

**НЕКОТОРЫЕ МЕРЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОБЩЕЙ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА УРОВНЕ СТРАН**

Часть I

**КРАТКИЙ ОЧЕРК РЕФОРМ В ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ**

Доклад подготовлен

Дорис Берtrand

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2005 год



Организация Объединенных Наций

**НЕКОТОРЫЕ МЕРЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ ОБЩЕЙ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА УРОВНЕ СТРАН**

Часть I

**КРАТКИЙ ОЧЕРК РЕФОРМ В ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ**

Доклад подготовлен

Дорис Берtrand

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2005 год



Организация Объединенных Наций, Женева, 2005 год

В соответствии с положениями пункта 2 статьи 11 Статута ОИГ настоящий доклад был "доработан после консультаций с инспекторами, с тем чтобы взвесить предполагаемые рекомендации с учетом коллективного мнения Группы".

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		
РЕЗЮМЕ И РЕКОМЕНДАЦИЯ ПО ЧАСТИ I	A-K	v
ВВЕДЕНИЕ	1 - 9	1
I. КРАТКИЙ ОЧЕРК РЕФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ	10 - 38	4
A. Этап I: 1945-1966 годы	11	4
B. Этап II: 1966-1997 годы.....	12 - 31	4
C. Этап III: Реформа Организации Объединенных Наций 1997 года ..	32 - 35	10
D. Новые тенденции, открывающие дорогу к переменам в области сотрудничества в целях развития.....	36 - 38	11
ПРИЛОЖЕНИЕ Перечень некоторых предложений по реформе с 1978 года.....		14

СОКРАЩЕНИЯ

БВУ	Бреттон-вудские учреждения
ГРООН	Группа развития Организации Объединенных Наций
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам (Организация Объединенных Наций)
ЕС	Европейские сообщества
ИКГВ	Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам (УВКБ)
КГРООН	Канцелярия Группы развития Организации Объединенных Наций
КСР	Комитет содействия развитию
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (ранее - АКК)
МВФ	Международный валютный фонд
МПП	Мировая продовольственная программа
МФУ	Международные финансовые учреждения
ОСО	Общая страновая оценка
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
РПТП	Расширенная программа технической помощи
СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
СПОО	Страновая политика и организационная оценка (Всемирный банк)
ТВОП	Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

РЕЗЮМЕ

А. По показателю объемов финансирования Организации Объединенных Наций, ее фонды, программы и специализированные учреждения играют только скромную роль в международном развитии. По последним данным, из официальной помощи развитию (ОПР) в размере 69 млрд. долл. США на Организацию Объединенных Наций, ее фонды, программы и специализированные учреждения приходится лишь 4 705 млн. долл. США в виде основных взносов ее членов¹. Это менее 7% чистой ОПР, не включая сумм, имеющихся в распоряжении бреттон-вудских учреждений (БВУ) для предоставления займов и безвозмездной помощи. Сильная сторона Организации Объединенных Наций в области развития - поощрение такого комплексного подхода к развитию, в центре которого стоит человек, при отставании таких ценностей, как всеобщность, многосторонность, нейтральность, объективность, гибкость и способность использовать безвозмездные ресурсы гибким образом в интересах стран-партнеров². Значимость ее технической помощи и оперативность деятельности в 135 странах обусловлена ее способностью увязывать национальные и международные цели, как в консультативном содействии, так и в практической плоскости. Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций в области развития не связывается с какими бы то ни было условиями в классическом смысле получения влияния и власти в интересах сообщества доноров. Один из важнейших вкладов Организации Объединенных Наций - согласование конкретной международной программы развития и привлечение партнеров к ее осуществлению на основе организации международных конференций, разработки планов действий и, наконец, последнее по порядку, но не по важности, - проведения Саммита тысячелетия и принятия Декларации тысячелетия. Она сумела наладить прочные связи с другими мощными партнерами - членами Комитета содействия развитию (КСР)³ Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - для содействия развивающимся странам в их борьбе с неравенством и бедностью, а также неизменно добивается выделения больших ресурсов для развития.

В. "В мире, где растет необходимость качественной коллективной поддержки стратегий и систем, осуществляемых при подлинном и реальном участии на местном уровне, а также усиленных программ по секторам и бюджетной поддержки" в целях достижения международных задач развития,

¹ Richard Manning, "2004 Development Co-operation Report", OECD, 2005, vol. 1. Последние цифры по ОПР даны за 2003 год. Согласно информации, полученной от Управления развития ОЭСР, взносы на цели развития, поступающие в БВУ, меньше взносов в систему Организации Объединенных Наций, поскольку эти учреждения также используют поступления от ранее предоставленных ими займов, а МБРР также привлекает средства на международном рынке капитала. Таким образом, общая сумма ОПР, перечисляемой членами КСР Всемирному банку и МВФ вместе взятым, составила в 2003 году 3,7 млрд. долл. США. Однако общая валовая сумма займов, предоставленных этими учреждениями, значительно выше: 10,6 млрд. долл. США от МБРР (на нельготных условиях), 6,9 млрд. долл. США от МАР (на льготных условиях) и 1,2 млрд. долл. США от МВФ (только на льготных условиях, т.е. помощь по линии ФБР и БСВЗ). По предварительным данным, чистая ОПР в 2004 году значительно возросла - 78,6 млрд. долл. США, из которых 25,1 млрд. долл. США, или 31,9%, считается многосторонней помощью.

² "Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", доклад Генерального секретаря, 28 мая 2004 года, пункты 11 и 17. В последней резолюции по ТВОП, A/RES/59/250 от 17 декабря 2004 года, I. Введение, пункт 2, говорится, что "основополагающими чертами оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций должны быть, в частности, ее универсальность, добровольный и безвозмездный характер, нейтральность и многосторонность, а также способность гибко реагировать на потребности стран-получателей в области развития... в интересах стран-получателей помощи по их просьбе и "в соответствии с их собственной политикой и приоритетами в области развития".

³ Нынешний членский состав КСР/ОЭСР, см. <http://www.oecd.org/dac>.

выраженных, в частности, в целях развития Декларации тысячелетия, "еще более важное значение приобретает единство действий самой системы Организации Объединенных Наций на местах". Фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами развития, "должны найти свое место в этой эволюционирующей архитектуре"⁴. Необходимо решать эту масштабную задачу, чтобы Организация Объединенных Наций могла на согласованной основе оказывать помощь, которую ждут от нее, в решении первоочередных задач стран-партнеров в более широком контексте всех других крупных игроков в области развития. Для этого надо начать прозрачное обсуждение в рамках организаций системы Организации Объединенных Наций и с другими важными игроками, такими, как БВУ, двусторонние доноры и региональные действующие лица, чтобы уточнить соответствующую роль друг друга на основе признания четких сравнительных преимуществ каждого.

С. Осуществление согласованной программы развития по-прежнему сдерживается тем, что здесь действует огромное число различных структур (двусторонних, региональных и многосторонних) с разными схемами принятия решений, политикой, процедурами, институциональной и управленческой культурой, не говоря уже о многочисленных международных и национальных неправительственных организациях (НПО), которые также участвуют в международном сотрудничестве в области развития. Организация Объединенных Наций, ее фонды, программы и специализированные учреждения с их разнообразными директивными органами, проектами технической помощи, механизмами осуществления программ и системами подотчетности не всегда служили хорошими примерами согласованности и последовательности.

