориальных юрисдикций субрегионального и регионального охвата со стороны организаций, что ведет к пробелам в согласовании и координации, а также к отсутствию стандартной правительственной договоренности, которая регулировала бы присутствие организаций системы Организации Объединенных Наций.

24. В этой связи Инспекторы рекомендуют:

- i) организациям следует воздерживаться от создания новых представительств и стремиться использовать существующие общие представительства, особенно через координатора-резидента;
- ii) организациям следует в максимальной степени согласовывать их соответствующие географические представительства на региональном и субрегиональном уровнях;
- iii) правительствам и организациям следует стремиться к согласованию и последующему достижению базовой правительственной договоренности, охватывающей все присутствие Организации Объединенных Наций.

III. ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ КООРДИНАТОРА-РЕЗИДЕНТА И СИСТЕМЫ КООРДИНАТОРОВ-РЕЗИДЕНТОВ

25. Система координаторов-резидентов считается реальным воплощением и управленческой сердцевинкой присутствия и проведения операций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. В настоящей главе Инспекторы кратко прослеживают развитие этой концепции в ряде последовательных резолюций Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, выделяют основные вехи и рассматривают, особенно в главе IV, те моменты, когда эти директивные указания наиболее успешно использовались — в контексте координации — в интересах принимающей страны.

26. "Трехсторонний консенсус" 1970 года — резолюция Генеральной Ассамблеи 2688(XXV) — обозначил координирующую и руководящую роль представителя-резидента ПРООН. Дальнейшее развитие такого подхода было заложено в принятой Генеральной Ассамблеей в 1977 году резолюции 32/197, пункт 34 приложения к которой гласит:

"Со стороны системы Организации Объединенных Наций общая ответственность за оперативную деятельность в целях развития, осуществляемую на национальном уровне, и ее координация должны быть возложены на одно должностное лицо, которое будет назначено с учетом областей, представляющих конкретный интерес для страны, в которую направляется данное лицо после консультации с правительством заинтересованной страны и с его согласия, и которое будет осуществлять руководство всей деятельностью и будет отвечать за применение на национальном уровне многоотраслевого подхода в секторальных программах содействия развитию. Эти задачи должны выполняться в соответствии с очередностью, установленной компетентными национальными органами, и, в случае необходимости, при поддержке объединенных межучрежденческих консультативных групп. С учетом потребностей отдельных стран следует принять меры для объединения отделений различных организаций Организации Объединенных Наций, расположенных в различных странах".

Впоследствии АКК принял решение о том, что такое должностное лицо будет называться координатором-резидентом оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций.

27. Во исполнение той же резолюции (32/197) в 1978 году было создано Управление Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества (ГД/РМЭС), обладающего широкими полномочиями по содействию большей последовательности и эффективности системы Организации Объединенных Наций и несущего непосредственную ответственность за координаторов-резидентов на местах

28. Система координаторов-резидентов официально начала действовать после назначения первых 71 должностного лица, которые были подотчетны Генеральному секретарю при осуществлении своих функций, изложенных в приведенном выше пункте 34 приложения к резолюции 32/197.

29. Резолюция Генеральной Ассамблеи 44/211 внесла элемент укрепления и полного использования национальных потенциалов. Особое внимание было обращено на то, что:

— "система Организации Объединенных Наций на страновом уровне должна обладать такими структурой и составом, которые соответствовали бы текущим и запланированным программам в области сотрудничества, а не организационной структуре системы Организации Объединенных Наций";

— в резолюции также содержалась просьба к АКК "укреплять возможности координатора-резидента как группового руководителя в рамках системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне по интеграции секторальных ресурсов системы и по эффективной и последовательной координации деятельности системы Организации Объединенных Наций с учетом национальной программной структуры", а также просьба укреплять возможности координатора-резидента как группового руководителя, и кроме того признавалась настоятельная необходимость совершенствования представительства системы Организации Объединенных Наций на местах

30. В резолюции Генеральной Ассамблеи 47/199 были конкретизированы роль и функции системы координаторов-резидентов. Были подчеркнуты ряд факторов эффективного функционирования системы, в том числе: четкое и более совершенное разделение труда, обязательство представителей на местах действовать

совместно и оперативно реагировать на конкретные потребности стран. В той же резолюции были введены такие механизмы, как документ о страновой стратегии (ДСС) и комитет местного уровня.

31. В резолюции Генеральной Ассамблеи 50/120 подчеркивается необходимость упрощения и согласования циклов программирования и подготовки бюджетов, а также правил и процедур оперативной деятельности в целях развития; укрепление ответственности и полномочий координатора-резидента в вопросах планирования и координации программ для обеспечения многоотраслевого подхода к потребностям стран-получателей помощи; принятие программного подхода и использование ДСС в тех случаях, когда он подготавливается, в качестве общей основы для страновых программ организаций системы Организации Объединенных Наций; создание координационных комитетов местного уровня; использование общих помещений и услуг на местах и скоординированная последующая деятельность по итогам глобальных конференций.

32. В конце 1992 года Управление ГД/РМЭС прекратило свое существование. В июле 1994 года Генеральный секретарь просил Администратора ПРООН оказать ему помощь в обеспечении последовательности политики в целях развития и в усилении координации, включая укрепление системы координаторов-резидентов (SG/SM.5380 от 27 июля 1994 года). Впоследствии Администратор создал Управление поддержки и обслуживания системы Организации Объединенных Наций (УПОСООН), с тем чтобы предоставить управленческую поддержку координаторам-резидентам и их функциям.

33. АКК и, в частности, Консультативный комитет по программам и оперативным вопросам (ККПОВ) находятся в центре деятельности по разработке принципов и руководящих указаний, касающихся функций и операций системы координаторов-резидентов. За прошедшие годы АКК подготовил ряд соответствующих документов, включая документы от 17 октября 1994 года и марта 1996 года.

34. Изучив вышеупомянутые и другие связанные с этим резолюции Инспекторы отмечают следующее:

- i) существует прогрессивный процесс в тех случаях, когда резолюции обретают более конкретный и детальный характер, особенно в отношении различающихся ролей организаций и, следовательно, координации оперативной деятельности на местах, которая в свою очередь становится все более сложной ввиду распространения отделений Организации Объединенных Наций и расширения ее представительства;
- ii) с другой стороны, имеет место и регрессивное развитие, начиная от призыва к унификации страновых отделений и заканчивая отходом от этого призыва, о чем свидетельствуют распространение отделений и увеличение численности представителей;
- iii) принятые в последнее время резолюции являются результатом усилий по достижению консенсуса и, следовательно, компромисса, с тем чтобы удовлетворить различающиеся "интересы" разных сторон, и таким образом подвергаются разнообразному толкованию, что усугубляет трудности в области координации и достижения такого положения, когда Организация Объединенных Наций выступала бы в качестве единой действующей силы в поддержку программной страны;
- iv) вопреки тому, что резолюция 50/120 не поощряет создания разных отделений в новых местах расположения, подобная практика продолжается; и что
- v) среди организаций отмечается тенденция к повышению уровня присутствия и статуса их представителей, что дополнительно затрудняет координацию и коллективную работу, а также подрывает руководящую роль координатора-резидента.

