

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

Часть II

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 II

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 и акронимы		iv
ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ЧИТАТЕЛЯ.....		v
РЕКОМЕНДАЦИИ для части II		v
I. СОДЕЙСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ КУЛЬТУРЫ ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНАЛИЗА, ПЛАНИРОВАНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММ И ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ.....	1 - 29	1
II. УПРОЩЕНИЕ И СОГЛАСОВАНИЕ ПРОЦЕДУР	30 - 67	11
A. Работа Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР	35 - 44	14
B. Работа Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН).....	45 - 67	18
III. РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРИСУТСТВИЯ НА МЕСТАХ	68 - 108	25
A. Установление четкой и однозначной роли координатора-резидента	68 - 92	25
B. Общие помещения и службы – Дом Организации Объединенных Наций.....	93 - 95	34
C. Создание совместных представительств и/или делегирование полномочий на сотрудничество и перепрофилирование наборов навыков	96 - 108	36
IV. ОТСЛЕЖИВАНИЕ ПРОГРЕССА В ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ	109 - 111	40
V. МЕРЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ.....	112 - 114	41
VI. ПОВЫШЕНИЕ СОГЛАСОВАННОСТИ В МОБИЛИЗАЦИИ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ/ НЕОСНОВНЫХ СРЕДСТВ.....	115 - 117	42
VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ	118 - 120	43
Приложение I Комитет содействия развитию (КСР) разработал 13 показателей прогресса в области согласования и увязки		45
Приложение II Новые инструменты и процессы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН)		46

СОКРАЩЕНИЯ и АКРОНИМЫ

АКК	Административный комитет по координации (в настоящее время КССР)
БВУ	Бреттон-вудские учреждения
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВРПР	Всеобъемлющая рамочная программа в области развития
ГРООН	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ДССН	Документы о стратегиях сокращения масштабов нищеты
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций
Исполком	Исполнительный комитет ГРООН
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления (КССР)
КГРООН	Канцелярия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ККПОВ	Консультативный комитет по программе и оперативным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КСР	Комитет содействия развитию (ОЭСР)
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (бывший АКК)
МВФ	Международный валютный фонд
МПП	Мировая продовольственная программа
МФУ	Международные финансовые учреждения
НИ	Национальное исполнение
НПО	Неправительственные организации
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОКГП	Объединенная консультативная группа по вопросам политики (бывшего АКК)
ОПР	Официальная помощь в целях развития
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
СГООН	Становая группа Организации Объединенных Наций
ТВОП	Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций
УЛР	Управление людскими ресурсами
Хабитат ООН	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ ЧИТАТЕЛЯ

Ввиду ограничения количества страниц в документации настоящий доклад подготовлен в двух частях, первая из которых касается истории реформ в Организации Объединенных Наций с особым акцентом на оперативной деятельности. В части II рассматриваются нижеследующие вопросы и формулируются рекомендации для повышения эффективности их решения:

- содействие формированию культуры партнерства для совершенствования анализа, планирования, осуществления программ и повышения результативности;
- упрощение и согласование процедур;
- рационализация присутствия на местах;
- отслеживание прогресса в оперативной деятельности в целях развития;
- меры по повышению прозрачности.

Предполагается, что части I и II должны рассматриваться вместе. В каждой части содержатся собственные рекомендации. Резюме приводится в части I доклада.

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ЧАСТИ II

Рекомендация 1 (часть I доклада)

**Содействие формированию культуры партнерства для совершенствования анализа, планирования, осуществления программ и повышения результативности
(см. пункты 1-29)**

Рекомендация 2 (см. пункты 5 и 8)

Генеральной Ассамблее следует поручить руководящим органам системы Организации Объединенных Наций (фондов, программ и специализированных учреждений) рассмотреть меры, направленные на содействие формированию культуры партнерства, в частности на основе использования следующих мер:

- a) улучшение, по мере возможности, увязки программ с приоритетами, системами и процедурами стран-партнеров;
- b) активное подключение к разработке и осуществлению документов о стратегиях сокращения масштабов нищеты (ДССН) или эквивалентных им процессов в целях дальнейшего повышения их эффективности в плане большей сфокусированности на целях развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, национального контроля на основе их сравнительных преимуществ и экспертного потенциала, а также опыта, накопленного в деле разработки инструментария Организации Объединенных Наций (такого, как общие страновые оценки (ОСО), рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и национальные доклады о реализации целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия);
- c) обеспечение того, чтобы эти процессы дополняли друг друга в целях сокращения операционных издержек, прежде всего для стран-партнеров;

- d) обеспечение там, где имеются национальные стратегии развития¹, приоритетности задачи повышения аналитического и оперативного качества таких национальных инструментов.

Рекомендация 3 (см. пункты 7, 9 и 13)

Генеральному секретарю следует поручить координаторам-резидентам и/или секторальным ведущим учреждениям обеспечить действенное и активное подключение всех членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН), в том числе имеющих ограниченное присутствие на местах или не имеющих такого присутствия, к работе страновых групп Организации Объединенных Наций (СГООН).

Координаторам-резидентам следует также поручить использовать накопленный аналитический опыт и знания региональных комиссий и других ориентированных на вопросы политики международных, региональных и субрегиональных органов при подготовке ОСО и РПООНПР, а также ДССН или эквивалентных процессов.

Постепенная консолидация конкретных страновых инструментов для обеспечения более высокой результативности программ

Рекомендация 4 (см. пункты 14-19)

Генеральной Ассамблее следует предложить организациям системы Организации Объединенных Наций (представленным в Координационном совете старших руководителей системы Организации Объединенных наций (КССР)) рассмотреть пути постепенного перехода на "единый базовый страновой анализ", а также на "единый всеобъемлющий план осуществления" со странами-партнерами.

Этот "единый базовый страновой анализ", который объединил бы различные страновые анализы и рамочные программы, разрабатываемые каждой организацией со странами-партнерами, а также инструменты членов Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), охватывал бы все аспекты развития и определял бы направленность последующих действий международного сообщества, занимающегося вопросами развития (на двустороннем, многостороннем и региональном уровнях), на основе соответствующих сравнительных преимуществ. Поскольку акцент при этом делался бы на национальном контроле, в будущем он в идеале служил бы также руководством в работе неправительственных организаций (НПО) и частного сектора. Этот "единый базовый страновой анализ" служил бы основой для стратегии национального развития/сокращения масштабов нищеты. Кроме того, принимая на вооружение всеобъемлющий подход к развитию, международное сообщество, занимающееся вопросами развития, должно со временем нацелить свои усилия на разработку "единого всеобъемлющего плана осуществления" (бизнес-план с матрицей результатов) со страной-партнером, который основывался бы на едином базовом анализе и стратегии национального развития/сокращения масштабов нищеты страны. Это должно позволить обеспечить разделение труда между максимальным числом поставщиков внешней помощи данной стране на основе признанных сравнительных преимуществ. Такой подход должен обеспечивать предсказуемость, прозрачность и подотчетность². На всех этапах международное

¹ Понятием "национальные стратегии развития" охватываются стратегии сокращения масштабов нищеты и аналогичные комплексные стратегии, а также секторальные и тематические стратегии. Это определение было использовано в "Парижской декларации по эффективности помощи", Париж, 2005 год.

² Обоснование см. также в докладе Объединенной инспекционной группы "Ориентированный на результаты подход в Организации Объединенных Наций: осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций", JIU/REP/2002/2, цит. соч., часть вторая: А: Реформа в Организации Объединенных Наций, и рекомендация 3.

сообщество, занимающееся вопросами развития, должно направлять усилия на укрепление соответствующего потенциала (такого, как анализ, разработка политики и осуществление), с тем чтобы страны-партнеры действительно могли контролировать эти процессы.

**Выступление исполнительных глав организаций системы Организации
Объединенных Наций с совместным заявлением в целях содействия
повышению эффективности партнерства между организациями
системы Организации Объединенных Наций с использованием
стимулов и мер поощрения**

Рекомендация 5 (см. пункты 21-26)

Всем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций (представленным в КССР) следует выступить с четким совместным заявлением, ставящим перед их соответствующими сотрудниками задачу расширения "сотрудничества, взаимодействия и координации, в том числе за счет более широкого согласования стратегических рамок, инструментов, методов и механизмов партнерства"³, и отражающим их намерение вознаграждать их за эти усилия.