Д. Необходимость устранения недостатков, обусловленных таким несходством структур, была осознана уже давно. Так, на протяжении 50 лет различные комиссии, специальные группы и группы видных деятелей, а также многие ученые пытались реформировать систему Организации Объединенных Наций в целом и систему Организации Объединенных Наций в области развития, в частности, выявив в ней пробелы, устранение которых необходимо для повышения ее эффективности. Поскольку многие из этих докладов и их рекомендаций сохраняют свою актуальность в отношении как анализа, так и действий по устранению недостатков, в части I и приложении к ней перечислены наиболее важные предложения о реформах и особо выделены те из них, которые касаются вопросов развития.

Е. Ситуация изменилась в 1997 году, когда Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций выдвинул свою программу реформ и параллельно процесс реформ⁵ начали БВУ, причем в обоих случаях для них, по-видимому, сложились более благоприятные условия. То, что уменьшение масштабов бедности было воспринято международным сообществом развития как главная задача международной повестки дня развития, способствовало появлению новых возможностей укрепления нынешних партнерств и более тесной совместной работы по формированию политики, планированию и реализации проектов.

⁴ Richard Manning, "ODA Trend and Implications for the United Nations system at Country Level", письмо заместителю Генерального секретаря Луизе Фрешет от 18 октября 2004 года в качестве материала для октябрьской встречи координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР).

⁵ Он подробно охарактеризован в докладе ОИГ "Ориентированный на результаты подход в Организации Объединенных Наций: Осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций", JIU/REP/2002/2, Женева 2002 год, часть вторая: А: Реформы в Организации Объединенных Наций, пункты 84-87, и В: Параллельные усилия по проведению реформ в бреттон-вудских учреждениях, пункты 88-92.

F. Прежние предложения относительно реформ также затрагивали вопрос о том, адекватна ли архитектура системы задачам, которые она должна решать в меняющемся международном контексте⁶, и предложили ряд решений. Представляется маловероятным, чтобы международное сообщество могло в ближайшее время вплотную заняться решением сложной задачи коренного изменения нынешней архитектуры международных организаций, а вместе с ней и системы Организации Объединенных Наций (представленной в Координационном совете старших руководителей (КССР) системы Организации Объединенных Наций, включая БВУ). В настоящее время политической воли решать эту проблему по-видимому нет. Такое положение дел может измениться, и тогда будет важно, чтобы государства-члены могли обратиться к прежним предложениям о проведении реформ, представленным в легкодоступном виде, как это рекомендуется в настоящем докладе.

G. Таким образом, такие центральные моменты, как связи между специализированными учреждениями и другими подразделениями системы Организации Объединенных Наций в области развития пока что, скорее всего, не претерпят изменений, а коренной ревизии первоначальных мандатов и руководящих структур, видимо, не произойдет. Вопрос, таким образом, заключается в том, как более четко определить соответствующую роль фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций в вопросах развития и технического содействия в целях организации рабочих связей со всеми элементами системы развития Организации Объединенных Наций, включая БВУ, для оптимизации эффективности планирования, программирования и осуществления в интересах стран-партнеров, прежде всего на местах. Уже признается, что отправной точкой реформы Организации Объединенных Наций на уровне стран должна быть более последовательная программа, четко завязанная на национальные приоритеты и учитывающая потребности стран⁷.

H. На фоне общих тенденций в области развития в настоящем докладе затрагиваются некоторые вопросы, касающиеся оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, прежде всего в соотнесении с отдачей на уровне стран, и рекомендуются меры по дальнейшему повышению ее эффективности. Некоторые вопросы поднимались в том или ином контексте и даже получали серьезное внимание, однако так и не нашли должного решения в практической деятельности на местах. По мнению автора настоящего доклада, рассмотренные в нем вопросы и представленные в нем рекомендации будут способствовать тому масштабному повороту, к которому призвал КССР в конце 2004 года, в той мере, в какой они соответствуют задачам, вытекающим из нынешнего анализа и резолюций⁸.

I. Ввиду ограничений постраничного объема настоящий доклад состоит из двух частей, в первой из которых рассмотрена история реформ в Организации Объединенных Наций с особым акцентом на оперативной деятельности. В части II вместе с соответствующими Рекомендациями относительно улучшений излагаются следующие вопросы:

- формирование культуры партнерства для совершенствования анализа, планирования и осуществления программ и повышения результатов;

⁶ Последний раз - в докладе Генерального секретаря "Осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций", A/58/323, 2 сентября 2003 года, пункт 91.

⁷ "Towards a more effective United Nations at the Country Level", Executive Summary of CEB retreat held on 29 October, 2004, New York, page 4.

⁸ Область реформ - постоянно меняющаяся сцена, поэтому любой доклад по данному вопросу скорее всего будет содержать пропуски или устаревшие элементы. В настоящем докладе были использованы материалы за период по февраль 2005 года.

- упрощение и унификация процедур;
- рационализация присутствия на местах;
- отслеживание хода оперативной деятельности в целях развития;
- меры по повышению прозрачности.

Л. По замыслу автора, части I и II необходимо читать одновременно. В каждой из них содержатся свои рекомендации.

К. В настоящем докладе не затрагивается работа системы Организации Объединенных Наций в странах, находящихся на этапе перехода от чрезвычайной помощи к развитию, поскольку этот вопрос изучается и рассматривается Рабочей группой по вопросам переходного периода, Группой развития Организации Объединенных Наций (ГРООН)/Исполнительного комитета по гуманитарной помощи (ИКГП) и в докладе Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам⁹. Вместе с тем следует отметить, что в этих странах Организация Объединенных Наций и БВУ плодотворно работают в тесном контакте друг с другом, совместно проводя анализы, осуществляя ориентированное на результаты планирование, мобилизуя ресурсы и управляя финансированием, что образует прочную основу, позволяющую извлекать уроки для совместной работы в других программных странах.

РЕКОМЕНДАЦИЯ ПО ЧАСТИ I

Институциональная память, связанная с историей реформы Организации Объединенных Наций

Рекомендация 1

Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря поместить на сайте Организации Объединенных Наций (<http://www.un.org>) полный перечень всех предложений о проведении реформ в системе Организации Объединенных Наций, выдвигавшихся к настоящему времени. Это могло бы стать частью проекта интеллектуальной истории Организации Объединенных Наций (см. пункт 28).

⁹ "Более безопасный мир: наша общая ответственность", доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам, A/59/565, 2 декабря 2004 года, и "Background Note for the Joint Meeting of the UNDP/UNFPA Executive Boards", January 2005, по пункту повестки дня: "Переход от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития".