IV. ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО НА МЕСТАХ И СИСТЕМА КООРДИНАТОРОВ-РЕЗИДЕНТОВ

35. В ходе своих миссий на места Инспекторы пришли к однозначному выводу о том, что большинство представителей и должностных лиц Организации Объединенных Наций скорее волнуют их отношения с координатором-резидентом, а не более сообразная концепция системы координаторов-резидентов, причем это происходит несмотря на директивные указания и информацию из нескольких штаб-квартир и соответствующую литературу по данному вопросу. По мнению Инспекторов, такое непонимание весьма опасно, поскольку представители рассматривают себя не как часть системы, а скорее в качестве отдельных и независимых единиц, которые поддерживают или вынуждены поддерживать отношения с координатором-резидентом либо в силу обусловленных необходимостью обязательств, либо ради соблюдения приличий. Отсутствие чувства единой команды и коллективной работы может в отдельных случаях быть осложнено неспособностью оценить ведущую роль координатора-резидента. Более того, различные отраслевые министерства по-прежнему выходят напрямую (на уровне политики) на их соответствующие партнерские организации или их представителей, а это может подорвать концепцию системы координаторов-резидентов. Подобные ситуации, возможно, не были столь распространенными в прошлом, когда структура Организации Объединенных Наций была менее сложной и была более тесно связана за счет более четкого разделения труда, взаимодополняемости и распределения сфер ответственности. Хотя в представленной выше общей картине и встречаются некоторые моменты разумной практики на местах, однако ситуация в целом будет по-прежнему препятствовать плавному, эффективному и экономически обоснованному использованию ресурсов, если не принять меры на различных уровнях. Именно поэтому Инспекторы настоятельно призывают неустанно пропагандировать культуру семьи Организации Объединенных Наций на местах как единой силы, а не как сообщества разрозненных и противоборствующих членов.

36. Изложив общую, но крайне важную и сохраняющуюся проблему, Инспекторы хотели бы теперь перейти к более конкретным вопросам и механизмам. Несмотря на мрачные оттенки только что представленной глобальной картины Инспекторы, как упоминалось ранее, нашли элементы разумной практики, которые следует обозначить в качестве примеров, достойных подражанию. Инспекторы также отмечают некоторые трудности и проблемы, которые надлежит преодолеть и исправить.

А. Рост представительства на местах

37. Как отмечалось в главе II, количество отделений и численность персонала системы на местах значительно возросли за прошедшие десять лет. Во многих случаях это осложняет решение задачи улучшения последовательности и интеграции оперативной деятельности на местах.

38. На страновом уровне — как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее — увеличивается число не только районов деятельности, но и участников, которых следует координировать. Отмечается экспонентный рост численности местных и международных неправительственных участников. Параллельно с расширением присутствия системы на местах происходит ощутимое нарастание таких негативных тенденций, как фрагментация и дублирование при создании новых отделений, направлении персонала на места и использовании ресурсов, что в свою очередь оказывает давление на правительства принимающей страны в ходе исполнения программ.

39. Данная ситуация сложилась главным образом исторически, когда ряд организаций самостоятельно занимались расширением и повышением уровня своего присутствия на местах. Во многих случаях подобные тенденции либо поощрялись, либо косвенно принимались принимающей страной. Это объясняется тем фактом, что директивные органы различных организаций принимали решения (в том числе и о создании новых отделений) при отсутствии общей руководящей политики со стороны системы Организации Объединенных Наций.

• Применяются выводы и рекомендации, изложенные в главе II.

В. Мандаты, разделение труда и взаимодополняемость

40. В резолюциях и решениях Организации Объединенных Наций говорится о том, чтобы каждая организация системы Организации Объединенных Наций имела отдельный и отличающийся от других мандат. Организации в свою очередь особо подчеркивают желание каждой из них играть свою, особую и отличающуюся от других роль. С другой стороны, при осуществлении организациями их соответствующих мандатов сферы и районы их деятельности могут частично совпадать. По

мнению некоторых, именно этим обусловлен феномен "размывания мандата". Это, в свою очередь, порождает разрозненность в семье, когда каждая организация пропагандирует и развивает свои собственные программы и виды деятельности. Ситуация еще больше обостряется в условиях борьбы за сокращающиеся ресурсы.

41. Таким образом, соблюдение конкретных мандатов следует рассматривать в рамках интересов и потребностей принимающей страны, а также с той точки зрения, как семья Организации Объединенных Наций могла бы наилучшим образом реагировать на изменяющиеся потребности данной страны. Этого можно достичь, среди прочего, посредством надлежащего разделения труда и взаимодополняемости, учитывающих конкретные потребности принимающей страны. Подобная формула сотрудничества и координации находит свое отражение в ряде практических шагов и процессов, осуществляемых в некоторых местах, включая создание тематических групп или групп развития района с ведущим учреждением.

С. Тематические группы и ведущее учреждение

42. Подход, предусматривающий создание тематических групп, в целом оказался успешным. Основы успеха заложены в начальной договоренности, достигнутой между различными организациями в целях осуществления программы и предусматривающей, что каждая организация должна добиться конкретной цели или целей в соответствии с планом и при соблюдении последовательности действий с другими. Все мероприятие осуществляется под руководством ведущего учреждения, мандат, знания и опыт которого рассматриваются как важные элементы успеха программы. Однако в ряде случаев Инспекторы обнаружили отдельные недостатки в применении подхода, обусловленные главным образом либо межличностными конфликтами участвующих лиц, и/либо неэффективностью руководства. Подобные проблемы должны решать в первую очередь представители на местах и Центральные учреждения, в случае необходимости. В качестве примеров деятельности тематических групп можно привести базовое образование (где ведущим учреждением является ЮНЕСКО), санитарии (где ведущее учреждение — либо ЮНИСЕФ, либо ВОЗ) и ЮНАИДС (где ведущим учреждением, как правило, является ВОЗ).

Д. Развитие района и ведущее учреждение

43. Как представляется в некоторых местах концепция приоритетного региона в рамках страновой или район-

ной программы развития (равно как и концепция тематической группы) содействовала действенному и, вероятно, эффективному межучрежденческому сотрудничеству и координации. Достойным примером является программа SIAP (Sinai Integrated Agro-Settlement Programme), подготовленная правительством Египта. Со стороны Организации Объединенных Наций финансирующей организацией была ПРООН, а исполнителями — три учреждения Организации Объединенных Наций: ФАО (ведущее учреждение), МОТ и ЮНЕСКО. Деятельность, связанная с данной программой, не ограничивалась вышеперечисленными учреждениями и получала поддержку от других организаций системы Организации Объединенных Наций, включая ВОЗ, ДООН, МПП и ЮНИСЕФ. Кроме того, не последнюю роль сыграл вклад, сделанный со стороны правительства рядом отраслевых министерств, особенно благодаря знанию и опыту сотрудников министерства сельского хозяйства и министерства работ и водных ресурсов.