- a) Сотрудников следует также призвать к активному выявлению возможностей для совместных инициатив в рамках КССР и за его пределами в целях повышения эффективности программирования и осуществления их стратегий национального развития/сокращения масштабов нищеты и достижения целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия;
- b) выявлению возможностей для совместной работы и новых механизмов партнерства следует способствовать посредством применения соответствующих стимулов и мер поощрения (сопоставимых во всех организациях системы Организации Объединенных Наций). Оценки индивидуальной и коллективной работы должны отражать это усиление внимания к культуре партнерства в интересах повышения результативности;
- c) всем координаторам-резидентам следует в их ежегодных докладах информировать КССР и ГРООН об ответах, поступающих от СГООН, в целях обеспечения возможностей для надлежащего обсуждения;
- d) исполнительным главам следует представлять доклады об ответах, получаемых от их сотрудников, своим соответствующим руководящим органам;
- e) в случае необходимости КССР и ГРООН следует представлять Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее доклады о результатах реализации вышеупомянутого совместного заявления. Это позволило бы государствам-членам отслеживать прогресс и обеспечивать большую согласованность при принятии последующих решений по данному вопросу.

³ "Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", A/RES/59/250, 17 декабря 2004 года, пункт 52.

Взаимное обучение: профессиональная подготовка и мобильность персонала

Рекомендация 6 (см. пункт 27)

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует выявлять и расширять общие возможности профессиональной подготовки и обеспечивать оптимальное использование Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций.

- a) Исполнительным главам следует направлять усилия своих соответствующих подразделений по управлению людскими ресурсами (УЛР) на расширение общих возможностей профессиональной подготовки в целях углубления понимания разнообразных подходов к разработке программ и культуры управления, ориентированного на конкретные результаты, а также других дисциплин с особым акцентом на вопросах, связанных с работой системы Организации Объединенных Наций в области развития. Это должно позволить выявить возможные дальнейшие совместные инициативы в таких областях, как анализ, программирование и осуществление, а также упрощение, согласование и увязка механизмов, т.е. во всех тех областях, которые имеют колоссальное значение для повышения эффективности помощи;
- b) возможности профессиональной подготовки, предлагаемые Колледжем персонала системы Организации Объединенных Наций в Турине, следует использовать более эффективно и следует открыть для представителей двусторонних учреждений по оказанию помощи, Европейской комиссии и представителей международных финансовых учреждений (МФУ), а также для тех, кто занимается разработкой политики в развитых и развивающихся странах.

Рекомендация 7 (см. пункт 28)

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поручить соответствующим секретариатам ускорить выявление препятствий для мобильности персонала в системе Организации Объединенных Наций, выработать решения и доложить о них в соответствии с резолюцией A/RES/59/266 Генеральной Ассамблеи (часть VIII, Мобильность).

Рекомендация 8 (см. пункт 28)

КССР, в случае необходимости в сотрудничестве с Комиссией по международной гражданской службе (КМГС), следует разработать соответствующую систему стимулов для мобильности, которая послужила бы основой для установления будущей схемы развития карьеры в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, и представить доклад об этом основной сессии Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи в 2007 году в контексте, в частности, трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (ТВОП).

Упрощение и согласование процедур: форсирование усилий (см. пункты 30-67)

Рекомендация 7 (см. пункты 60-62)

Исполнительным главам организаций, входящих в ГРООН, следует изучить практическую возможность дальнейшего делегирования полномочий своим представителям на местах, а также более эффективного упрощения и согласования процедур в рамках системы в областях, описанных в пунктах 60-62.

Полномочия предполагается делегировать представителям на местах в соответствии с подходом, утвержденным четырьмя членами Исполнительного комитета (Исполкома) ГРООН (Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Мировой продовольственной программой (МПП)), и в целях устранения структурных или иных препятствий, с тем чтобы обеспечить им возможность участвовать в большем числе совместных инициатив и партнерских союзов с другими организациями на местах.

Рекомендация 10 (см. пункт 66)

Генеральной Ассамблее следует предложить исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, действующих в сфере развития, укрепить и поставить на официальную основу свои связи с ОЭСР/КСР с наделением соответствующей ролью Канцелярии ГРООН (КГРООН).

С этой целью им следует направить Председателю КСР или его/ее представителю постоянно действующее приглашение для участия во всех соответствующих совещаниях. Аналогичным образом должны поступить Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет. Это обеспечило бы более действенный обмен информацией и в конечном итоге последовательность при принятии решений.

Рекомендация 11 (см. пункт 67)

Исполнительным главам ГРООН следует ежегодно представлять своим руководящим органам доклады о прогрессе, достигнутом в форсировании усилий по упрощению, согласованию и увязке.

- а) В соответствии с обязательствами, принятыми в Парижской декларации по эффективности помощи (2005 год), в докладах следует также указывать, где организациям удалось присоединиться к усовершенствованным механизмам работы четырех членов Исполкома ГРООН, выступающих первопроходцами; когда и в каких областях они намереваются присоединиться к ним; или подробно описывать препятствия, мешающие им сделать это;
- б) секретариату Экономического и Социального Совета, в случае необходимости в координации с КССР и/или ГРООН, рекомендуется ежегодно представлять Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее краткий доклад о достигнутом прогрессе в дополнение к докладам, представляемым ежегодно Экономическому и Социальному Совету четырьмя членами Исполкома.

Рационализация присутствия на местах (см. пункты 68-108)

Установление четкой и однозначной роли координатора-резидента

Рекомендация 12 (см. пункты 80 и 86)

Генеральной Ассамблее следует размежевать функции координатора-резидента и представителя-резидента ПРООН и изменить процесс назначения координатора-резидента как это объясняется в пункте 86.

Это позволило бы координатору-резиденту в полном объеме исполнять свои обязанности и установить четкую схему подотчетности перед всей системой Организации Объединенных Наций, занимающейся вопросами развития, и тем самым обеспечить полную подконтрольность координаторов-резидентов всем организациям системы Организации Объединенных Наций.

В "Руководящие принципы по функционированию системы координаторов-резидентов" следует внести соответствующие поправки.

Рекомендация 13 (см. пункты 87 и 91)

Организациям ГРООН следует включить в систему служебной аттестации для координатора-резидента и СГООН оценку коллективного труда и горизонтального сотрудничества.

О передовом опыте организации совместной работы и эффективного коллективного труда следует сообщать соответствующим руководящим органам, и его необходимо поощрять. Эти меры стимулирования должны быть согласованы в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Обзор набора профессиональных навыков и структуры классов должностей персонала, работающего на местах

Рекомендация 14 (см. пункты 92, 101-103)

Руководящим органам организаций, входящих в ГРООН, следует предложить соответствующим исполнительным главам провести обзор структуры классов должностей и набора профессиональных навыков их представителей на местах и других сотрудников и представить также доклад об этом Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету.

- a) При проведении обзора структуры классов должностей представителей на местах следует учитывать их обязанности и подотчетность в целях облегчения сотрудничества между членами СГООН и обеспечения согласованности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Классы должностей соответствующих представителей должны быть ниже класса должности координатора-резидента, который должен быть наделен полномочиями (в увязке с классом должности) возглавлять группу. Такая увязка должна быть достигнута со временем, и при этом следует также учитывать специфику страны. Соответствующие руководящие органы следует информировать о результатах;
- b) набор профессиональных навыков персонала на местах и СГООН в целом должен отвечать конкретным потребностям стран-партнеров в области развития в соответствии со сравнительными преимуществами соответствующей организации.

К созданию совместных представительств Организации Объединенных Наций

Рекомендация 15 (см. пункты 96-100)

КССР следует представить Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету перечень стран, в которых с программной и оперативной точек зрения было бы желательно создать совместные представительства Организации Объединенных Наций.

- a) Рекомендуемый в пункте 100 обзор, который следует провести в соответствии с пунктом 120 доклада A/57/387 Генерального секретаря, позволил бы получить информацию о том, можно ли обеспечить экономию с выгодой для программных средств в данной стране, и если да, то какую. С соответствующей страной следует проконсультироваться в вопросе о том, является ли совместное представительство для нее в принципе приемлемым;

- b) КССР следует представить доклад о результатах этих консультаций Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету в контексте последующих мер в связи с реформой, инициированной Генеральным секретарем, и ТВОП;
- c) Генеральной Ассамблее и Экономическому и Социальному Совету следует обеспечить, чтобы этот доклад с замечаниями и/или рекомендациями был доведен до сведения руководящих органов всех соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций для принятия соответствующих решений и мер.

Рекомендация 16 (см. пункт 108)

Руководящим органам организаций, входящих в ГРООН, следует поручить соответствующим исполнительным главам изучить пути дальнейшей рационализации их присутствия на местах.

При проведении этого обзора следует учитывать модели, используемые двусторонними учреждениями в форме делегирования полномочий на сотрудничество, и "уроки, извлеченные" из экспериментальных проектов, таких, как Партнерство Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) - ПРООН, в целях сокращения операционных издержек и представить доклады о результатах; при этом понимается, что экономия на операционных издержках позволит увеличить средства, имеющиеся для программной деятельности в интересах этой конкретной страны. ГРООН следует проинформировать Генеральную Ассамблею и Экономический и Социальный Совет о результатах обзора.