ВВЕДЕНИЕ

1. "Большинство жителей планеты судят об актуальности деятельности, потенциале и эффективности Организации Объединенных Наций на основе своего непосредственного знакомства с сотрудниками Организации Объединенных Наций и ее деятельностью в их родной стране"¹⁰. Эффективность развития зависит от способности международного сообщества по оказанию помощи взаимодействовать с большей отдачей на уровне стран и достигать результатов на благо людей. Необходимость совместной работы и более активной координации системы Организации Объединенных Наций ради достижения более масштабных результатов на уровне стран никогда не ощущалась более остро, чем сегодня, когда в рамках всей системы произошел переход к методам управления, ориентированным на результаты. Усиление единства действий в системе Организации Объединенных Наций в области содействия развитию на уровне стран как в отношении планирования, так и в отношении реализации программ рассматривается как ключевое условие расширения помощи развивающимся странам-партнерам.

2. Задача совершенствования содействия развитию, которое было бы способно удовлетворять разнообразные безотлагательные потребности развивающихся стран, не нова, как и нет недостатка в аналитических докладах и предложениях относительно реформ, как будет показано в главе I этого доклада. Новое здесь - это, по-видимому, возросшая готовность решать проблемы, выявленные в ходе реформы, начатой Генеральным секретарем в 1997 году.

3. Реформа Генерального секретаря 1997 года, многочисленные резолюции в контексте активизации Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций и трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (ТВОП), а также итоговые документы крупных конференций (такие, как Монтеррейский консенсус)¹¹ затрагивали вопрос совершенствования сотрудничества, координации, взаимодействия, синергизма, комплексного подхода и согласованности в рамках системы Организации Объединенных Наций. Декларация тысячелетия расширила этот призыв, прямо адресовав его другим членам системы Организации Объединенных Наций, представленным в КССР¹², и вновь призвав их оказывать государствам-членам более активную помощь в их усилиях по достижению масштабных целей Декларации тысячелетия в области развития. В этой связи в плане Генерального секретаря¹³ поставлена цель обеспечить бóльшую согласованность политики и усиление сотрудничества между членами КССР и другими многосторонними органами.

4. **Римская декларация по вопросам согласования**, принятая в начале 2003 года главами многосторонних и двусторонних учреждений по вопросам развития и представителями Международного валютного фонда (МВФ), других многосторонних финансовых учреждений и стран-партнеров, прямо констатирует, что согласование политики, процедур и практики деятельности всех указанных выше учреждений с политикой, процедурами и практикой систем стран-партнеров

¹⁰ "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований", доклад Генерального секретаря, A/57/387, 9 сентября 2002 года, пункт 116.

¹¹ "Доклад Международной конференции по финансированию развития", A/CONF.198/11, Мексика, март 2002 года, приложение к резолюции: Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития, пункт 43.

¹² Членский состав КССР см. <http://ceb.unsystem.org/membership.htm>.

¹³ "План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций", доклад Генерального секретаря A/56/326, 6 сентября 2001 года, цель: "обеспечить бóльшую согласованность политики и дальнейшее улучшение взаимодействия между Организацией Объединенных Наций, бреттон-вудскими учреждениями и Всемирной торговой организацией, а также другими многосторонними органами", пункт 291.

имеет важнейшее значение для дальнейшего повышения эффективности помощи развитию, наметив программу и сроки изучения хода осуществления в 2005 году. **Парижский форум высокого уровня по эффективности помощи: согласование, увязка и результаты**, состоявшийся 28 февраля - 2 марта 2005 года, отметил, что как многосторонними, так и двусторонними учреждениями-донорами был достигнут значительный прогресс, признав, что еще предстоит сделать многое для того, чтобы превратить обязательства в оперативные реальности на местах, а также еще больше согласовать политику и процедуры с системами стран-партнеров, поскольку это поможет ускорить достижение целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия. **Парижская декларация об эффективности помощи**, принятая в марте 2005 года, подтвердила "решимость принять далеко идущие и поддающиеся контролю меры по реформе механизмов предоставления и организации помощи".

5. Основные моменты, такие, как связи между специализированными учреждениями и остальными подразделениями системы Организации Объединенных Наций в области развития, пока что останутся неизменными. Поскольку первоначальные мандаты и руководящие структуры не претерпят принципиальных изменений, вопрос, таким образом, заключается в том, как наладить рабочие отношения между всеми элементами системы Организации Объединенных Наций в области развития, включая БВУ, чтобы оптимизировать анализ, программирование и реализацию программ на местах в интересах стран-партнеров.

6. В настоящем докладе Объединенной инспекционной группы (ОИГ) будет изучен достигнутый прогресс. Поскольку система «все еще находится на начальных этапах долгого пути к обеспечению "единства целей и действий", которого ждут от нее государства-члены»¹⁴, в докладе будут рассмотрены вопросы, которые помогут ей быстрее продвигаться к этой цели.

7. ОИГ поручено изучить вопросы повышения эффективности и действенности системы Организации Объединенных Наций и наиболее рационального использования средств. Статья 5 Статута ОИГ¹⁵ гласит, что Группа должна выносить "независимую оценку на основе инспекции и анализа, направленного на улучшение руководства и методов и обеспечение более широкой координации между организациями". Она посвятила этим вопросам ряд докладов, последние из которых - вышедшие, соответственно, в 1996, 1997 и 2002 годах доклады "Координация основ политики и программирования для повышения эффективности сотрудничества в целях развития"¹⁶, "Укрепление представительства системы Организации Объединенных Наций на местах"¹⁷ и "Ориентированный на результаты подход в Организации Объединенных Наций: осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций"¹⁸.

8. Работая над настоящим докладом, инспектор проанализировала имеющуюся документацию Организации Объединенных Наций, включая внутренние и внешние исследования и оценки, и воспользовалась опытом, накопленным по итогам ряда поездок на места, предпринятых в связи с работой над докладом ОИГ "Достижение цели всеобщего начального образования, поставленной в

¹⁴ A/59/85-E/2004/68, указ. док., резюме.

¹⁵ Статут Объединенной инспекционной группы, утвержденный Генеральной Ассамблеей в резолюции 31/192 от 22 декабря 1976 года. См. в Интернете <http://www.unsystem.org/jiu>.

¹⁶ "Координация основ политики и программирования для повышения эффективности сотрудничества в целях развития", доклад Объединенной инспекционной группы, JIU/REP/96/3, Женева, 1996 год.

¹⁷ "Укрепление представительства системы Организации Объединенных Наций на местах", доклад Объединенной инспекционной группы JIU/REP/97/1, Женева, 1997 год.

¹⁸ JIU/REP/2002/2, указ. док.

Декларации тысячелетия: новые вызовы для сотрудничества в области развития"¹⁹. В ходе этих поездок инспектор имела ценную возможность обсудить вопросы координации помощи, а также упрощения и согласования в конкретных практических условиях и обменяться мнениями с соответствующими должностными лицами принимающих стран, координаторами-резидентами и представителями страновых групп Организации Объединенных Наций, постоянных двусторонних миссий помощи, БВУ и Европейской комиссии (ЕК). Кроме того, были проведены беседы с представителями некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций, а также с сотрудниками Департамента по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) Организации Объединенных Наций.