44. Для Инспекторов является очевидным, что тематические группы с ведущим учреждением — это проверенный и успешный подход. Данный подход, а также понятие развития региона, основывающееся на функциональной координации, содействуют, как представляется, практическим и прагматическим процессам на пути к созданию более единой силы. Вместе с тем подобные подходы следует тщательно разрабатывать и планировать при должном балансе и сочетании взаимодополняемости между организациями, а также при четком и не подлежащем сомнению руководстве. Это укрепляет корпоративный дух и распределение руководящих ролей среди организаций и их представителей.

45. Инспекторы рекомендуют продолжать применение подобных подходов, но на более твердой и более справедливой основе, с тем чтобы не только усилить эффективное осуществление программ и проектов, но и закрепить семейные узы как внутри самих организаций, так и между ними и их представителями, а также с принимающей страной.

Е. Фонды и программы по отношению к специализированным учреждениям

46. Одной из проблем, на которые внимание Инспекторов обратили некоторые представители, включая представителей региональных экономических комиссий, является процесс, который они рассматривают как "посягательство" фондов и программ на мандаты

специализированных и технических учреждений. Как говорилось выше, это также называли "размыванием мандата". Отмечалось, что многочисленные виды деятельности, осуществлявшиеся в прошлом в партнерстве с фондами и программами, постепенно породили тенденцию, при которой программы берут на себя либо прямое исполнение, либо возлагают на себя ведущие роли в рамках межотраслевой/межучрежденческой деятельности. Вместе с тем подобные явления не происходят внезапно, поэтому ответственность за них нельзя возложить на какую-то одну сторону. Как известно, специализированные учреждения, пользуясь услугами внебюджетных ресурсов и целевых фондов, стали менее зависимыми, например от ПРООН, в своей деятельности по техническому сотрудничеству и по проектам, что также привело к увеличению представительства учреждений на местах. ПРООН стала терять свою центральную роль в качестве основной финансирующей организации. Известно также, что ПРООН стала более широко участвовать в непосредственном исполнении, примером чего является Управление по обслуживанию проектов (УОП). Когда в 1992 году ЮНФПА создал службы технической поддержки (СТП) и группы страновой поддержки (ГСП) — межучрежденческий и межотраслевой механизм технического сотрудничества — то это прямо повлияло на ресурсы, находившиеся ранее в распоряжении региональных комиссий и некоторых специализированных учреждений. Независимо от доводов, излагаемых заинтересованными сторонами, Инспекторы считают, что принципы разделения труда и взаимодополняемости, о которых говорится в резолюциях Организации Объединенных Наций, соблюдались не всегда.

47. Инспекторы рекомендуют финансирующим организациям укреплять свою базовую роль в качестве финансирующих и управленческих организаций (либо самым серьезным образом рассмотреть вопрос о том, чтобы иметь одно центральное финансирующее учреждение для системы Организации Объединенных Наций), опираясь на специализированные и технические учреждения в качестве партнеров на циклах программирования и проектирования, то есть при планировании, анализе исходных данных, осуществлении, оценке и последующей деятельности.

F. Межучрежденческие совещания и комитеты местного уровня

48 Резолюции Организации Объединенных Наций и директивные указания различных организаций системы

Организации Объединенных Наций призывают представителей на местах координировать свою деятельность более последовательным образом в ответ на национальные планы и приоритеты стран-получателей помощи. Одним из важных механизмов обеспечения этого являются межучрежденческие совещания и создание комитетов местного уровня, как правило, под руководством координатора-резидента. В ряде случаев совещаниями подгрупп руководит представитель ведущего учреждения, техническая и специальная роль которого является общепризнанной. Это содействует коллективной работе и чувству сопричастности.

49. В странах, которые удалось посетить, накоплен различный опыт в данной области. Имеются самые разнообразные варианты в отношении подхода, структуры, периодичности и эффективности.

50 Почти во всех странах которые посетили Инспекторы, подобные межучрежденческие совещания имели некоторые общие черты, по крайней мере, с точки зрения классификаций и обязанностей. Они включают тематические рабочие группы, занимающиеся широким спектром вопросов, включая нищету, базовое образование, ЮНАИДС, гендерную проблематику и общественную информацию. С административной точки зрения такие группы могут включать общие помещения, услуги, базу данных; Библиотеку Организации Объединенных Наций; служебные поездки; электронную систему; безопасность и прочее.

51. Инспекторы хотели бы привести некоторые из мнений и наблюдений, сделанных рядом представителей Организации Объединенных Наций в отношении следующих совещаний и иных форм сотрудничества и координации.

— совещания глав организаций на местах не всегда были своевременными, четко спланированными или хорошо организованными. Некоторые представители в одной из стран высказали обеспокоенность в отношении эффективности с точки зрения затрат ввиду частоты таких совещаний, в то время как другие выразили сожаление, что совещания проводятся редко;

— отмечалось также, что на многих совещаниях глав организаций уровень представленности крайне низок, и это наводит на мысль о том, что такие совещания либо не воспринимаются серьезно, либо преднамеренно игнорируются с целью их срыва;

— по окончании одного весьма длительного межучрежденческого совещания, на котором был принят ряд решений о создании дополнительных межучрежденческих рабочих групп, один представитель заметил, что всякий раз создаются группы и комитеты, а каких-либо ощутимых результатов не видно.

52. Инспекторы рекомендуют, чтобы межучрежденческие совещания и группы имели четкую структуру с ясно обозначенными мандатами, разделением труда и целей, каждая из которых усиливала бы сотрудничество и координацию. Это укрепит коллективную работу и повысит чувство сопричастности в тех случаях, когда представители, помимо координатора-резидента, председательствуют — в соответствии со своими специальными и техническими знаниями — на заседаниях некоторых из этих групп.

Г. Координатор-резидент

53. Система координаторов-резидентов была официально учреждена в 1981 году, когда были назначены первые 71 должностное лицо. Координатор-резидент был подотчетен Генеральному секретарю в осуществлении его/ее функций, как изложено в последующих резолюциях Организации Объединенных Наций. После принятия в 1970 году "Трехстороннего консенсуса" за координатором-резидентом ПРООН была признана "руководящая роль" и "право координировать программы помощи системы Организации Объединенных Наций" в целях развития.

54. Эволюция концепции координатора-резидента и системы координаторов-резидентов уже рассматривалась выше. Благодаря поездкам на места и состоявшимся личным контактам Инспекторы получили возможность по-новому взглянуть на отдельные элементы и суть вопросов, касающихся этих концепций. По мнению Инспекторов, следует добавить, что в центре внимания должен быть не только координатор-резидент, но и другие представители на местах.