Отслеживание прогресса в оперативной деятельности в целях развития **(см. пункты 109-111)**

Рекомендация 17 (см. пункт 111)

Генеральной Ассамблее следует учредить на своей шестидесятой сессии "целевую группу по оперативной деятельности" для надзора, поддержки и отслеживания событий в оперативной деятельности в соответствии с установками, определенными в рамках ТВОП.

Эту "целевую группу по оперативной деятельности" следует первоначально учредить на экспериментальной основе на два года в привязке к циклу ТВОП. Что касается состава этой целевой группы, ее мандата и методов работы, то они описываются в вышеупомянутом пункте доклада. Такая рабочая группа позволила бы государствам-членам лучше знакомиться с межучрежденческой деятельностью в межсессионные периоды, способствовала бы укреплению диалога, подотчетности, прозрачности и обеспечила бы возможность для принятия взвешенных и последовательных решений.

Меры по повышению прозрачности - оказание содействия странам-партнерам **в представлении наглядной информации о внешней помощи**

Рекомендация 18 (см. пункты 112-114)

Генеральной Ассамблее следует предложить организациям, входящим в ГРООН, поручить каждому координатору-резиденту создать в сотрудничестве со странами-партнерами внутристрановой общедоступный вебсайт со всеобъемлющей информацией о поддержке со стороны доноров и о присутствии системы Организации Объединенных Наций.

Для этого и в целях повышения степени прозрачности, подотчетности и предсказуемости в интересах государств-членов координаторам-резидентам следует:

- a) оказывать содействие странам-партнерам в представлении наглядной информации об общей донорской поддержке их стран, используя для этого существующую базу данных КСР и дополняя ее информацией о других источниках финансирования, таких, как средства, предоставляемые НПО и частным сектором;
- b) собирать информацию о полевых операциях Организации Объединенных Наций и о присутствии системы (структура, классы должностей, наборы профессиональных навыков, гражданство и т.д.) в охваченных программами странах наряду с любой другой соответствующей информацией о программах, например о категориях расходов, типах помощи и местоположении.

Повышение согласованности в мобилизации внебюджетных/неосновных средств
(см. пункты 115-117)

Рекомендация 19 (см. пункт 117)

КССР следует создать "межучрежденческую целевую группу" для рассмотрения вопроса о мобилизации внебюджетных/неосновных средств.

- a) С учетом воздействия неосновного финансирования на ориентацию и согласованность программ такая "межучрежденческая целевая группа" позволила бы осуществлять систематический обмен информацией и должное планирование и там, где это возможно, позволила бы осуществлять совместные демарши, прежде всего в интересах совместных инициатив в деле осуществления программ на местах. Это послужило бы также позитивным сигналом для доноров в отношении готовности системы Организации Объединенных Наций вести совместную работу, повышать прозрачность и уменьшать конкуренцию. Целевая группа могла бы помочь странам-донорам обеспечить согласованность в вопросах финансирования;
- b) организации системы Организации Объединенных Наций могли бы использовать этот механизм для отстаивания принципов предсказуемости и устойчивости, а также упрощенной и стандартизированной донорской отчетности.

I. СОДЕЙСТВИЕ ФОРМИРОВАНИЮ КУЛЬТУРЫ ПАРТНЕРСТВА ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНАЛИЗА, ПЛАНИРОВАНИЯ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММ И ПОВЫШЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ

1. Взаимоотношения Организации Объединенных Наций, ее фондов, программ и специализированных учреждений с бреттон-вудскими учреждениями (БВУ), которые являются членами Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР) и играют важную роль в сотрудничестве в целях развития, занимали одно из центральных мест во многих предложениях по реформам в прошлом⁴. Рекомендации об изменении существующей архитектуры и институциональных взаимоотношений между организациями системы Организации Объединенных Наций в целях обеспечения более четкого разделения труда до сих пор вызывали сопротивление. Предложенная Генеральным секретарем государствам-членам идея «критически взглянуть на существующую "архитектуру" международных институтов и задаться вопросом о том, соответствует ли она задачам, стоящим перед нами»⁵, до сих пор так и не была рассмотрена, и это свидетельствует о том, что институциональная реформа не входит в число приоритетных вопросов международной повестки дня.

2. Вместе с тем реформа, инициированная Генеральным секретарем в 1997 году, высветила необходимость более тесного объединения этих учреждений. С 1998 года весенние совещания Экономического и Социального Совета с БВУ обеспечивали возможность для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес. Реформы БВУ, принятие ими Всеобъемлющей рамочной программы в области развития (ВРПР), а также принятие Декларации тысячелетия всем международным сообществом в качестве признанной на глобальном уровне повестки дня в области развития открыли новые возможности и облегчают для всех достижение центральной цели, т.е. цели взаимодействия в интересах искоренения нищеты.

3. Генеральный секретарь, который хотел бы добиться того, чтобы Организация Объединенных Наций вновь утвердилась "в качестве значимого и независимого игрока в области экономической и социальной политики"⁶, сформулировал рекомендацию о том, что "в качестве глобального центра генерирования творческих идей и достижения консенсуса Организация Объединенных Наций должна максимально использовать свой аналитический потенциал для выявления общих проблем и вынесения рекомендаций по их решению"⁷.

4. Внедрение процесса сокращения масштабов нищеты, инициированное БВУ с развертыванием процесса подготовки документов о стратегиях сокращения масштабов нищеты

⁴ См. также приложение к части I настоящего доклада.

⁵ "Осуществление Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций", доклад Генерального секретаря, A/58/323, 2 сентября 2003 года, пункт 91.

⁶ Выражение, которое было использовано в работе Louis Emmerij, Richard Jolly and Thomas G. Weiss, "Ahead of the Curve? United Nations Ideas and Global Challenges", United Nations Intellectual History Project Series, Indiana University Press, 2001, p. 144, где приводятся примеры влияния Организации Объединенных Наций на идеи и практику в прошлом, особенно в области развития.

⁷ "Обновление Организации Объединенных Наций: Программа реформы", доклад Генерального секретаря, A/51/950, 14 июля 1997 года, пункт 129: "Вклад Организации Объединенных Наций особенно важен в период меняющихся парадигм философии и мышления в вопросах социально-экономического развития".

(ДССН)⁸, обеспечивает Организации Объединенных Наций возможность внести вклад в превращение этих процессов в подлинно национальные и оказать содействие странам-партнерам в практической реализации их приверженности достижению целей развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Организация Объединенных Наций призвана сыграть в этом свою роль, поскольку признается необходимость дальнейшего развития исследовательской и аналитической работы, посвященной надлежащей политике в целях сокращения масштабов нищеты, и расширения базы знаний о ее воздействии на бедные слои населения. "В силу разнообразия интеллектуального потенциала и мандатов система Организации Объединенных Наций представляет собой уникальный источник поддержки страновых процессов, на основе которой можно было бы обеспечить формирование и осуществление стратегии сокращения масштабов нищеты"⁹. Как утверждается, это имеет особенно актуальное значение, когда речь идет о вопросах прав человека и гендерных вопросах, а также о более широкой проблематике устойчивой окружающей среды, которые в настоящее время, как представляется, не находят полного отражения в ДССН и эквивалентных процессах.

5. В одном из предыдущих докладов¹⁰ Инспектор утверждала, что Организации Объединенных Наций, ее фондам, программам и специализированным учреждениям следует более активно подключиться к разработке ДССН. Они широко признаны всем сообществом, занимающимся вопросами развития, "в качестве ключевой рамочной программы в области национального развития, которая часто становится основным, если не единственным, форматом проведения национального диалога по вопросам политики в отношении планирования внутренних государственных расходов, координации мероприятий по оказанию помощи и сотрудничества между донорами"¹¹, поскольку они ориентированы на конкретные результаты и являются всеобъемлющими с точки зрения подхода. Установочная записка Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН) по участию страновых групп в подготовке ДССН¹² помогла отделениям на местах заняться решением этой задачи. Вместе с тем приведенный аргумент сохраняет свою актуальность там, где, главным образом из-за ограниченности потенциала, вовлеченность системы Организации Объединенных Наций в процесс разработки ДССН (или эквивалентных стратегий национального развития/сокращения масштабов нищеты) считается неравномерной. **См. Рекомендацию 2.**

6. Чтобы дать возможность страновым группам Организации Объединенных Наций (СГООН) играть более активную роль в оказании содействия странам-партнерам в формировании процесса ДССН (или эквивалентных процессов) в соответствии с принципами, определенными в ходе независимой оценки Всемирного банка¹³, важно обеспечить, чтобы на местах имелся надлежащий

⁸ В тех случаях, когда ДССН отсутствуют, аргументы, используемые в настоящем докладе, применимы к любой другой национальной стратегии или платформе, которую правительство и страна признают в качестве базовой рамочной основы для согласованной политики в целях развития; см. также "Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", A/59/85-E/2004/68, 28 мая 2004 года, пункт 98.