9. Автор хотела бы поблагодарить всех собеседников в этих организациях за их конструктивное взаимодействие в ходе работы над настоящим докладом. Многие из их полезных замечаний и идей помогли определить его окончательную форму. Полученные замечания указывают на разнообразие мнений по поднятым вопросам в силу реальных или субъективно воспринимаемых препятствий, связанных с мандатом, управлением или структурой. Я хочу выразить особую признательность моему помощнику по исследованиям г-ну Эрве Бода.

¹⁹ "Достижение цели всеобщего начального образования, поставленной в Декларации тысячелетия: новые вызовы для сотрудничества в области развития", доклад Объединенной инспекционной группы, JIU/REP/2003/5, Женева, 2003 год. Поездки были совершены в следующие страны: Перу, Эфиопия и Южная Африка.

I. КРАТКИЙ ОЧЕРК РЕФОРМ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ

10. В настоящем докладе мы выделяем три этапа реформ в области сотрудничества в целях развития.

A. Этап I: 1945-1966 годы

11. В этот период, непосредственно последовавший за созданием Организации Объединенных Наций, "мало кто понимал, что новая организация будет заниматься оперативной деятельностью в области развития на долгосрочной основе. Деятельность в области развития была поставлена на второй план и основателями различных специализированных учреждений, созданных примерно в тот же период для содействия международному сотрудничеству в конкретных областях, таких, как сельское хозяйство, образование, здравоохранение и гражданская авиация"²⁰. Только в 1948 году Генеральная Ассамблея постановила в резолюции 200 (III) расширить деятельность Организации Объединенных Наций в этой области, "разрешив Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций осуществлять техническое содействие, помимо программы, уже реализуемой специализированными учреждениями"²¹. Большим шагом вперед к налаживанию сотрудничества в области развития стало создание в 1949 году Расширенной программы технической помощи (РПТП), финансируемой из ежегодно объявлявшихся добровольных взносов. Специальный фонд (созданный в 1958 году), и позднее Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) финансировались таким же образом. Тогда же обозначилось обострение вечной дискуссии между централистами и децентралистами о роли специализированных учреждений в контексте вновь созданной организации. Эта дискуссия по сути так и не завершилась, поскольку специализированные учреждения были созданы в качестве автономных органов, а предпринятые в связи с выдвигавшимися позднее предложениями о проведении реформ попытки изменить такое положение вещей не были особенно успешными²². Создание новых организаций и фондов, в частности Мировой продовольственной программы (МПП) в 1961 году и Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) в 1964 году, еще более усложнило задачу управления.

B. Этап II: 1966-1997 годы

12. Этот этап характеризуется многочисленными попытками реформировать систему Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности и действенности сотрудничества в области развития в целом и технической помощи в частности в интересах все большего числа новых независимых государств.

13. Крайне полезно вспомнить о некоторых планах реформ, проработывавшихся в последние 40 лет, которые были нацелены на рационализацию сотрудничества в области развития, в частности

²⁰ Sir Robert Jackson, "A Study of the Capacity of the United Nations Development System" (также известное как "Capacity Study"), Geneva 1969, Volume II: Part II, Chapter two: III: The Evolution of United Nations Structure for Development Assistance, para. 9-10.

²¹ Ibid., para. 18.

²² Подробнее об истории сотрудничества в области развития, например об эволюции связей между ПРООН и специализированными учреждениями, и концепциях представителей-резидентов и странового программирования, см. Sir Robert Jackson, op. cit., Volume II: Part II, Chapter II: The Evolution of United Nations Structure for Development Assistance, and Joachim Mueller, "Reforming the United Nations: The quiet Revolution", Kluwer Law International, Volume IV, The Hague, 2001 Part I: Chapter 1.2 Focus on development, 1967-1970, p. 9 и ниже.

системы Организации Объединенных Наций в области развития²³; поразительно, что в них уже рассматривались многие из тех вопросов, которые по-прежнему заботят сегодня международное сообщество развития. Кроме того, возникает соблазн представить, что если бы некоторые из рекомендаций были осуществлены ранее, то отдача и результаты деятельности Организации Объединенных Наций в области развития были бы больше. **Такой исторический экскурс также учит нас тому, что институциональная память международного сообщества коротка.**

14. Пространный перечень докладов и комиссий, содержащийся в приложении, показывает, что **так и не исчез институциональный соблазн начать с нуля, создавать новые комиссии и группы видных деятелей**, поручив им выработку новых концепций и проектов, вместо того чтобы вновь изучить уже проделанную работу, которая, если оглянуться на прошлое и учитывать происшедшие с тех пор изменения и новые предпочтения и настроения международного сообщества, все еще актуальна и могла бы найти полезное применение. Это касается в первую очередь двух докладов, каждый из которых был опубликован в конце 1960-х годов.

15. Первый доклад - "Партнеры по развитию"²⁴ (известный также как доклад Пирсона), подготовленный Комиссией по международному развитию (известной как комиссия Пирсона)²⁵ под руководством Л.Б. Пирсона, бывшего премьер-министра Канады. К этому докладу следует обратиться и в свете выводов Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее (Мексика) 2002 года. Источник многого из того, о чем было заявлено в Монтеррее, можно найти в докладе Пирсона.

16. В докладе Пирсона были красноречиво разобраны связи между торговлей, задолженностью, финансированием и технологией, необходимой для создания благоприятной среды для развития и уменьшения масштабов бедности. **Комиссия Пирсона**, которая высказала сожаление по поводу недостаточных результатов, полученных международной системой помощи, при всем значительном росте, в то время настаивала на необходимости достижения большей увязки внутри механизма предоставления помощи, ставя вопросы по отношению ко всей системе Организации Объединенных Наций, включая БВУ. Предлагалось, чтобы Всемирный банк и МВФ составляли единообразные страновые оценки и обеспечивали согласованность политических рекомендаций. Утверждалось, что Организация Объединенных Наций страдает от появления все новых учреждений, что, в свою очередь, ведет к разрозненности и фрагментарности усилий на уровне стран. Подчеркивалась острая потребность совершенствования координации. Рекомендация о том, чтобы "Всемирный банк провел в 1970 году конференцию для обсуждения вопроса создания более действенного механизма координации, составления авторитетных оценок требований в помощи и сбалансированного и беспристрастного анализа политики и программ помощи доноров"²⁶, не была выполнена, однако все еще сохраняет свою актуальность, по крайней мере в части оценки того, дают ли стратегические рекомендации, предоставленные этими учреждениями, ожидаемых результатов на уровне стран.

²³ Любопытный исторический анализ концептуальной базы помощи в целях развития и дискуссия между централистами и децентралистами см. Sir Robert Jackson, op. cit., Volume II, Chapter II: The first twenty-five years.

²⁴ Joachim Mueller, op. cit., Ссылки на Комиссию по международному развитию (Комиссию Пирсона 1969 года), содержатся в Volume I-III: Chapter 2.1, Part III.4.

²⁵ Создана по инициативе президента Всемирного банка в 1967 году.

²⁶ Joachim Mueller, op. cit., Volume IV, Part I: Chapter 1.2 Focus on development 1967-1970, page 10.