55. 1) **Отбор координаторов-резидентов.** Инспекторы указывают на наличие общего согласия о том, что отбор координаторов-резидентов следует проводить на более широкой основе. В пункте 37 постановляющей части резолюции 50/120 от 20 декабря 1995 года отмечаются необходимость привлечения более широкого круга кандидатов, более широкое участие правительства, процесс отбора, деятельность координато-

ров-резидентов и их подготовка. По данным ПРООН за 1993 год почти одна треть координаторов-резидентов была взята из числа бывших или работающих сотрудников организаций (иных, чем ПРООН), хотя, по мнению других представителей Организации Объединенных Наций, уровень подготовки и личные качества координаторов-резидентов необходимо более тщательно изучать. Инспекторы считают, что:

а) не каждого штатного сотрудника ПРООН, достигшего определенной ступени своей карьеры, можно автоматически назначить координатором-резидентом. Даже хороший представитель-резидент не может автоматически стать хорошим координатором-резидентом. Возможно, следует провести сопоставления с квалификацией и должностным уровнем других представителей в данном месте службы. Необходимо и далее повышать общий качественный уровень корпуса координаторов-резидентов;

б) учреждения также должны более широко участвовать в процессе отбора будущих координаторов-резидентов. Недостаточно того, что они только согласовывают кандидатуры, представленные ПРООН. Как явствует из ответов на вопросник Инспекторов, с некоторыми учреждениями довольно редко консультируются. С другой стороны, некоторые должностные лица Организации Объединенных Наций на местах указывали две причины, обуславливающие отсутствие энтузиазма при представлении их кандидатур на пост координатора-резидента: i) они опасаются потерять главенствующую роль в их соответствующих организациях, что может негативно сказаться на их карьере; и ii) им не хотелось бы отходить от того направления, которое они рассматривают как наиболее существенное для управленческой роли. Вместе с тем, по мнению одного из должностных лиц Организации Объединенных Наций, некоторые сотрудники должны идти "на жертвы" ради "Системы" в целом и, в конечном итоге, ради интересов принимающей страны;

с) нельзя говорить о координаторе-резиденте как о чем-то отдельном. Пост или возлагаемые обязанности следует рассматривать в контексте системы координаторов-резидентов. Следовательно, крайне важны квалификация и желание других должностных лиц Организации Объединенных Наций на местах, а также в Центральных учреждениях (особенно на старших уровнях) осуществлять сотрудничество и координацию. Для успешной деятельности координатору-резиденту необходимо развивать культуру коллек-

тивной работы, а каждый член коллектива должен чувствовать себя частью единой команды.

56. 2) "Двойная роль" или синдром "двух стульев". Должностные лица из организаций, помимо ПРООН, поднимали вопросы, касающиеся тех случаев, когда координатором-резидентом является представитель-резидент, приоритетов и лояльности, а также распределения времени и усилий в этой связи. В некоторых случаях, например в Гондурасе, и, вероятно, в других местах службы, этот "конфликт интересов" решается путем возложения большей части деятельности ПРООН на заместителя представителя-резидента. При такой схеме представитель-резидент уделяет больше времени своей работе в качестве координатора-резидента и к нему чаще относятся как к "лидеру команды".

57. 3) Установление ранга координаторов-резидентов. Еще одним вопросом, на который было обращено внимание Инспекторов, был вопрос об установлении ранга координаторов-резидентов по сравнению с другими представителями в том же месте службы. Высказывалось мнение, что в том случае, когда ранг координатора-резидента ниже ранга других представителей Организации Объединенных Наций, это может отрицательно повлиять на характер и интенсивность требуемого сотрудничества. Поэтому, по мнению Инспекторов, было бы желательно, чтобы координатор-резидент имел тот же или более высокий ранг, что и его коллеги на местах, за исключением особых мест службы, где отделения, например региональные комиссии, возглавляются заместителями Генерального секретаря.

58. 4) Подготовка кадров. В сотрудничестве с АКК/ККПОВ и Международным учебным центром МОТ в Турине (Италия) ПРООН провела в 1994 году ряд учебных семинаров для координаторов-резидентов и представителей других организаций. В состав участников входили координаторы-резиденты, как впервые назначенные на этот пост, так и уже имеющие опыт работы, а также старшие сотрудники Централных учреждений. Состоявшийся обмен мнениями и опытом оценивается положительно. Вместе с тем некоторые участники, высоко оценивая само мероприятие, скептически отзывались о его воздействии и применении на местах. Возможно, необходима оценка со стороны ПРООН и других участников "извлеченных уроков".

59. 5) Оценка деятельности. Ряд организаций системы Организации Объединенных Наций и, в частности, ПРООН, планируют ввести систему оценки деятельности координаторов-резидентов в отличие от их роли в качестве представителей-резидентов. Инспекторы одобряют эти планы и считают, что аналогичную оценку следует распространить и на других представителей на местах, поскольку это будет содействовать групповой оценке, которая позволила бы организациям системы Организации Объединенных Наций добиться надлежащего и взаимодополняемого сочетания навыков на местах.

60. 6) Критерии для назначения координаторов-резидентов. Все перечисленные элементы и наблюдения (пункты 55—61) наряду с личными качествами соответствующих представителей должны содействовать разработке критериев, которыми должны обладать координаторы-резиденты.

61. Инспекторы рекомендуют, чтобы вышеизложенные элементы, меры и наблюдения (пункты 53—59), касающиеся отбора координаторов-резидентов, двойной роли, установления ранга, профессиональной подготовки, оценки деятельности и других критериев, были учтены и согласованы исполнительными главами организаций для последующего использования при отборе и назначении координатора-резидента.

Н. Общие помещения и услуги

62. В ряде резолюций Генеральной Ассамблеи, касающихся оперативной деятельности в целях развития, содержатся конкретные положения по данному вопросу, признающие тот факт, что комплексные структуры и услуги могли бы содействовать последовательности и интеграции проводимых организациями операций на страновом уровне. В докладе ОИГ за 1994 год по данному вопросу представлен всеобъемлющий обзор состояния прогресса в этой области⁴. Как указано в докладе, достигнут определенный прогресс в использовании общих помещений, однако значительный объем вопросов еще предстоит решить. В числе основных препятствий назывались следующие:

— трудности, с которыми сталкиваются правительства принимающих стран при предоставлении необходимых помещений или выделении земли под строи-

тельство общих помещений для отделений системы Организации Объединенных Наций;

- отличающиеся друг от друга договоренности о представительствах, в которых для организаций предусмотрены неравнозначные преимущества и привилегии, например, когда бесплатное размещение распространяется на одни организации и не распространяется на другие; и
- трудности в создании общих помещений для всех или большинства организаций, представленных в особых местах службы, где размещены региональные комиссии и иные региональные отделения (см. таблицу 6, выше).