⁹ A/59/85-E/2004/68, цит. соч., пункт 102.

¹⁰ "Достижение поставленной в Декларации тысячелетия цели всеобщего начального образования: Новые масштабные задачи сотрудничества в области развития", JUI/REP/2003/5, рекомендация 7 и пункты 93, 99 и 115 и 142-143.

¹¹ A/59/85-E/2004/68, цит. соч., пункт 97.

¹² См. Guidance Note of the UNDG, "UN Country team engagement in PRSPs", 30 August 2004.

¹³ В подготовленном Департаментом оценки операций (ДОО) Всемирного банка документе "Инициативы по подготовке стратегий сокращения масштабов нищеты - Независимая оценка поддержки

и, к тому же, межучрежденческий набор профессиональных навыков¹⁴ и чтобы СГОООН могли в полной мере использовать опыт и знания, имеющиеся в системе Организации Объединенных Наций, включая специализированные учреждения, имеющие лишь ограниченное присутствие в странах или вообще не имеющие такового¹⁵.

7. Этот аргумент имеет также актуальное значение и в случае региональных комиссий. Они нередко утверждали, что им необходимо влиться в аналитические процессы и процессы планирования и что ГРООН должна принять необходимые меры для облегчения этого. Неоднократные призывы к активизации применения коллективных подходов в поддержку инициатив, направленных на развитие отдельных стран, содержались также в резолюциях, посвященных трехгодичному всеобъемлющему обзору политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (ТВОП)¹⁶.
См. Рекомендацию 3.

8. Общие страновые оценки (ОСО), которые являются общими инструментами организаций системы Организации Объединенных Наций для анализа национального развития, сфокусированы прежде всего на аспектах развития человека и социального развития. Хотя они и были усовершенствованы благодаря обновлению руководящих принципов и внедрению системы

Всемирного банка до 2003 года включительно" ("The Poverty Reduction Strategy Initiative - An Independent Evaluation of the World Bank's Support through 2003, the World Bank Operations Evaluation Department (OED), 2004, The World Bank, Washington, D.C. Summary of Findings and Recommendations, page xiii)) предлагаются изменения на трех главных направлениях: "Сокращение объема или отмена единых требований и усиление акцента на индивидуализации; поощрение того, чтобы в ДССН изучался более широкий спектр мер политики, включая те, которые направлены на форсирование роста; содействие определению более четких основ партнерства на базе ДССН при подотчетности как стран, так и партнеров". (См. <http://www.worldbank.org/oed>) См. также выводы КСР в документе "Результаты обследования ОЭСР/КСР по вопросам согласования и увязки" (второй проект, 16 декабря 2004 года, глава I: Обзор результатов обследования), где говорится о том, что "большинство стран имеют серьезные оговорки по поводу операционного качества ССН". К другим недостаткам относятся недостаточно четкая расстановка приоритетов и финансовое обеспечение программ. ЮНЕП в своем комментарии к проекту к настоящего доклада указала, что в ДССН упускается из виду проблематика прав человека и устойчивого развития, и выразила сожаление по поводу того, что окружающая среда рассматривается во многих таких инструментах в качестве сектора, а не в качестве межсекторальной проблемы. Прямое отношение к этому имеют также следующие документы: "Учет стратегий уменьшения масштабов нищеты в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: Роль государственного управления", ЭКОСОС/КЭГУ, E/C.16/2003/5, 13 февраля 2003 года, и "Укрепление государственного управления в интересах достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия: Налаживание партнерских связей как один из подходов", ЭКОСОС/КЭГУ, E/C.16/2004/5, 16 января 2004 года.

¹⁴ См. также пункты 101 и 102, где речь идет о необходимости более четкой адаптации межучрежденческого набора профессиональных качеств на страновом уровне к потребностям страны-партнера в области развития и разработки соответствующих методов.

¹⁵ Один из документов ЮНИДО ("The future of Multilateralism-A Way Forward in the Economic Development Field -A UNIDO Proposal to enhance system-wide policy coherence and operational effectiveness", Vienna, March 2004) имеет актуальное значение в этом контексте, поскольку в нем приводятся доводы в пользу усиления сфокусированности и углубления существующего вклада Организации Объединенных Наций в области экономического развития посредством механизмов добровольной координации в целях увеличения критической массы и накопления знаний, которые в настоящее время рассеяны по различным организациям системы Организации Объединенных Наций.

¹⁶ Этот призыв в очередной раз прозвучал в последней резолюции по ТВОП на пятьдесят девятой сессии Генеральной Ассамблеи; A/RES/59/250, пункт 46.

поддержания и обеспечения качества¹⁷, предусмотренной ГРООН, тем не менее в них недостаточно глубоко затрагиваются экологические и экономические вопросы (такие, как торговля, инвестиционные потоки и информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)), или вопросы финансовой системы страны. Это - упущения, которые были затронуты в одном из предыдущих докладов Объединенной инспекционной группы (ОИГ) (JIU/REP/2002/2). Больше активное и, что самое важное, более систематическое подключение всех организаций - членов КССР, особенно БВУ, к проведению ОСО сыграло бы полезную роль. Это обеспечило бы подготовку высококачественных стандартных ОСО, в которых бы, в частности, лучше учитывались макроэкономические и финансовые трудности стран-партнеров и их значимость для решения социальных проблем и проблем развития человека.

9. **В настоящее время остается нерешенной действительно колоссальная задача обеспечения оптимального участия всех компонентов системы Организации Объединенных Наций, которые обладают соответствующим экспертным опытом для подготовки как ОСО, так и рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), в интересах надлежащего охвата всего спектра приоритетных для стран задач, в решении которых система Организации Объединенных Наций способна оказать эффективную поддержку. Это говорит в пользу организации более эффективного вовлечения тех нормативных и аналитических или технических учреждений, которые непосредственно не представлены в стране и важный вклад которых по большей части выходит за пределы оперативных приоритетов, определяющих основы планирования работы СГООН¹⁸.** Остается еще убедиться в том, является ли по вполне понятным причинам диктуемый соображениями управления призыв к стратегическому сужению сфокусированности РПООНПР (с охватом лишь 3-5 приоритетных областей) на деле наиболее эффективным способом надлежащего вовлечения всех организаций системы Организации Объединенных Наций в эту общую стратегическую деятельность.

10. Глобальные секторальные мандаты и глобальные и региональные секторальные соображения, которые шире тех целей в области развития, которые определены в Декларации тысячелетия, и зачастую выходят за рамки тех, которые определяются в ДССН и РПООНПР, должны будут и впредь **находить выражение, специфическое для каждого учреждения.** Задача будет по-прежнему заключаться в решении вопроса о том, каким образом сделать эти процессы взаимоподкрепляющими и **в то же время избежать дублирования и излишних операционных издержек¹⁹.**

11. Что касается ОСО, то здесь сохраняется **необходимость дальнейшего решения вопроса о том, каким образом повысить качество и расширить охват и как быть с интеграцией тех вспомогательных, специальных аналитических работ и оценок, которые обязательно должны будут и впредь проводить специализированные учреждения.** Можно ли с пользой для дела предусмотреть, чтобы эти специализированные аналитические работы стали важной

¹⁷ А/59/85-E/2004/68 цит. соч., пункт 87. Они были внедрены ГРООН для повышения качества ОСО и РПООНПР за счет создания "виртуальных групп", организованных на региональном уровне при поддержке региональных технических представительств организаций - членов Исполкома ГРООН.

¹⁸ Этот вопрос был поднят в дискуссионном документе, озаглавленном "К более эффективной Организации Объединенных Наций на уровне стран" ("Towards a More Effective United Nations at the Country Level"), подготовленном для выездного совещания КССР 29 октября 2004 года.

¹⁹ Одним из наглядных примеров является Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), у которой стратегия сотрудничества со странами, определяемая с конкретной страной-партнером, строится на таких существующих инструментах, как ДССН, и на эквивалентных им национальных процессах, ОСО, РПООНПР и на целях в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия.

частью нынешнего базового процесса подготовки ОСО и обогащали ее содержание и ценность, но в то же время не затушевывали и не искажали стратегической направленности центрального элемента, необходимого для продвижения вперед ключевых участников процесса планирования и принятия решений? Есть ли смысл представлять эти вспомогательные оценки одновременно с базовой ОСО? Это в большей мере соответствовало бы рекомендации, приведенной в самой последней резолюции по ТВОП, где была подчеркнута "взаимодополняемость общего анализа по стране и других процедур анализа" и наряду с этим ко всем фондам, программам и учреждениям был обращен призыв "избегать дублирования за счет использования в максимально возможной степени общего анализа по стране в качестве их собственного инструмента анализа на страновом уровне"²⁰. Этот вопрос нуждается в дальнейшей проработке и его необходимо сохранить в повестках дня как КССР, так и ГРООН.