Такие стратегические аналитические совещания были бы особенно важными в контексте цели уменьшения масштабов бедности и голода, поставленной в Декларации тысячелетия²⁷.

17. Государства - члены Группы Всемирного банка не продемонстрировали особого энтузиазма по поводу осуществления масштабных и новаторских предложений Комиссии Пирсона.

18. Второй доклад, известный также как "Исследование возможностей" или доклад Джексона, "Исследование возможностей системы Организации Объединенных Наций в области развития", опубликованный в 1969 году, был посвящен роли системы Организации Объединенных Наций в области развития как таковой²⁸. Именно в условиях продолжающейся фрагментации системы Организации Объединенных Наций, работа которой в области развития по-прежнему сдерживалась существованием множества независимо действующих специализированных учреждений, полунезависимых организаций, подразделений и фондов, Совет управляющих ПРООН поручил сэру Роберту Джексону провести это исследование "для оценки, во-первых, возможностей системы Организации Объединенных Наций по эффективному использованию нынешних ресурсов Программы развития Организации Объединенных Наций и, во-вторых, ее возможностей по осуществлению программы, примерно в два раза большей по размаху, чем нынешняя, в предстоящие пять лет"²⁹. Широта и глубина анализа и дальновидность рекомендаций этих двух докладов, многие из которых сохраняют свою ценность и 40 лет спустя, изумляют³⁰.

19. Тематика и методика³¹ "Исследования возможностей" прямо говорят о необходимости унификации разнообразных подходов различных специализированных учреждений в целях достижения максимальной отдачи программы в целом. "Как указывалось в исследовании, резолюция 2188 (XXI) Генеральной Ассамблеи провозгласила принципы, которые задают достойные восхищения цели для системы в целом", которые, как предлагалось, надлежало принять всем государствам-членам в качестве кредо. Эти принципы³² сохраняют свое значение и сейчас.

20. Система Организации Объединенных Наций в области развития была охарактеризована как "машина", имеющая свой характер, сила которой столь велика, что это заставляет задать вопрос: кто

²⁷ Автор оживил эту принципиальную идею, пусть и адаптировав ее к новым условиям, в рекомендации 4 доклада Объединенной инспекционной группы LU/REP/2002/2, указ. док., пункт 130 и ниже.

²⁸ Третий доклад, который следовало вспомнить, - "Второе десятилетие развития", в котором, как отмечает сэр Роберт Джексон, "правительствам представлены основные принципы проведения полномасштабного анализа их политики". Предисловие, стр. ii.

²⁹ Sir Robert Jackson, *op. cit.*, Volume I: Chapter I, para. 1.

³⁰ Выводы комиссии Пирсона и выводы "Исследования возможностей", посвященные сходным проблемам и полученные независимо друг от друга, представляются весьма сходными. В письме сэра Роберта Джексона к председателю Совета управляющих ПРООН послу Ага Шахи от 30 сентября 1969 года "возможности" рассматривались "в плане достижения эффективного развития". (General Considerations of the Capacity Study, Vol. I, para. 7).

³¹ Capacity Study, *op. cit.*, Vol. II, Part V, Appendix One.

³² *Ibid.*, Vol. I, General Considerations, para. 8. Они таковы: i) максимальная концентрация ресурсов, в максимальном и возросшем объеме, на программах, непосредственно актуальных для государств-членов, ii) гибкое, оперативное и действенное реагирование на конкретные потребности отдельных стран и регионов, определенные теми, в пределах имеющихся ресурсов, iii) минимальное бремя для административных ресурсов государств-членов и организаций системы Организации Объединенных Наций, iv) эволюция комплексной системы долгосрочного планирования на программной основе, v) выработка систематической процедуры оценки эффективности оперативной и исследовательской деятельности.

контролирует эту "машину"?». Данный на него ответ показывает, что эта система не имеет «реального "центра" - какой-либо стержневой координирующей организации, которая осуществляла бы эффективный контроль»³³. Подчеркивалась необходимость устранения этих слабых мест для того, чтобы Организация Объединенных Наций могла сохранить свой авторитет. Были, в частности, выявлены следующие недостатки: проблемы управляемости, соперничество между специализированными учреждениями, административные препоны, межучрежденческое соперничество, нечеткое разделение труда и проявления неэффективности. В докладе Генерального секретаря Экономическому и Социальному Совету 2004 года, т.е. 35 лет спустя, говорится: "На страновом уровне в вопросах сотрудничества в области развития Организация Объединенных Наций по-прежнему сталкивается со значительной раздробленностью структур, учреждений и процессов принятия решений. По-прежнему чрезвычайно важно обеспечивать согласованность, единообразие и координацию"³⁴.

21. В "Исследовании возможностей" были представлены масштабные рекомендации по рационализации деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития, включая ПРООН, Экономический и Социальный Совет (который, согласно рекомендациям доклада, должен стать политическим центром формирования системы, контролирующей и эффективно координирующей деятельность специализированных учреждений) и межучрежденческую координацию.

22. В докладе излагались аргументы в пользу партнерства с играющими инициативную роль получателями помощи, высказывались предостережения по поводу "универсальных шаблонов и схем" развития и уже предлагалось принять ориентированный на результаты метод управления, который лишь в последнее время получил признание в Организации Объединенных Наций. В нем предлагались меры по решению проблем в областях, в которых были выявлены недостатки в глобальном и страновом планировании и установлении приоритетов, задержки в осуществлении проектов, отсутствие последующего контроля и оценки отдачи ресурсов, недостаточная квалификация персонала и отсутствие подготовки, недоукомплектованность местных представительств, устаревшие методы управления и использование неадекватных информационных систем. Этот доклад с его конструктивной критикой получил более широкую поддержку государств-членов, чем доклад Пирсона. Поэтому некоторые из его основных рекомендаций были сразу же выполнены. Другие были осуществлены позднее - например, создание новой системы странового программирования, основанной на ориентировочных плановых цифрах, и создание системы представителей - резидентов ПРООН (которые позднее стали назначаться в качестве резиденто-координаторов). Рекомендация о рассмотрении возможности создания должности Генерального директора по оперативной деятельности была принята Генеральной Ассамблеей в резолюции 32/197 от 20 декабря 1977 года, которой была создана такая должность.

23. Успех реформы был ограниченным и наталкивался на то, что сэр Роберт Джексон уже обозначил как недостаток координации и последовательности среди государств-членов, которые зачастую поддерживали в исполнительных органах различных специализированных учреждений противоречащие друг другу предложения. Эта ситуация сохраняется и поныне.

24. Центральная рекомендация, которая заключалась в том, чтобы закрепить место ПРООН как центрального финансирующего механизма технического сотрудничества и предынвестиционных проектов в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций, была осуществлена лишь отчасти. За ряд лет были учреждены целевые фонды, программы технического сотрудничества и

³³ Ibid., Vol. I, Foreword, page iii: "Иными словами, машина в целом стала неуправляемой в самом строгом смысле слова. В результате она становится замедленной и малоподвижной, похожей на доисторическое чудовище".

³⁴ A/59/85-E/2004/68, указ. док., пункт 29.