63. В докладе, однако, содержится также мнение о том, что даже в тех местах службы, где организации расположены в общих помещениях, они отнюдь не развивают автоматически общие услуги по оперативно-функциональному обслуживанию программ в силу существующих между ними различий в положениях, правилах и процедурах. Вместе с тем значимость общих услуг для функциональной поддержки программ на местах все шире признается Системой, причем не в последнюю очередь в силу возможности сократить затраты. Именно поэтому одной из главных функций системы координаторов-резидентов должно стать развитие и объединение этих услуг. ПРООН ввела счет общих услуг, который, как представляется, удовлетворительно действует в ряде стран, и другим организациям следует создать общие бюджетные статьи и счета по услугам, с тем чтобы содействовать сведению воедино общих расходов по услугам. "Модели" общих услуг, разработанные в Дели, Исламабаде и Претории, например, могут привести к улучшению комплексной системы оперативно-функционального обслуживания программ на местах, включая почту и курьерскую службу, служебные поездки, транспорт, набор местного персонала и управление им, базы данных, материально-техническое снабжение, информационные службы и документацию, обслуживание конференций, типографию, распространение и продажу публикаций, и т. д.

64. К числу некоторых услуг, требующих тщательного рассмотрения в качестве особых направлений интеграции, относятся:

- i) набор местного персонала и управление им, поскольку в одних и тех же местах службы

учреждения предлагают для набираемого на местной основе персонала различные шкалы окладов и условия найма. Инспекторы считают, что эти вопросы следует стандартизировать и централизованно решать в рамках общих услуг;

- ii) информационные услуги по-прежнему остаются специфическими у каждой организации на местах, поэтому там, где существуют информационные центры Организации Объединенных Наций (ИЦООН), их центральная роль занижается, хотя в некоторых местах службы ИЦООН назначены ведущими учреждениями в данной области;
- iii) общие базы данных — это еще одна область, требующая значительных усилий на местном уровне при должном обеспечении активной поддержки со стороны соответствующих штаб-квартир. Невозможно переоценить значимость таких баз данных для обмена информацией о программах как по горизонтали, так и по вертикали, включая организации, имеющие представительства на местах. В ряде мест службы имеются межучрежденческие группы для решения этих вопросов, хотя в каждом конкретном случае услуги различаются в зависимости от наличия информационных систем и степени их использования разными организациями;
- iv) местное материально-техническое обеспечение таит в себе значительный потенциал для сокращения издержек в рамках общих услуг;
- v) создание общей транспортной службы, включая профилактическое обслуживание, ремонт и управление, потребует согласования проводимых организацией политики и процедур для рационального использования имеющихся на местах транспортных средств в качестве важного программного ресурса;
- vi) пропаганда, распространение и продажа публикаций Системы на страновом уровне должны быть структурно организованы в качестве общей службы, напрямую подчиняющейся координатору-резиденту. В этой связи весьма полезными были бы технические

консультации и помощь со стороны издательской службы Организации Объединенных Наций.

- vii) распространенная по горизонтали и вертикали сеть общих услуг системы Организации Объединенных Наций должна быть конечной целью создания и укрепления общих услуг на местах при обеспечении взаимосвязи на местном уровне, а также с общими службами в местах расположения крупных штаб-квартир, особенно в Нью-Йорке, Женеве, Вене, Риме и Найроби.

65. Очевидно, что общие помещения — при их наличии (а Инспекторы считают, что так должно быть во многих местах службы) — содействуют укреплению сотрудничества и координации. Они также вызывают "эффект мультипликатора" в отношении общих услуг, которые, как отмечалось выше, могут заложить основу более действенной и эффективной с точки зрения затрат семьи Организации Объединенных Наций на местах.

66. Всем организациям системы Организации Объединенных Наций, представленным на местах следует ускорить и активизировать свои усилия по созданию и/или укреплению общих помещений и услуг, привлекая во внимание те элементы, которые рассмотрены и рекомендованы в пунктах 64–67, выше. Правительствам принимающих стран следует также играть более проактивную роль в реализации подобных схем.

I. Документ о страновой стратегии

67. Созданный в 1992 году во исполнение пункта 9 резолюции Генеральной Ассамблеи 47/199 механизм документа о страновой стратегии (ДСС), который подготавливается на добровольной основе правительствами принимающих стран, должен обеспечить эффективную интеграцию помощи, предоставляемой системой Организации Объединенных Наций, в процесс национального развития. Конечные результаты, которых можно достичь с помощью ДСС, и его положительное воздействие на координацию на страновом уровне в конечном итоге зависят от того, какое число стран используют этот инструмент и какое значение они ему придают. В настоящий момент накоплен лишь незначительный опыт оперативного использования ДСС, и, как считают Ин-

спекторы, процесс ДСС должен укрепить ведущую роль правительств принимающих стран и усилить участие организаций системы, включая те из них, которые не имеют представительств на местах. В одном из докладов ОИГ более подробно рассматриваются вопросы подготовки и применения ДСС⁵. Вместе с тем, как отмечалось ранее, в некоторых случаях участие организаций системы Организации Объединенных Наций необходимо улучшать.

J. Информация

68. Ряд должностных лиц Организации Объединенных Наций как в Центральных учреждениях, так и на местах, включая региональные экономические комиссии, подчеркивали значимость информации и ее своевременности как одного из факторов более эффективной и действенной системы Организации Объединенных Наций. Они указывали на сохраняющиеся недостатки в отношении получения обновленной информации о крупных политических переменах, происходящих в других организациях и директивных указаниях из Центральных учреждений, которые могут влиять на взаимоотношения на местах. Вместе с тем, это вовсе не означает, что следует обязательно обмениваться каждым вновь полученным объемом информации.

69. Согласно одному из мнений, крайне важно иметь **обязательный** поток информации о вопросах и видах деятельности, имеющих определенное значение для системы Организации Объединенных Наций, причем такой поток может быть горизонтальным и/или вертикальным и включать, например, резолюции, принятые соответствующими директивными органами, руководящие указания в области политики, подготовленные управленческим персоналом различных секретариатов, а также другие крупные мероприятия или происходящие изменения. Поток информации, в случае необходимости, следует направлять в принимающую страну, а также в страны-доноры.

70. Инспекторы рекомендуют, чтобы организации, возможно, посредством АКК, достигли договоренности о руководящих принципах минимально необходимого объема информации, которой следует обмениваться в обязательном порядке. Это содействовало бы транспарентности, общему объему знаний и более единой семье на местах.

К. Поддержка со стороны Центральных учреждений и штаб-квартир

71. В 1978 году во исполнение резолюции Генеральной Ассамблеи 32/197 было создано Управление Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества (ГД/РМЭС). Это было ключевым элементом процесса перестройки экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций, а также крупным институтом, призванным оказать помощь координаторам-резидентам и поддержать эффективную интеграцию оперативной деятельности на местном уровне. Вместе с тем его мандат, ресурсы и полномочия были весьма ограниченными, и в 1992 году эта структура была упразднена.

72. В июле 1994 года Генеральный секретарь возложил на Администратора ПРООН общую ответственность за оказание ему помощи в улучшении координации оперативной деятельности в целях развития и в укреплении системы координаторов-резидентов (SG/SM/53-80 от 27 июля 1994 года). Впоследствии Администратор создал Управление поддержки и обслуживания системы Организации Объединенных Наций (УПОСООН) для оказания поддержки функциям координаторов-резидентов.