12. Полномасштабное использование накопленного опыта и знаний в конкретном случае, когда речь идет об ориентированных на вопросы политики органах, не обеспечивающих присутствие на местах для осуществления программ, позволило бы **повысить качество анализа применительно к нормативным функциям и межсекторальным вопросам, таким, как права человека и гендерный фактор**, которые часто упускаются из виду, поскольку СГООН не имеют соответствующего опыта, знаний и профессиональных кадров. В случае региональных комиссий это обеспечило бы **более широкомасштабную реакцию на трансграничные и субрегиональные вопросы**, такие, как транспорт, окружающая среда, региональная торговля и экономическая интеграция, которые в долгосрочной перспективе помогли бы также в решении целого ряда социальных проблем и внесли бы вклад в уменьшение масштабов нищеты. **Региональные комиссии сожалеют о том, что трансграничные и субрегиональные аспекты, по которым они могут предложить свой экспертный опыт, нередко упускаются из виду в работе СГООН, многие из которых действуют в изоляции друг от друга**²¹.

13. В этой связи члены КССР и ГРООН должны поручить своим сотрудникам, особенно координаторам-резидентам, обеспечить активное вовлечение региональных комиссий. В этом контексте, возможно, было бы полезно **созывать совещания с участием региональных комиссий и региональных бюро ПРООН, приурочивая их к региональным совещаниям координаторов-резидентов**. Это обеспечило бы хорошую возможность **глубже интегрировать региональные и субрегиональные аспекты в работу СГООН и системы координаторов-резидентов**. См. рекомендацию 3.

14. На внедрение практики подготовки ОСО было потрачено много времени, энергии и ресурсов. Другие звенья международного сообщества, занимающегося вопросами развития, двусторонние, многосторонние организации, такие, как международные финансовые учреждения (МФУ), и региональные организации, такие, как Европейская комиссия, продолжают готовить свои собственные общеорганизационные и специфические для отдельных стран диагностические инструменты. КСР уже с сожалением отметил **увеличение объема этих диагностических продуктов в последние годы, обусловленное этим дублирование усилий и отсутствие координации в их использовании**. КСР указал на то, что это привело к высоким операционным издержкам как для доноров, так и для стран-партнеров и к расходованию ресурсов, которые было бы более полезно использовать для осуществления программ. В этой связи он призвал своих членов делиться друг с другом информацией о результатах анализа по странам, прекратить

²⁰ A/RES/59/250, пункт 48.

²¹ Это замечание было приведено в комментариях, представленных ДЭСВ Организации Объединенных Наций и региональными комиссиями.

разрастание этих диагностических инструментов, упорядочить их и уменьшить их число путем, в частности, их совместной подготовки²².

15. Умножение числа страновых диагностических инструментов, а также методических основ планирования и программирования создает проблему перегрузки процессов, истощая потенциал организаций и, что самое важное, стран-партнеров и, хуже того, ограничивая подконтрольность им этих процессов. Кроме того, идея увязки стратегий отстаивалась на протяжении уже многих лет, поскольку противоречащие друг другу рекомендации по вопросам политики, предлагаемые различными звеньями более обширной системы Организации Объединенных Наций²³, считаются подрывающими процесс развития, подконтрольный национальным правительствам.

16. В этой связи международному сообществу, занимающемуся вопросами развития, необходимо безотлагательно приступить к рассмотрению со странами-партнерами вопроса о том, каким образом консолидировать эту массу специализированных учрежденческих анализов по странам и планов осуществления с целью прийти к "одному единому высококачественному всеобъемлющему базовому анализу по стране" и "одному единому всеобъемлющему плану осуществления (бизнес-плану с матрицей результатов)" в расчете на одну страну-партнера, которые могли бы составить приемлемую основу для действий международных, региональных, а также двусторонних учреждений. Подобный подход позволил бы повысить степень прозрачности и подотчетности, обеспечить большую согласованность и в конечном итоге сократить операционные издержки. Эти новые инструменты, ориентированные на конкретные страны, должны также стимулировать рассмотрение транснациональных, трансграничных, региональных и международных проблем²⁴. Такие инструменты могли бы также облегчить координацию действий внешних сторон страной-партнером. Однако важно, чтобы все эти учреждения, а также двусторонние доноры испытывали взаимное доверие и были уверены в профессиональном качестве и добротности работы друг друга²⁵.

17. Все такие инструменты должны иметь сильную сфокусированность на целях в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Подлинная национальная

²² DAC Good Practices Paper (Overview). Обследование, проведенное в 14 странах, показало, что в среднем в расчете на одну страну проводится 4,7 обзора, из которых 38% являются совместными.

²³ Twenty-five years of development co-operation - a review, efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee, OECD, Paris 1985.

²⁴ Это имеет особенно актуальное значение для вопросов здравоохранения, как было указано ВОЗ. Одним из убедительных примеров является полиомиелит. Для ликвидации полиомиелита требуются глобальные действия и значительные ресурсы даже в тех странах, где полиомиелит не считается значительной проблемой в области здравоохранения.

²⁵ Интересным примером подобной меры укрепления доверия является "Новый подход к оценке результативности деятельности многосторонних организаций" ("A New Approach to evaluating multilateral organizations' performance" (November 2004)), подготовленный в контексте сети оценок КСР, основанный на текущих и будущих потребностях двусторонних доноров в оценке результативности деятельности и базирующийся на твердом намерении проводить больше совместных оценок (в том числе с многосторонними организациями) и/или больше и лучше учитывать результаты их оценок. Главными мотивами, лежащими в основе этой инициативы, являются: подотчетность, взаимное обучение, согласование стандартов, расширение базы знаний, повышение степени прозрачности и использование потенциала более крупных подразделений, проводящих оценки, а также, что отнюдь не менее важно, реализация возможности снижения операционных издержек. Для расширения знаний о других организациях и методах их работы необходимо организовать соответствующую совместную подготовку кадров и меж- и внутриорганизационную мобильность.

вовлеченность, участие и ведущая роль должны обеспечиваться на всех этапах их подготовки, что гарантирует их адаптацию к нуждам страны-партнера в области развития.

18. ДССН, там где они существуют, устоялись в качестве более широких рамочных основ для действий (охватывающих экономические, финансовые, социальные вопросы и вопросы развития человека) и, несмотря на вышеупомянутые недостатки, сулят как минимум стать основой единого всеобъемлющего инструмента в области развития при условии, что все звенья международного сообщества, занимающегося вопросами развития, будут стремиться к этой цели.

19. Если удастся добиться прогресса во внедрении такого **единого всеобъемлющего базового странового анализа и всеобъемлющих высококачественных планов осуществления**, то это в конечном итоге позволит организациям системы Организации Объединенных Наций работать на основе этих новых общих инструментов²⁶. **Инспектор признает, что для все этого потребуется время, но настаивает на том, что международному сообществу, занимающемуся вопросами развития, необходимо продвигаться именно в этом направлении для обеспечения последовательности, согласованности и полного национального контроля**²⁷. Достижение целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, будет зависеть от степени приверженности достижению прогресса в этой области. Именно исходя из этого понимания и следует рассматривать **рекомендацию 4**²⁸.

20. При подготовке настоящего доклада внимание было привлечено к позитивным примерам межучрежденческого сотрудничества, таким, как продолжающееся осуществление "Комплексной рамочной программы" с участием Всемирного банка, Международного валютного фонда (МВФ), Всемирной торговой организации, Международного торгового центра (МТЦ), ПРООН и Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), которая была учреждена для оказания комплексной и скоординированной помощи в вопросах торговли на страновом уровне. Другими примерами успешного межучрежденческого сотрудничества

²⁶ См. послание Директора КГРООН (сентябрь 2004 года), где говорится о том, что в руководящих принципах по ОСО и РПООНПР последнего поколения (www.undg.org) были учтены три ключевых урока, извлеченных в 2003 году. Признается, что "общая страновая оценка и аналитическая работа не дублируют, а подпитывают соответствующие национальные процессы установления приоритетов (включая ДССН)" и что "поэтому она должна готовиться после установления основных приоритетов ССН", а также что необходимо добиться максимальной согласованности с национальными процессами и планами (включая ДССН), предусмотрев для СГООН гибкие возможности для изменения сроков и продолжительности цикла (с 3 до 6 лет). СГООН предоставлена также возможность "изыскать менее обремененный в процедурном плане способ оказания поддержки проведению важного общего анализа по стране и прийти к стратегической матрице результатов РПООНПР".