механизмы внебюджетного или дополнительного финансирования Организации Объединенных Наций, ее фондов, программ и специализированных учреждений. Такая несогласованность донорской поддержки постепенно привела к эрозии концепции ПРООН как центрального финансирующего и координирующего механизма, с помощью которого первоначально предполагалось сосредоточивать средства для помощи развитию и затем распределять их между специализированными учреждениями для осуществления проектов в соответствующих областях их секторальной и функциональной компетенции.

25. Соппротивление переменам и невосприимчивость к идее создания мощного специализированного и координированного центра системы развития Организации Объединенных Наций демонстрировали и развивающиеся страны. Они считали, а некоторые, по-видимому, в определенной степени и продолжают считать, что раздробленная система отвечает их интересам, давая больше возможностей контроля и использования в их целях.

26. Среди других докладов следует отметить доклад Группы экспертов по структуре системы Организации Объединенных Наций 1975 года, озаглавленный **"Новая структура Организации Объединенных Наций для целей международного экономического сотрудничества"**, также известный по фамилии ее Председателя как доклад Гарднера, в котором рекомендовалось создать орган по развитию Организации Объединенных Наций, который консолидировал бы средства для технического сотрудничества и предынвестиционной деятельности. Резолюцией 3362 (S-VII) Генеральной Ассамблеи от 16 сентября 1975 года был создан **Специальный комитет по перестройке экономического и социального секторов**, который проработал два года. Рекомендации Специального комитета были в итоге приняты резолюцией 32/197 Генеральной Ассамблеи 1977 года. В этой резолюции были взяты некоторые предложения по реформам, отмечавшиеся ранее, прежде всего те из них, которые содержались в докладе Гарднера, пусть и в ослабленной форме, но идея органа по развитию Организации Объединенных Наций не получила дальнейшего развития.

27. Доклад 1979 года **"Север-Юг: Программа выживания"** (доклад Север-Юг, также известный как доклад Брандта, по фамилии тогдашнего канцлера Федеративной Республики Германии, бывшего Председателем **Независимой комиссии по вопросам международного развития**, созданной в сентябре 1977 года, также дает пищу для размышлений. Его предложения относительно масштабных реформ, предусматривавшие новые процедуры принятия решений, новые структуры и комплексный подход к развитию, были восприняты с одобрением, однако в конечном счете их ожидала та же участь, что многие другие доклады. Призыв к проведению саммита мировых лидеров привел к Канкунской встрече 1981 года - инициативе федерального канцлера Австрии Бруно Крайского, - которая, однако, осталась, по словам Брандта, "изолированным эпизодом"³⁵. В этот период появилось еще больше докладов с дающими пищу для размышлений рекомендациями по этой теме³⁶. Из них особо выделяется доклад **Проекты стран Северной Европы в отношении Организации Объединенных Наций: Организация Объединенных Наций в процессе развития, 1991 год**³⁷ и последовавший за ним доклад 1996 года **"Проект стран Северной Европы в отношении реформы Организации Объединенных Наций"**³⁸, которые, как можно считать, оказали

³⁵ Joachim Mueller, op.cit., Volume IV, page 16.

³⁶ Перечень подобных предложений относительно реформ содержится в приложении к настоящему докладу.

³⁷ "Вопросы реформ в экономической и социальной областях - точка зрения стран Северной Европы", окончательный доклад стран Северной Европы для Организации Объединенных Наций, Стокгольм, 1991 год.

³⁸ Укрепление Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях.

заметное влияние на реформу в экономической и социальной областях последних лет. Это обусловлено тем, что они были подготовлены и поддержаны странами Северной Европы, которые обладают высоким авторитетом в системе содействия развитию благодаря объему предоставляемого ими финансирования, стремлению к повышению качества помощи, уважению ведущей роли стран-получателей помощи и усилиям по институционализации политической согласованности³⁹. В этих докладах подробно описаны причины актуальности реформирования Организации Объединенных Наций в целом и ее системы в области развития, в частности. В докладах проанализирована, по поводу чего было лишнее раз высказано сожаление, раздробленность организационной структуры как на уровне штаб-квартир, так и на местах, которая, по мнению авторов докладов, "мешает системе приобрести критическую массу в плане финансового, кадрового и исследовательского потенциала"⁴⁰.

28. Как можно видеть, многие из проблем, поднятых в вынесенных рекомендациях, по-прежнему весьма актуальны и заслуживают повторного изучения. В настоящее время это затруднительно, поскольку **институциональная память в этой области слаба, а информация разрознена**. В настоящее время не имеется какого-либо одного источника, из которого можно было бы легко получить такую информацию. Представляется очевидным, что организация должна систематически возвращаться к своей истории реформ, тем более, что многие предложения относительно реформ основываются на результатах работы межправительственных комиссий и комиссий экспертов специальных групп, созданных резолюциями Генеральной Ассамблеи, финансирование для которых было выделено за счет регулярного бюджета и внебюджетных средств. Таким образом, **ведение полного перечня соответствующей работы и ее результатов - это еще и вопрос эффективного управления**. Поскольку государства-члены скорее всего продолжат процесс реформы Организации Объединенных Наций, было бы полезно предоставить им полный перечень, легко доступный в электронной форме. Подобного рода **перечень нынешних и прошлых предложений относительно общесистемной реформы Организации Объединенных Наций** мог бы стать элементом постоянного Проекта интеллектуальной истории Организации Объединенных Наций, который мог бы осуществляться Департаментом общественной информации (ДОИ) в сотрудничестве с другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Секретариат Организации Объединенных Наций мог бы при необходимости обращаться за дополнительным содействием к университетам и научно-исследовательским институтам на основе прямых связей с ними, а также привлекать средства для этого проекта. **Полученная информация даст государствам-членам пищу для размышлений, если они желают поддерживать импульс реформ и/или принять в этой связи более масштабную повестку дня**. Такая "история общесистемных реформ в Организации Объединенных Наций", размещенная в Интернете, также была бы полезна для общественности, информируя ее о сложностях этой проблемы и о уже проделанной работе по ее осмыслению. Это

³⁹ Дания опубликовала первый из запланированной серии докладов о ее вкладе в достижение цели налаживания глобального партнерства в интересах развития (одна из задач восьми целей, поставленных в Декларации тысячелетия), изучив те политические области, которые затрагивают развитие, например торговлю, помощь, иностранные инвестиции и другие потоки капитала, миграцию, передачу знаний и технологию, а также окружающую среду. Другие страны КСР, такие, как Бельгия, Германия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Финляндия и Швеция рассматривают вопрос о принятии такого подхода. В Швеции в январе 2004 года был принят закон о "комплексной политике глобального развития", который предусматривает, что "политика страны в области помощи, торговли, сельского хозяйства, экологии, миграции, безопасности и по другим вопросам должна увязываться с задачей уменьшения масштабов нищеты и содействия устойчивому развитию". Работа по этим вопросам ведется в КСР, а также негосударственными "мозговыми трестами" и исследовательскими институтами, такими, как Центр глобального развития и Всемирный экономический форум. См. "Global Monitoring Report 2004 Policies and Actions for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes", the World Bank, 2004, Improving Policy Coherence for Development, page 14 и ниже. Центр глобального развития составил "индекс приверженности делу развития" (ИПР), см. вебсайт <http://www.foreignpolicy.com>, Foreign Policy Journal, Issue May/June 2003; ИПР за 2004 год имеются на сайте <http://www.cgdev.org/rankingtherich/hom.html>.