73. В 1995 году Исполнительный совет ПРООН утвердил новый механизм, приняв решение о выделении шести процентов общих ресурсов ПРООН на поддержку системы Организации Объединенных Наций и координацию помощи.

74. Представители на местах получают директивные указания из своих соответствующих штаб-квартир. В некоторых случаях они получают общие директивные указания, например от ОКГП, в отношении согласования процедур программирования, общей страновой оценки (ОСО) от 22 декабря 1995 года или другие совместные письма по вопросам сотрудничества (например, письмо ПРООН/ЮНИДО от 26 октября 1996 года о сотрудничестве ПРООН и ЮНИДО). По словам одного из представителей, количество и разнообразие директивных указаний "вызывают беспокойство".

75. На основании проведенного анализа соответствующих документов и по итогам состоявшихся на местах бесед Инспекторы пришли к следующим выводам:

- i) выделение финансовых ресурсов в объеме шести процентов общих ресурсов ПРООН на

поддержку системы координаторов-резидентов приветствуется всеми представителями на местах и особенно координаторами-резидентами. Данные ресурсы разумно используются во всех посещенных странах, особенно для межучрежденческой деятельности в поддержку принимающей страны;

- ii) по мнению ряда координаторов-резидентов/представителей-резидентов, УПОСООН не обеспечивает, как это предусматривалось, необходимую помощь координаторам-резидентам и системе координаторов-резидентов. С другой стороны, организации и учреждения, иные, чем ПРООН, практически не оказывают какой-либо поддержки УПОСООН. По словам одного из представителей, они "подрывают его деятельность своим пренебрежением". Управление рассматривается не как независимое подразделение для оказания поддержки системе координаторов-резидентов, а как еще одно подразделение ПРООН;

- iii) ряд должностных лиц Организации Объединенных Наций на местах официально заявляли Инспекторам о том, что имеется разрыв между письменными указаниями из различных штаб-квартир о поддержке системы координаторов-резидентов и более проактивной поддержкой их соответствующих отделений. Отмечается больший упор на укрепление присутствия конкретных организаций, вероятно, в ущерб более единой и сильной системе Организации Объединенных Наций на местах. Именно из-за этого создается обстановка, напоминающая "скачки".

76. Инспекторы считают, что поддержку со стороны штаб-квартир необходимо тщательно изучить и перестроить. Хотя в центре внимания, возможно, находится Нью-Йорк, в равной степени необходима поддержка со стороны штаб-квартир всех организаций. Инспекторы считают далее, что любые усилия по укреплению и институционализации поддержки, оказываемой штаб-квартирами системе координаторов-резидентов, должны предприниматься в контексте перестройки экономического, социального и смежных секторов внутри Секретариата Организации Объединенных Наций. Инспекторы были рады узнать о намерении Генерального секретаря объединить три рассматриваемых департамента в один, что подтверждает правильность высказанных ими ранее рекомендаций по данному вопросу⁶.

77. В соответствии с процессом, ведущим к одному представителю системы Организации Объединенных Наций на местах (рекомендация 2. выше) Инспекторы рекомендуют, чтобы Генеральный секретарь в консультации с АКК назначил одно должностное лицо высокого уровня в Секретариате Организации Объединенных Наций, которое отвечало бы за систему координаторов-резидентов. Они далее рекомендуют, чтобы:

- i) руководитель вновь создаваемого департамента (по экономическим и социальным вопросам) в Секретариате Организации Объединенных Наций, ранг которого следует повысить до заместителя Генерального секретаря, должен взять на себя эту ответственность от имени Генерального секретаря. Это должностное лицо должно иметь четкий мандат и надлежащие ресурсы — как людские, так и финансовые;
- ii) ему/ей должна оказываться помощь подразделением, созданным для этой цели (без дополнительных расходов) и состоящем из тех сотрудников Секретариата, которые в настоящее время отвечают за оперативную деятельность, а также из сотрудников Управления поддержки и обслуживания системы Организации Объединенных Наций (УПОСООН), приданных Администратору ПРООН. В состав подразделения также следует включить иной персонал, командированный из различных организаций, что содействовало бы коллективной работе и чувству солидарности в Центральном учреждении и соответствующим образом отразилось бы в деятельности на местах;
- iii) прочим организациям системы Организации Объединенных Наций следует — через их представителей/сотрудников по связям в Секретариате — быть готовыми участвовать в процессе принятия решений в рамках своеобразного "совета";
- iv) координаторы-резиденты могут, в конечном итоге, финансироваться совместно всеми организациями системы Организации Объединенных Наций.

L. Координатор-резидент и чрезвычайные ситуации, включая гуманитарные операции и операции по поддержанию мира

78. Является фактом, что за последние несколько лет роль координатора-резидента вышла за рамки чисто программных вопросов, особенно в странах, переживающих гражданские противоречия и нестабильность, а также в странах с экономикой переходного периода. Координатор-резидент все чаще должен решать вопросы безопасности, гуманитарной помощи, проведения выборов и ряд других.

79. В ходе одной из поездок на места два заинтересованных должностных лица (координатор-резидент и координатор гуманитарной помощи) в один голос обратили внимание Инспекторов на бесполезность и даже затруднительность такой ситуации, когда в одной и той же стране находятся координатор-резидент и координатор гуманитарной помощи, что, по-видимому, ведет к дублированию работы. К счастью, по окончании миссии координатора-резидента ПРООН не назначила нового сотрудника. Хотя это, может быть, и единичный пример, Инспекторы считают, что подобные ситуации не должны повторяться и что следует стремиться к лучшей координации и взаимной согласованности между ПРООН и ДГВ в данном вопросе, о чем уже говорилось в одном из других докладов ОИГ⁷. Кроме того, внимание Инспекторов было обращено на соответствующую работу, завершенную Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК) по гуманитарным вопросам. Уместно также сослаться на работу Управления служб внутреннего надзора (УСВН) и рекомендации ОИГ в отношении координации в чрезвычайных ситуациях⁸ и операциях по поддержанию мира⁹.

80. Инспекторы хотели бы с удовлетворением отметить успешную деятельность УВКБ ООН в области сотрудничества и оптимального использования знаний и опыта таких организаций, как ЮНИСЕФ и ВОЗ — в деятельности по иммунизации, а также МПП — в области продовольствия.

M. Принимающая страна

81. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 50/120 от 16 февраля 1996 года, касающаяся оперативной деятельности в целях развития, гласит:

"(12) подчеркивает, что правительства стран — получателей помощи несут основную ответственность за координацию на основе национальных

стратегий и приоритетов всех видов внешней помощи, в том числе помощи, предоставляемой многосторонними организациями, в целях эффективной интеграции такой помощи в процесс их развития”.