²⁷ "Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", доклад Генерального секретаря, A/50/202-E/1995/76, 7 сентября 1995 года, рекомендация 25, где в пункте 100 говорится следующее: "В консультации с правительствами и по договоренности с ними следует поощрять усилия системы координаторов-резидентов, направленные на обеспечение согласования документов о национальных стратегиях с рамочными документами о политике Всемирного банка и письмами-обязательствами МВФ. Содержащиеся во всех этих трех видах документов выводы, касающиеся оперативной деятельности, призваны способствовать расширению диалога по вопросам политики и вопросам существа на страновом уровне..."

²⁸ Этого можно добиться только через какое-то время, поскольку многие корректировки потребуются внести в пределах организаций, а также в отношении конкретных стран-партнеров. Обоснования и способы достижения этого см. доклад ОИГ, L/U/REP/2002/2, цит. соч., часть вторая: А: Реформа в Организации Объединенных Наций и рекомендация 3. Всемирный банк и ПРООН обратились к своему персоналу с призывом во всех случаях, когда это возможно и целесообразно, обеспечивать оптимальное использование национального анализа.

являются Инициатива СЕЕД и Глобальный договор Организации Объединенных Наций, которые, как утверждается, способствуют укреплению доверия.

21. Во многих резолюциях содержится призыв обеспечить, где это возможно, координацию, сотрудничество и совместные инициативы не только между организациями системы Организации Объединенных Наций, но и в рамках более широкого членского состава КССР. Руководящие органы и исполнительные главы различных организаций, фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций поощряют свои секретариаты к продвижению в этом направлении. Отдельные исполнительные главы организаций системы Организации Объединенных Наций опубликовали заявления, содержащие такой призыв к персоналу, а некоторые подписали совместные заявления для поощрения сотрудничества и взаимодействия на местах²⁹. Этот призыв был услышан сотрудниками на местах, но не всеми одинаково. Межучрежденческие договоренности и соглашения, заключаемые на уровне штаб-квартир, необязательно достигают отделений на местах в каждой организации с одинаковой расстановкой акцентов или не приводят к одинаковому толкованию, поскольку представления о придаваемой им значимости разнятся. Индивидуальным учрежденческим указаниям из штаб-квартир неизменно придается больше веса, чем межучрежденческим/совместным указаниям, поскольку те приводят к конкретным действиям, продвижению по службе и другим мерам поощрения. Кроме того, отделения на местах, которые нередко уже слишком заняты реализацией установок, определенных их собственными организациями, видят в призывах к координации и сотрудничеству с другими дополнительное для себя бремя, сопряженное с издержками в виде затрат времени персонала и ресурсов, но не имеющее прямого отношения к развитию их карьеры.

22. Кроме того, некоторые подобные заявления были сделаны в рамках общесистемных координационных органов, таких, как КССР, а некоторые другие - в рамках ГРООН. Вне всякого сомнения, можно было бы повысить полезность и сократить операционные издержки, если бы **подобные заявления о согласованности и координации можно бы в концентрированном виде свести к посланиям общего характера, которые распространялись бы на все уровни координации**, поскольку эти послания имели бы больше веса и непременно оказывали больше воздействия на соответствующий персонал.

23. Поэтому **всем исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, представленным в КССР, было бы полезно, выпустить четкое совместное заявление с призывом ко всем сотрудникам, особенно на местах, принять меры для "расширения сотрудничества, взаимодействия и координации, в том числе за счет более широкого согласования стратегических рамок, инструментов, методов и механизмов партнерства"**³⁰, и использовать потенциал совместных инициатив, в том числе, где это возможно, совместных программ. Персонал следует поощрять к активному выявлению областей для дальнейшего развития механизмов партнерства в рамках и за пределами этой более широкой семьи Организации Объединенных Наций, и следует ежегодно представлять доклады по этому вопросу руководящим органам. Координаторам-резидентам можно было бы предложить включать в их годовые доклады любые предложения по областям и возможностям для дальнейшего согласования, упрощения политики и процедур и, что самое важное, для их более тесной увязки с приоритетами, системами и процедурами стран-партнеров. Это помогло бы придать больше веса позициям на местах в последующем процессе принятия решений. Такого

²⁹ Примером является совместное письмо о "взаимосвязи между ЦРДТ и ДССН" Шэнманя Чжана (Директора-распорядителя Всемирного банка) и Марка Маллока Брауна (Председателя ГРООН) от 5 мая 2003 года.

³⁰ Формулировка, использованная в резолюции Генеральной Ассамблеи по ТВОП, A/RES/59/250, пункты 52 и 50.

рода совместное заявление свидетельствовало бы о возобновлении приверженности единству целей не только применительно к организациям системы Организации Объединенных Наций, но и в преломлении к более широкому кругу членов КССР, включая прежде всего БВУ, которые имеют значительное присутствие на местах и преимущественный доступ к правительствам стран-партнеров³¹.

24. Это заявление могло бы послужить основой для того, что в конечном счете могло бы превратиться в **совместное заявление о миссии** Организации Объединенных Наций, которое можно было принять на или после предстоящей сессии Генеральной Ассамблеи **в ознаменование как шестидесяти лет ее существования, так и пятилетнего обзора прогресса в реализации Декларации тысячелетия. Решительное заявление по этому случаю об активизации взаимодействия с новым подтверждением приверженности превращению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, в реальность позволило бы послать важный сигнал широкой общественности.** Кроме того, это послужило бы выражением подлинной и твердой приверженности **решению задач, определенных Форумом высокого уровня по эффективности помощи: согласование, увязка и результаты,** проходившего в Париже 28 февраля - 2 марта 2005 года.

25. С помощью этого заявления главы организаций - членов КССР четко и внятно дадут понять о том, что необходимы последовательные преобразования и что они ожидают от своих соответствующих сотрудников, особенно на местах³², расширения и активизации усилий по развитию сотрудничества, которые они будут признавать и по достоинству оценивать. Каждая организация должна проинформировать свой руководящий орган о полученных ответах. **Эти ответы следует обсудить в КССР и ГРООН, а затем представить по ним доклад в Экономический и Социальный Совет и Генеральную Ассамблею³³. Это должно позволить государствам-членам в различных организациях отслеживать прогресс и обеспечивать большую согласованность при принятии последующих решений³⁴.**

³¹ "Инвестирование в развитие: практический план достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия", Проект тысячелетия Организации Объединенных Наций, 2005 год, Общий обзор, Исправление недостатков системы оказания помощи, 3 рекомендации по оказанию международной системой поддержки процессам на страновом уровне, где выражается сожаление по поводу того, что "в системе отсутствует последовательный подход на базе ЦРДТ к сокращению масштабов нищеты" и что "нередко деятельность учреждений системы Организации Объединенных Наций недостаточно хорошо увязывается с осуществляемыми на местах мероприятиями бреттон-вудских учреждений и региональных банков развития, которые, как правило, имеют наиболее широкие возможности по консультированию правительств, поскольку выделяют наибольшие ресурсы". Вебсайт: <http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtm>.

³² В соответствии с рекомендацией доклада 2005 года, подготовленного в рамках Проекта тысячелетия Организации Объединенных Наций: "Инвестирование в развитие: практический план достижения в целях развития, сформулированных в Декларации тысячелетия", Общий обзор, Рекомендации по оказанию международной системой поддержки процессам на страновом уровне.

³³ Как предусмотрено в документе "Прогресс в деле осуществления резолюции 56/210 Генеральной Ассамблеи", доклад Генерального секретаря, E/2003/61, 9 мая 2003 года, глава E.4, Отношения с БВУ, пункты 47-52.

³⁴ См. "Доклад о совместной разработке и осуществлении программ", DP/2004/30-DP/FPA/2004/8, 12 апреля 2004 года. Резюме - элементы решения: "Исполнительный совет может предпринять следующие шаги, направленные на создание более благоприятных условий для совместной разработки и осуществления программ: [...] d) обратиться к государствам-членам, входящим в состав как Исполнительного совета, так и соответствующих советов управляющих фондов, программ и специализированных учреждений с согласованными и последовательными призывами продолжать осуществлять инициативы по упрощению и гармонизации процедур в этой области".