⁴⁰ The Nordic United Nations Project, op. cit., 1991, page 18.

также было бы полезно для исследователей, которые продолжают интересоваться Организацией Объединенных Наций и ее историей. См. **Рекомендацию 1**.

29. Как видим, прошлое было богато мыслями и предложениями в отношении активизации системы Организации Объединенных Наций, которой были бы по плечу растущие требования в политической, экономической и социальной областях, признаваемые в итоге взаимосвязанными, и которая могла бы решать такие задачи, как помощь развитию и уменьшение масштабов неравенства и бедности. Многие предложения о реформах констатируют, что настало время рассмотреть вопрос о пересмотре самой структуры и мандатов различных составных элементов системы и что небольшие изменения здесь или там (которые называют методом "подправления" или "латания") не помогут системе работать лучше. Инспектор в принципе согласен с этим мнением.

30. Хотя за последние 50 лет достигнут прогресс, он недостаточен в контексте нацеленности на реформы, характерной для периода после вступления в должность Генерального секретаря Кофи Аннана, представившего в 1997 году свой комплексный план реформ. Этот план реформ не затрагивает фундаментальной архитектуры системы или институциональных связей между организациями, будучи основан на некоторых предложениях, внесенных ранее, которые были наполнены Генеральным секретарем новой актуальностью и значимостью.

31. Реформа, начатая Генеральным секретарем, затронула много вопросов. В настоящем докладе рассматриваются те из них, которые связаны с развитием и считаются важнейшими для дальнейшего продвижения вперед. Это будет связано главным образом с вопросами, касающимися качества помощи, поскольку в настоящее время в целом признается, что международное сообщество должно уделять качеству помощи не меньшее внимание, чем ее количеству.

С. Этап III: реформа Организации Объединенных Наций 1997 года

32. Разумеется, сложно оценивать прогресс в области оперативной деятельности Организации Объединенных Наций без упоминания комплексного плана реформы Генерального секретаря 1997 года, которым был начат всеобъемлющий процесс реформы в Организации Объединенных Наций, что тем самым оказало огромное воздействие на оперативную деятельность. Его доклад "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (A/51/950), представленный 16 июля 1997 года Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, нацелен ни много ни мало на обновление и активизацию Организации Объединенных Наций, чтобы та могла выполнить свою историческую миссию и эффективно решать многообразные проблемы, лежащие впереди. Реформа преследует цель создания новой структуры руководства и управления и формирования на этой основе культуры, призванной привести к большей целенаправленности, единству усилий и оперативности в реагировании на цели, поставленные на различных крупных международных конференциях и в - последней по порядку, но не по важности - Декларации тысячелетия. Меры, осуществляемые в рамках реформы, уделяют особое внимание вопросам экономики и развития и предусматривают создание исполнительных комитетов в областях мира и безопасности, экономических и социальных вопросов, сотрудничества в целях развития и гуманитарных вопросов (все из которых также рассматривают вопросы прав человека).

33. Генеральный секретарь создал ГРООН в качестве исполнительного комитета для сотрудничества в целях развития⁴¹, призванного возглавить процесс реформы деятельности Организации Объединенных Наций в области развития. Роль ГРООН, которая объединяет программы, фонды и учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся деятельностью в области развития и в смежных областях, заключается в том, чтобы оказывать помощь и содействие в разработке политики, принятии решений и координации программ между всеми подразделениями Организации Объединенных Наций, занимающимися деятельностью в области развития. ГРООН нацелена на заострение вклада каждого члена в достижение общей цели Организации Объединенных Наций в интересах достижения более масштабного повышения эффективности управления. ГРООН также стремится к налаживанию эффективных партнерств с БВУ и другими организациями, занимающимися деятельностью в области развития⁴².

34. Программа реформы Генерального секретаря Организации Объединенных Наций также предусматривает укрепление деятельности Организации Объединенных Наций на уровне стран в целях повышения согласованности политики и программ. В число главных итогов реформ 1997 года входит создание Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), общих страновых оценок (ОСО) и ГРООН и ее Канцелярии (КГРООН)⁴³.

35. ГРООН составила повестку дня, которая преследует цель продвижения инициатив по реформе Генерального секретаря в таких областях, как координация программ, унификация процедур, укрепление системы резидентов-координаторов и рационализация административных процессов и услуг. Эти области будут рассмотрены в части II этого доклада в целях уточнения последующих рекомендаций двух докладов ОИГ "**Координация основ политики и программирования для повышения эффективности сотрудничества в целях развития**" (JU/REP/96/3) и "**Укрепление представительства системы Организации Объединенных Наций на местах**" (JU/REP/97/1), как было указано во введении к этому докладу.

D. Новые тенденции, открывающие дорогу к переменам в области сотрудничества в целях развития

36. Поскольку выбор вопросов, которые будут рассмотрены в части II настоящего доклада, был сделан на фоне новых тенденций в области сотрудничества в целях развития, которые окажут свое

⁴¹ ГРООН была создана в качестве координационного механизма для реализации программы реформы, выдвинутой Генеральным секретарем в соответствии с резолюцией 52/12В; после подключения к ней ЮНЕСКО и ФАО в 2001 году и МОТ и ЮНИДО в 2002 году в настоящее время ГРООН включает в себя все учреждения, имеющие постоянные представительства на уровне стран. Всемирный банк вступил в нее в качестве наблюдателя. В настоящее время ГРООН имеет следующий членский состав: ЮНФПА, ЮНИСЕФ, МПП, ПРООН, УВКПЧ, ВОЗ, ЮНЕСКО, ФАО, ЮНИДО, МОТ, ДЭСВ, ДОИ, ЮНОПС, ЮНЭЙДС, ЮНКТАД, Хабитат ООН, ЮНИФЕМ, УНПООН, УВКБ, ЮНЕП, КВПНРС, МФСР и региональные комиссии. Статус наблюдателя: Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении детей и вооруженных конфликтах, ФМПООН, УКГД, представитель Генерального секретаря, директор Канцелярии заместителя Генерального секретаря и Всемирный банк.

⁴² "A Framework for Change", report from the United Nations Development Group, page 2. См. также: <http://www.undg.org/>.

⁴³ Вновь созданная Канцелярия Группы развития Организации Объединенных Наций (КГРООН) играет двойную роль секретариата ГРООН и ее исполнительного комитета, а также поддержки ПРООН в качестве финансирующего и руководящего учреждения системы координаторов-резидентов, для которой основное финансирование предоставляется ПРООН и другими членами Исполнительного комитета ГРООН, которые вносят свой вклад путем выделения старших сотрудников от ЮНИСЕФ, ЮНФПА и МПП. Со структурой КГРООН можно ознакомиться на сайте <http://www.undg.org/>.