82. По мнению Инспекторов, система координаторов-резидентов должна по-прежнему стремиться, когда это необходимо и когда требуется, укреплять механизмы и структуры правительственной координации в качестве неотъемлемой функции создания национального потенциала для самообеспечения.

83. Является фактом, что возможности правительств в области развития, управления и координации существенно различаются в зависимости от стран и категорий стран и что точно также различаются потребности в услугах координаторов-резидентов. На одном конце спектра — страны с относительно ограниченной потребностью в услугах системы по координации, что обусловлено хорошо развитыми и эффективными механизмами координации их правительств, причем как на уровне центрального правительства, так и на уровне отраслевых министерств. На другом — страны с недостаточно функционирующими правительственными институтами, когда потребность в услугах координатора-резидента является не только крайне острой, но и имеет тенденцию охватывать широкий круг деятельности и участников, часто включая двусторонних доноров. Между этими крайними точками находятся страны, правительства которых могут принимать решения о выборочном использовании функций координаторов-резидентов для комплексного программирования и применения внешних ресурсов.

84. Однако независимо от этих категорий (как наблюдали Инспекторы в ходе своих поездок на места) тот

факт, что отраслевые министерства и департаменты по-прежнему ведут дела непосредственно со своими соответствующими партнерскими организациями (и наоборот), не имея какой-либо центральной “расчетной палаты” и координационного механизма, серьезно препятствует разумной координации и оптимальному использованию ресурсов. Инспекторы не призывают прекратить подобные контакты. Просто их следует более лучшим образом регулировать. Правительства и должностные лица Организации Объединенных Наций выдвигали две идеи, которые взаимосвязаны и усиливают одна другую:

- i) создание межминистерского “комитета” или группы, состоящей из отраслевых министерств и департаментов. (Председатель комитета был бы контрпартнером координатора-резидента). Подобный механизм уже функционирует в ряде стран, где доказал свою эффективность;
- ii) сообщения, направляемые отраслевыми министерствами и департаментами в соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций, должны визироваться министерством, отвечающим за координацию, например, министерством иностранных дел, планирования или финансов, и/или направляться ему в копии.

85. Инспекторы рекомендуют, чтобы правительства принимающих стран стремились к эффективному использованию этих двух предложений и разрабатывали, возможно, в сотрудничестве с координаторами-резидентами, наилучшие способы их применения в соответствии со своими потребностями и запросами.

V. К УКРЕПЛЕНИЮ ПРИСУТСТВИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА МЕСТАХ

86. Как отмечалось во введении, по данному вопросу уже много написано и суть его достаточно широко известна. Ряд конкретных выводов и рекомендаций изложены в предыдущих главах. В настоящей заключительной главе Инспекторы пытаются развить эти выводы и рекомендации и изложить их наряду с другими, более широкими, рекомендациями в более связанной форме или в виде своеобразной "модели".

87. Несмотря на руководящие указания Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и других директивных органов в отношении укрепления координации на местах в целях поддержки охваченных программами стран, а также несмотря на предпринимаемые всей семьей Организации Объединенных Наций попытки работать в направлении этой цели, желаемые результаты еще не полностью достигнуты. Во многих случаях продолжается рост числа отделений и представительств различных организаций системы Организации Объединенных Наций, что дополнительно затрудняет координацию как для системы Организации Объединенных Наций, так и для принимающей страны. Их усилия расплываются на преодоление опасностей дублирования и напрасной затраты сил и, в конечном итоге, чреватые более высокими расходами для всех заинтересованных сторон.

88. Принимая во внимание все факторы, а также ввиду растущего стремления государств-членов иметь более эффективную и действенную семью Организации Объединенных Наций, особенно в период сокращения ресурсов, Инспекторы считают, что всем заинтересованным сторонам следует предпринять некоторые решительные шаги. Причем это не ограничивается только деятельностью на местах. Это следует рассматривать в рамках общих мер по перестройке экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций. Хотя в центре внимания Инспекторов стоит деятельность на местах, это в равной мере относится и к другим крупным участвующим сторонам: штаб-квартирам, принимающим странам и сообществу доноров.

A. Система Организации Объединенных Наций на местном уровне

89. Инспекторы считают, что следует иметь одно ответственное должностное лицо Организации Объединенных Наций, которое представляло бы всю семью Организации Объединенных Наций и с полной ответственностью выступало бы от ее имени, добываясь таким образом уважения и сотрудничества, которые жизненно

необходимы для выполнения порученных ему/ей задач. Данное должностное лицо должно быть полностью подотчетно системе (семье) Организации Объединенных Наций как коллективно, так и/или индивидуально, но отнюдь не одной организации. Для того чтобы данное должностное лицо действовало эффективно и успешно, крайне важны следующие условия:

- i) квалификация и опыт: должностное лицо должно обладать соответствующей квалификацией и опытом, как изложено в разделе G главы IV, касающейся вопроса о координаторе-резиденте;
- ii) техническая и специальная поддержка: ему/ей должна оказываться поддержка в форме секторального технического и специального консультирования в случае необходимости. Виды консультирования могут быть самыми разными в каждой конкретной стране. Знания и опыт должны предоставляться либо за счет национальных возможностей страны, либо через присутствие соответствующих технических специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, но не представителей; субрегиональное и региональное присутствие/советники, включая советников из региональных комиссий (анализ региональных аспектов и особенно роли региональных комиссий и других региональных и субрегиональных отделений Организации Объединенных Наций рассматривались в предыдущих докладах ОИГ¹⁰. В этой связи см. также Nordic Project (проект северо-европейских стран)¹¹. Следует также предусмотреть направление миссий по вызову или заранее запланированных миссий от заинтересованных учреждений. Это также уместно для тех случаев, когда представитель-резидент/координатор-резидент может напрямую использовать опыт старшего советника по вопросам сельского хозяйства ФАО и старшего советника по промышленному развитию на местах (СИДФА) ЮНИДО, расположенных в том же отделении, при четком разделении полномочий и без нанесения ущерба их соответствующей роли как представителей своих организаций. В равной степени это по-прежнему относится и к ряду мест службы, включая механизмы в рамках ОКГП.

90. Если вопрос касается представительства и пропаганды, когда некоторые организации полагают, что резидент-координатор не представляет их полностью или более привержен вопросам ПРООН за счет их собственных проблем, тогда можно использовать ряд мер, включая процесс назначения и отбора координатора-резидента. Инспекторы заметили, что в тех случаях, когда некоторые организации повышают уровень своих "директоров" до "представителей", это ведет к дополнительным трудностям в координации и в реализации концепции семьи Организации Объединенных Наций. Инспекторы не уверены в том, что любые дополнительные преимущества, связанные с пропагандой соответствующей деятельности, компенсируют созданные негативные последствия. Многие из деликатных вопросов и межличностных конфликтов можно решить, если вернуться обратно к должности "директоров" вместо должности "представителей", породившей столь многочисленные проблемы.