26. Как уже указывалось, члены КССР должны показать, что они готовы **обеспечивать стимулы и меры поощрения** для сотрудников, предпринимающих эти действия. Для этого важно, чтобы группам по управлению людскими ресурсами (УЛР) в различных организациях было поручено разработать системы стимулов и мер поощрения, которые могли бы служить критериями для ежегодных оценок служебной деятельности и продвижения по службе, специальных премий, благодарностей, предоставления возможностей для профессиональной подготовки, публичного признания успехов и т.д.³⁵ **См. рекомендацию 5.**

27. **Для развития сотрудничества и координации необходимо их энергичное поощрение с помощью таких конкретных мер, как профессиональная подготовка.** Поскольку уже доказано, что готовность взаимодействовать возрастает, когда все партнеры лучше знают друг друга, т.е. условия проводимой политики, программные инструменты и культуру управления, ориентированного на результаты, исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций предлагается дать указания своим соответствующим группам по УЛР **проработать общие возможности профессиональной подготовки, особенно для персонала на местах, с особым упором на вопросах, связанных с работой системы Организации Объединенных Наций в области развития.** Двусторонним учреждениям по оказанию помощи и МФУ следует предложить принять участие в этом. Было бы полезно также разработать возможности профессиональной подготовки для представителей развитых и развивающихся стран, отвечающих за выработку политики на национальном и международном уровнях. Подготовка по вопросам, относящимся к особой компетенции Организации Объединенных Наций, таким, как устойчивое развитие, развитие человека, права человека и гендерный фактор (всесторонний учет гендерного фактора, а также вопросы гендерного равенства), носила бы взаимовыгодный характер, поскольку этим вопросам не всегда уделяется то приоритетное внимание при анализе, планировании и осуществлении программ, которого они заслуживают. Это позволило бы участникам учиться друг у друга, углубить свои знания о других организациях, лучше понять умозрительные или реальные препятствия на пути сотрудничества, а также выявить возможности упрощения, рационализации политики и процедур и их увязки с национальными процессами. Такая профессиональная подготовка должна помочь в формировании общей корпоративной культуры. Следует обеспечить оптимальное использование Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций в Турине. **См. Рекомендацию 6.**

28. Однако профессиональная подготовка, при всей ее важности, не может заменить знаний, которые могут быть получены сотрудниками, имеющими возможность работать на другую организацию на протяжении какого-то периода времени, будь то на основе временного перевода, прикомандирования или ограниченного по срокам трудового контракта. **Обеспечение межучрежденческой и общесистемной мобильности** поможет также выявить подходящих кандидатов для исполнения функций координаторов-резидентов. Это будет способствовать также укреплению общей корпоративной культуры и углублению понимания единства целей системы Организации Объединенных Наций, которое провозглашено в качестве задачи реформы Организации Объединенных Наций и имеет ключевое значение для ее работы в области развития. КССР уже предпринял усилия в этой области³⁶ применительно как к межучрежденческой, так и к

³⁵ КСР начал работу в этой области; см. Work proposal on incentives for harmonization in aid agencies (Note by the United Kingdom) Room Document 6/Rev.1 (документ, подготовленный к пятому совещанию Целевой группы по гармонизации и согласованию, проходившему 6-7 июля 2004 года). См. вебсайт: http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_15577209_1_1_1_1,00.html.

³⁶ "Baseline Survey on Inter-agency Mobility", СЕВ/2004/HLСМ/19, 21 June 2004, "Measures to improve system-wide mobility", СЕВ/2004/HLСМ/3, 12 February 2004. См. также СЕВ/2004/HLСМ/14 от 1 июня 2004 года и СЕВ/2004/HLСМ/25 от 16 сентября 2004 года. Одним из особенно примечательных примеров практического взаимодействия в вопросе об обеспечении мобильности (трудоустройство супругов/супругов),

общесистемной мобильности, которую необходимо поощрять в целях ускорения прогресса. **О препятствиях на пути обеспечения обеих форм мобильности следует сообщать в соответствующие руководящие органы в целях нахождения решений и обеспечения более быстрого прогресса.** КССР и его механизму (Сеть по вопросам людских ресурсов и Рабочая группа по мобильности Комитета высокого уровня по вопросам управления (КВУУ)), в случае необходимости в сотрудничестве с КМГС, следует провести оперативную работу для создания благоприятных условий, в частности путем разработки соответствующей системы стимулов, и **тем самым заложить основу для установления будущей схемы развития карьеры в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.** Доклад о прогрессе в этой области следует представить основной сессии Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблее в 2007 году в контексте, в частности, ТВОП. **См. Рекомендации 7 и 8.**

29. Еще одной областью, в которой можно и должно повысить эффективность Организации Объединенных Наций в развивающихся странах³⁷, являются рационализация, согласование и упрощение политики и процедур и, что не менее важно, их увязка с системами стран-партнеров.

II. УПРОЩЕНИЕ И СОГЛАСОВАНИЕ ПРОЦЕДУР

30. Вопрос об упрощении и рационализации процедур стоит в повестке дня международного сообщества уже многие годы. Можно напомнить о том, что в пункте 32 приложения к веховой резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи, принятой в 1977 году, было предложено "принять меры для обеспечения максимальной унификации процедур в административной, финансовой, бюджетной, кадровой и плановой областях, включая установление общей системы закупок, согласованных бюджетных и программных циклов, единой кадровой системы и общей системы набора и профессиональной подготовки". Как указывается в пункте 28 d) приложения, меры по перестройке структуры деятельности призваны в числе достижения прочих целей, в частности, обеспечить "оптимальную эффективность и сокращение административных расходов с вытекающим из этого увеличением доли наличных ресурсов для удовлетворения конкретных потребностей в помощи, испытываемых странами-получателями". Впоследствии Генеральная Ассамблея повторно обратилась с призывом свести к минимуму административное и финансовое бремя, ложащееся на правительства стран-получателей в их усилиях по эффективному мониторингу и координации программ и проектов и по достижению максимальной взаимодополняемости, а также недопущению дублирования, с тем чтобы усилить положительную отдачу от такой деятельности для процесса развития развивающихся стран³⁸. Читая все это и другие соответствующие резолюции, невозможно не порадоваться последовательности идей и требований и в то же время не испытать чувства разочарования по поводу того, что потребовались десятилетия, чтобы сдвинуть систему вперед, несмотря на то, что многие из этих резолюций были приняты консенсусом.

в котором принял участие Секретариат Организации Объединенных Наций, является межучрежденческий проект, спонсируемый ГРООН, по созданию сетей поддержки супруг/супругов экспатриантов в периферийных местах службы.

³⁷ «Ход осуществления мер, изложенных в докладе Генерального секретаря под названием "Укрепление системы Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований"», доклад Генерального секретаря, A/58/351, 5 сентября 2003 года.

³⁸ Резолюция 44/211 Генеральной Ассамблеи, "Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности в целях развития", A/RES/44/211, 22 декабря 1989 года.

31. На протяжении многих лет как Генеральная Ассамблея, так и Экономический и Социальный Совет продолжали заниматься этим вопросом³⁹. В ходе ТВОП, проводившихся Генеральной Ассамблеей в 1989, 1992, 1995, 1998 и 2001 годах, постоянно подтверждались призывы к действиям и проведению реформ в этой области. Наиболее амбициозной и далеко идущей в этом плане была резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1992 года, где в пункте 33 Генеральная Ассамблея обратилась с просьбой к межучрежденческому механизму, и в частности на тот момент к Объединенной консультативной группе по вопросам политики (ОКГП), достичь к 1 июля 1994 года договоренности о едином для всей системы Организации Объединенных Наций руководстве по процедурам, отвечающим требованиям программного подхода. Предусматривалось, что все форматы, правила и процедуры, касающиеся подготовки докладов, и периодичность их представления следовало упростить и согласовать, в частности для содействия укреплению национального потенциала, и, как было указано в пункте 29, необходимо было оказать содействие правительствам в "интеграции внешней помощи, поступающей из различных источников, в процесс развития". Эта просьба не привела к каким-либо конкретным последующим действиям⁴⁰, поскольку утверждалось, что это является слишком дорогостоящим и обременительным и нерациональным с учетом того, что не все учреждения системы Организации Объединенных Наций входили в ОКГП. Вместо этого было сочтено, что единое руководство следует подготовить посредством разработки отдельных руководящих принципов, применимых ко всей системе Организации Объединенных Наций в ряде областей, в которых может быть достигнуто согласие⁴¹. Сопротивление изменениям привело к замедлению прогресса в этом вопросе. Общесистемные руководящие принципы, разработанные в рамках тогдашнего Консультативного комитета по программе и оперативным вопросам (ККПОВ), входившего в механизм бывшего Административного комитета по координации (АКК) (в настоящее время КССР), в основном касались "принципов, концепций, форм и подходов и только косвенно затрагивали конкретные процедуры"⁴².

³⁹ См. резолюции Генеральной Ассамблеи 42/196, шестнадцатый пункт преамбулы и пункт 19, A/RES/44/211, семнадцатый пункт преамбулы и пункт 14, A/RES/47/199, пункт 33, A/RES/50/210, пункт 45 и A/RES/53/192, пункт 31, а также резолюцию 1999/6 Экономического и Социального Совета, пункт 12. Относительно процессов программирования и проектных циклов, децентрализации полномочий, роли страновых отделений и форм деятельности см. в первую очередь резолюцию A/RES/44/211, пункт 14. В резолюции 1998/27 Экономического и Социального Совета от 28 июля 1998 года (пункт 4) административным руководителям фондов и программ Организации Объединенных Наций было предложено в консультации с ГРООН принять меры для представления на ежегодной основной сессии Экономического и Социального Совета краткого сводного перечня вопросов, которые имеют центральное значение для улучшения координации оперативной деятельности.