воздействие на Организацию Объединенных Наций и ее оперативную деятельность, их было бы полезно обрисовать. Они основаны на персональных мнениях нынешнего председателя ОЭСР (КСР), изложенных КССР в конце 2004 года⁴⁴.

- Дальнейшее увеличение объема помощи, соответствующего цифре ОПР в 100 млрд. долл. США (в ценах 2003 года) к 2010 году при примерно неизменной доле помощи (около 30%), оказываемой по линии многосторонних учреждений. Организация Объединенных Наций, возможно, даже потеряет определенную долю по сравнению с международными финансовыми учреждениями (МФУ)⁴⁵.
- Вероятно значительное увеличение помощи Африке к югу от Сахары, в частности для добившихся бóльших результатов стран по показателям страновой политики и организационной оценки (СПОО) Всемирного банка, которая будет предоставляться в прагматической форме, прежде всего на основе трансфертов в бюджеты стран-партнеров "для конкретных секторов или экономики в целом", связанных со стратегиями уменьшения масштабов бедности, там, где те существуют.
- Усиление давления сообщества доноров, добивающихся большей унификации и единообразия⁴⁶ в целях повышения эффективности и действенности.

37. Такая возросшая "необходимость качественной коллективной поддержки обеспечивающих реальную причастность местных получателей помощи стратегий и систем с пополненными секторальными программами и бюджетной поддержкой для достижения целей развития, поставленных в Декларации тысячелетия", о которой также говорилось в докладе 2005 года о Проекте тысячелетия Организации Объединенных Наций⁴⁷, должна побудить организации системы Организации Объединенных Наций добиваться большей согласованности и единства действий, прежде всего на местах, для поддержания авторитета и наращивания финансовой поддержки. Поскольку все большее число двусторонних доноров в растущей степени переходит к секторальной и бюджетной поддержке, будет исключительно важно, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций вновь изучили нынешнюю практику и процедуры, чтобы они могли подключиться к этим новым партнерским механизмам. Таким образом, ключевую роль играют партнерства с другими действующими лицами международного сообщества развития.

⁴⁴ "ODA Trends and Implications for the United Nations system at Country Level", Note RM (04) 109, prepared by the DAC Chairman, Richard Manning for the CEB Retreat October 2004, где изложены "личные мнения, никоим образом не связывающие членов КСР".

⁴⁵ При этом не учитываются дальнейшие обязательства государств, которые не объявили о последующих обязательствах на период после 2006 года, а также любые взносы, связанные с любыми новыми и нетрадиционными источниками финансирования, такими, как глобальное налогообложение или Международный финансовый фонд.

⁴⁶ "ODA Trends and Implications...", op.cit. На политическом уровне Комитет развития требует от членов "транслировать соглашения [по унификации и согласованию, упрощению условий и нацеленности на результаты и использованию по возможности систем стран] в четкие и конкретные обязательства и графики" и призывает к "разработке показателей и контрольных параметров, по которым можно было бы отслеживать участие всех партнеров в этих усилиях на уровне стран".

⁴⁷ См. сноску 31 к части II стр. 3 и "Инвестирование в развитие: практический план достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия", Проект Тысячелетия Организации Объединенных Наций, 2005 год, Общий обзор.

38. Таким образом, важно, чтобы система Организации Объединенных Наций повысила качество своих партнерств с соответствующими действующими лицами в международном сообществе развития в целях повышения дальнейшей согласованности планирования и программ на уровне стран.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Most of the important reform proposals since 1978 can be found in:

- (1) Mueller, Joachim (ed.). **Reforming the United Nations: New Initiatives and Past Efforts**, The Hague, Kluwer Law International, 1997, Vol. I to III. and **Reforming the United Nations: The Quiet Revolution**, The Hague, Kluwer Law International, 2001, Vol. IV. These volumes provide the texts of most reports and for most of them a description of their content.

List of some reform proposals since 1978, in date order:

- (2) United States. Congress. Senate. Committee on Foreign Relations. **Proposals for United Nations reform : report pursuant to section 503 of the Foreign relations authorization act, fiscal year 1978 (Public law 95-105) to the Committee on Foreign Relations, United States Senate.** Washington D.C., U.S. Government Printing Offices, 1978 (President Jimmy Carter Report).
- (3) Independent Commission on Disarmament and Security Issues. **Common Security: A Blueprint for Survival.** New York, Simon and Schuster, 1982 (Palme Report).
- (4) **A world without a United Nations - What would happen if the United Nations shut down?** Washington, D.C., The Heritage Foundation 1984.
- (5) Nerfin, Marc. **The future of the United Nations System: Some questions on the occasion of an anniversary.** Development Dialogue, 1985:1.
- (6) Joint Inspection Unit of the United Nations System. **Some reflections on reform of the United Nations.** Prepared by Maurice Bertrand. Geneva, 1985 (JIU/REP/85/9).
- (7) United Nations. **Report of the Group of High-level Intergovernmental Experts to Review the Efficiency of the Administrative and Financial Functioning of the United Nations**, 1986. This "Group of 18" was chaired by Ambassador T. Vraalsen.
- (8) World Commission on Environment and Development. **Our Common Future.** New York, Oxford University Press, 1987 (Brundtland Report).
- (9) Fromuth, Peter J. (ed.). **A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow**", New York United Nations Association of the United States of America (UNA-USA), 1988.
- (10) Independent Commission of the South on Development Issues. **The Challenge to the South: The Report of the South Commission.** Oxford University Press, 1990 (Nyerere Report).
- (11) **The United Nations in Development: Reform Issues in the Economic and Social Fields; A Nordic Perspective.** The Nordic United Nations Project, 1991.

- (12) **Common Responsibilities in the 1990's: The Stockholm Initiative on Global Security and Governance.** (Stockholm Initiative Report) Stockholm, PMO, 1991.
 - (13) Society for International Development North South Roundtable. **Strengthening the United Nations for the 1990s.** New York, The Roundtable, 1991.
 - (14) Stanley Foundation. **The United Nations: Structure and leadership for a new era.** Report of the 22nd United Nations Issues Conference, Muscatine, Iowa, Stanley Foundation, 1991.
 - (15) Wilenski, Peter. **Five Major Areas of Reform,** New York, 1991.
 - (16) United Nations. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping,** report of the Secretary-General, Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1992
 - (17) United Nations, **Enhancing International Co-operation for Development: The Role of the United Nations,** report of the Secretary-General Mr. Boutros Boutros-Ghali, New York, 1992.
 - (18) South Centre. **The United Nations at a Critical Crossroads: Time for the South to Act.** Geneva, 1992.
 - (19) United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. **Defining Purpose: The United Nations and the Health of Nations.** Final Report of the United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations. Washington, D.C., 1993.
 - (20) Ford Foundation (Ogata/Volcker Group). **Financing an Effective United Nations.** Report of the Independent Advisory Group on United Nations Financing. New York, Ford Foundation, 1993.
- Childers, Erskine and Urquhart, Brian. **Renewing the United Nations System.** Uppsala, Sweden, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994.