91. Еще одним важным элементом данной схемы было бы движение в направлении общих помещений и общих услуг, рассмотренное в разделе Н главы IV. В случае достижения этой цели была бы заложена основа для единого присутствия в целях поддержки принимающей страны. Нет нужды напоминать о вытекающих отсюда явных выгодах эффективности с точки зрения затрат.

92. Все вышеперечисленные мероприятия могли бы не только объединить разрозненные ресурсы на местах, закрепить взаимосвязи между должностными лицами различных организаций и извлечь максимальную выгоду из их соответствующих специализаций и взаимодополняемости, но и усилить надежность и авторитет семьи Организации Объединенных Наций и координаторов-резидентов. Это также оказало бы более эффективную и действенную помощь принимающим странам.

93. Данный подход невозможно реализовать в изоляции. Он должен быть поддержан Центральными учреждениями и штаб-квартирами и опираться на надлежащее взаимодействие с охваченными программами странами и странами-донорами.

В. Система Организации Объединенных Наций на уровне Центральных учреждений и штаб-квартир

94. В главе III Инспекторы проследили историческое развитие той поддержки, которую оказывают Центральные учреждения и штаб-квартиры, включая назначение Генерального директора, а затем Администратора

ПРООН от имени Генерального секретаря для обеспечения надзора и поддержки системе координаторов-резидентов.

95. На основании различных оценок и полученных Инспекторами в последнее время сообщений можно сделать вывод о том, что оба варианта не достигли желаемой цели.

96. Что касается представительства на местах, которое рассматривалось выше, Инспекторы считают, что следует проанализировать вопрос об одном должностном лице высокого уровня в Центральном учреждении, на которое можно было бы возложить надлежащие функции. Инспекторы рекомендуют, чтобы государства-члены изучили идею о том, чтобы иметь заместителя Генерального секретаря, отвечающего за оперативные и смежные виды деятельности и наделенного соответствующими мандатом, полномочиями и ресурсами. К этому процессу следует привлечь специализированные учреждения и организации.

97. Данное должностное лицо должно также отвечать за вновь создаваемые департаменты Секретариата. Ему/ей должна оказываться поддержка со стороны подразделения, состоящего из персонала, уже отвечающего в настоящее время за оперативную деятельность, и тех сотрудников УПОСООН, которые сейчас приданы Администратору ПРООН. В состав подразделения может также входить персонал, командированный из различных организаций. Представители различных организаций в Секретариате могут действовать в рамках своеобразного "совета".

С. Принимающие страны

98. Главная цель семьи Организации Объединенных Наций на местах состоит в том, чтобы своевременно, эффективно и действенно реагировать на потребности и запросы принимающих стран.

99. Крайне важное значение имеет роль принимающей страны в обеспечении наиболее экономичного использования ресурсов Организации Объединенных Наций на местном уровне. Это подразумевает наличие единого, мощного и эффективного правительственного механизма, который занимался бы вопросами многостороннего сотрудничества и не допускал бы рассредоточения ответственности на отраслевой основе среди разл

специализированные учреждения должны прекратить взаимодействие. Просто процесс принятия решений должен контролироваться централизованно.

100. Это вело бы к укреплению и усилению потенциала принимающей страны и, в особенности, имеющегося в ней центрального механизма. В этой связи система Организации Объединенных Наций может играть более направляющую роль, принимая во внимание различия в ситуациях, имеющих место в разных группах стран.

101. Инспекторы рекомендуют, чтобы охваченные программы страны рассмотрели идеи, изложенные в этой связи в разделе М главы IV, особенно в силу того, что правительство по-прежнему остается главной инстанцией в процессе принятия решений на всех этапах, касающихся технической помощи.

D. Сообщество доноров

102. В большинстве, если не во всех местах службы сообщество доноров играет важную роль в вопросах координации много- и двусторонней деятельности. Имеется взаимодействие (интенсивность и эффективность которого различны в каждой конкретной стране) с системой Организации Объединенных Наций и, в частности, с системой координаторов-резидентов.

103. Кроме того, страны-доноры играют важную роль в директивных органах организаций системы Организации Объединенных Наций. Они делают это как индивидуально, так и коллективно, но в обоих случаях — эффективно. По мнению Инспекторов, главное внимание следует по-прежнему сосредоточить на деятельности по реформированию системы Организации Объединенных Наций. В этих усилиях следует опираться на парт-

нерство как развитых, так и развивающихся стран, которые должны разделять возлагаемую на них ответственность, включая ответственность со стороны доноров за финансовые взносы на предсказуемой и своевременной основе.

E. Директивные органы

104. Инспекторы отразили наиболее важные моменты в резолюциях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, касающихся координаторов-резидентов и системы координаторов-резидентов, некоторые из руководящих указаний директивных органов (включая предпринятый Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций трехгодичный обзор политики и ее результатов), хотя и обретают все более практический характер по мере их принятия, по-видимому, подвержены различной интерпретации со стороны разных участников, преследующих свои соответствующие потребности, что может привести к возникновению конфликтов, которые могут сделать эти решения не имеющими законной силы. По-прежнему имеются пробелы в ориентации различных директивных органов внутри системы Организации Объединенных Наций, когда государства-члены не занимают последовательные позиции в различных директивных органах. Следовательно, эти отклонения должны быть исправлены — частично путем более тщательного контроля и принятия решений со стороны ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, а также посредством более жесткой координации своих действий со стороны каждого государства-члена. Как уже отмечалось ранее, вопросы разработки и координации политики рассматривались в одном из недавних докладов ОИГ¹².

ПРИМЕЧАНИЯ

1. UNDP: Lessons Learned: Strengthening the Work of the Resident Coordinators.
2. Децентрализация организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций, часть I: Рассредоточение и управленческие процессы; часть II: Сопоставительные подходы; часть III: Всемирная организация здравоохранения (JIU/REP/92/6).
3. Представительство организаций системы Организации Объединенных Наций на местах: структура и координация (JIU/REP/86/1)
4. Общие помещения и услуги системы Организации Объединенных Наций на местах (JIU/REP/94/8).
5. Координация основ политики и программирования для повышения эффективности сотрудничества в целях развития (JIU/REP/96/3).
6. Письмо Генерального секретаря от 17 марта 1997 года на имя Председателя Генеральной Ассамблеи (A/51/829).
7. Исследование взаимосвязи между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира (JIU/REP/96/6).
8. Углубленная оценка работы Департамента по гуманитарным вопросам (E/AC.51/199/3).
9. — Укомплектование персоналом миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и связанных с ними миссий (гражданский компонент) (JIU/REP/93/6); и
— Военный компонент операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (JIU/REP/95/11).
10. Децентрализация организаций в рамках системы Организации Объединенных Наций, часть I: Рассредоточение и управленческие процессы; часть II: Сопоставительные подходы; часть III: Всемирная организация здравоохранения (JIU/REP/92/6).
11. The Nordic United Nations Project: The United Nations Issues and Options, 1991.
12. Координация основ политики и программирования для повышения эффективности сотрудничества в целях развития (JIU/REP/96/3).