⁴⁰ В пункте 77 и последующих пунктах документа A/50/202-E/1995/76 (цит. соч.) утверждалось, что "по-прежнему проблемой остается степень согласования". Хотя и было признано, что в деле передачи более широких полномочий представителям на местах и был достигнут определенный прогресс, было отмечено, что объем делегированных полномочий не был согласован и "в рамках системы Организации Объединенных Наций наблюдаются значительные расхождения и несоответствия. Кроме того, разнородность правил, процедур и форматов замедляет прогресс по таким важным вопросам, как координация и программный подход. Она также чрезмерно обременительна для правительств". В рекомендации 17 высказывается предложение о том, что при определении порядка очередности упрощения правил и процедур в качестве важного элемента следует рассматривать "то бремя, которое они создают для стран - получателей помощи". В рекомендации 18 рассматривается вопрос о полезности общесистемного единого руководства и о графике завершения его подготовки.

⁴¹ "Ход осуществления резолюции 47/199 Генеральной Ассамблеи", E/1994/64/Add.1, 25 мая 2004 года, пункты 91-100.

⁴² "Упрощение и согласование правил и процедур оперативной деятельности в целях развития", E/2002/59, 14 мая 2002 года, Часть IV, пункт 10.

32. Новые усилия по решению вопроса об усилении контроля и развитии потенциала путем упрощения и стандартизации процедур были предприняты также в рамках Комитета по вопросам развития в 2001 году⁴³, на Саммите тысячелетия Организации Объединенных Наций, Монтеррейской конференции по финансированию развития и в рамках ТВОП 2001 и 2004 годов.

33. В качестве части более широкой программы повышения эффективности в помощи в целях развития и тем самым содействия достижению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, главы многосторонних и двухсторонних учреждений по вопросам развития и представители МВФ, других многосторонних финансовых учреждений и стран-партнеров собрались в Риме 24-25 марта 2003 года и разработали программу действий в области дальнейшего согласования политики и процедур, приняв **Римскую декларацию по вопросам согласования**. В Римской декларации четко указывается, что согласование оперативной политики, процедур и практики работы всех вышеупомянутых учреждений с политикой, процедурами и практикой работы систем в странах-партнерах имеет ключевое значение для дальнейшего повышения эффективности развития. Все больше исследований и данных свидетельствуют о том, что широкое разнообразие предъявляемых донорами требований и используемых ими процессов подготовки и оказания помощи в целях развития, а также контроля за ней ведет к непродуктивным операционным расходам, которые истощают ограниченные возможности стран-партнеров и снижают эффективность помощи в целях развития. Эти процедуры иногда даже подрывают национальные приоритеты в области развития и не соответствуют национальным бюджетным, программным и проектным циклам, а также системам эффективного управления государственными расходами и финансами. В Римской декларации были приведены убедительные аргументы в пользу безотлагательного решения этих вопросов. В **Парижской декларации по эффективности помощи 2005 года** были подтверждены римские обязательства и твердая решимость ускорить прогресс в таких вопросах, как ответственность, согласование, увязка, результаты и взаимная подотчетность.

34. В настоящем докладе рассматривается прогресс, достигнутый к настоящему времени, и формулируются рекомендации, направленные на продвижение вперед в осуществлении этой важной программы, особенно применительно к системе Организации Объединенных Наций. Ниже будет кратко рассмотрена фундаментальная работа, проделанная КСР ОЭСР, который объединяет основных двухсторонних доноров и Европейскую комиссию, а также во многом определяет контуры работы ГРООН и БВУ.

⁴³ "Коммюнике Комитета по вопросам развития", апрель 2001 года. 24 члена Комитета по вопросам развития, которыми, как правило, являются министры финансов, представляют полный членский состав Всемирного банка и МВФ. Комитет регулярно проводит обзор процесса развития и консультирует советы управляющих Всемирного банка и МВФ. Министры подчеркнули важное значение согласования политики и процедур в области оперативной деятельности Всемирным банком, другими многосторонними банками развития и двусторонними донорами. Комитет подчеркнул необходимость, при поддержании соответствующих стандартов, более быстрого продвижения по пути согласования механизмов управления помощью, в частности для оказания содействия странам с низкими уровнями доходов в осуществлении их ДССН. Министры отметили, что согласование в рамках программ отдельных стран обеспечивает прагматичный подход, который может привести к форсированию действий, и призвали всех партнеров по процессу развития во все большей степени опираться на собственные процессы планирования и бюджетные процессы правительств заемщиков. См. также доклад "Harmonization of Operational Policies, Procedures and Practices: Experience to Date" (DC2001-006), 13 April 2001.

А. Работа Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР

35. В январе 2001 года КСР создал Целевую группу по практике доноров⁴⁴ для рассмотрения вопроса о том, каким образом можно было бы обеспечить более эффективное оказание помощи за счет упрощения и согласования процедур доноров, в рамках документа **Согласование практики доноров в интересах эффективного оказания помощи - материалы о действенной практике: справочный документ КСР** (декабрь 2002 года)⁴⁵. Этот документ основывается на оценке потребностей, проведенной в сотрудничестве с широким кругом развивающихся стран-партнеров, представляющих различные географические регионы и находящихся на разных уровнях развития. В ходе оценки потребностей страны-партнеры пожаловались на следующие обременительные элементы, которые приводятся в порядке придаваемого им веса: приоритеты и системы, определяемые донорами; трудности с соблюдением процедур доноров; несоординированная практика доноров; чрезмерные требования по срокам; задержки с выделением средств; нехватка информации; несовместимость требований с национальными системами и их несоответствие национальному потенциалу. Страны-партнеры предложили инициативы, которые соотносились с их восприятием обременительности этих элементов, а именно: донорам следует согласовать свои процедуры; привести эти процедуры в соответствие с системами партнеров; обеспечить большую прозрачность; а также упростить процедуры. Впоследствии эти озабоченности были учтены в вышеупомянутой **Римской декларации**, которая была принята **Римским форумом высокого уровня по вопросам согласования** в 2003 году и которая определила направления продвижения вперед.

36. **Рабочая группа КСР по эффективности помощи**, которая объединяет двусторонние учреждения, Всемирный банк, МВФ, региональные банки развития, учреждения Организации Объединенных Наций и 14 стран-партнеров⁴⁶, превратилась в "международный центр координации работы, служащий мостиком между Римским форумом высокого уровня и его приемником - **Парижским форумом высокого уровня по эффективности помощи: согласование, увязка и результаты**, который был проведен по приглашению французского правительства в Париже 28 февраля - 2 марта 2005 года и который привел к принятию **Парижской декларации по эффективности помощи**. В этой Декларации были определены целевые показатели на 2010 год и предусмотрено проведение обзорного совещания в 2008 году. Рабочей группе было поручено представлять доклады, отслеживать прогресс, облегчать и поддерживать осуществление обязательств, принятых в Римской декларации, и она действует по

⁴⁴ КСР. Более подробную информацию, включая перечень материалов КСР о действенной практике, см. на вебсайте: <http://www.oecd.org/dac>.

⁴⁵ Этим основанным на широком участии партнеров процессом были охвачены не только члены КСР и наблюдатели при нем (Всемирный банк, ПРООН, региональные банки развития, Стратегическое партнерство с Африкой (СПА) и Новое партнерство в интересах развития Африки (НЕПАД)), но и некоторые развивающиеся страны. В апреле 2003 года КСР заменил эту Целевую группу, которая имела только двухлетний мандат, Рабочей группой КСР по эффективности помощи и донорской практике (РГ-ЭФП), которая в 2003-2004 годах рассматривала следующие основные темы: осуществление Римской программы согласования; увязка практики доноров; укрепление потенциала в области закупок; управление государственными финансами; снятие условий при оказании помощи; количественная оценка результатов, а также мониторинг и управление. См. "2003 Development Co-operation Report", OECD 2004, The DAC at Work, p. 117.

⁴⁶ В их число входят от Африки: Замбия, Марокко, Мозамбик, Нигер, Сенегал, Танзания, Эфиопия (которые охватываются совместным Стратегическим партнерством с Африкой - DAC Survey); от Азии: Бангладеш, Вьетнам, Камбоджа, Кыргызская Республика; от Латинской Америки: Боливия, Никарагуа; от Тихоокеанского региона: Фиджи (см. вебсайт КСР: <http://www.oecd.org/dac>).

пяти направлениям, которые определены в докладе КСР о сотрудничестве в области развития 2004 года и которые являются следующими:

- целевая группа по вопросам гармонизации и согласования;
- совместная инициатива по управлению государственными финансами;
- совместная инициатива по вопросам управления, ориентированного на результаты в области развития;
- совместная инициатива со Всемирным банком по укреплению местного потенциала в области закупок в странах-партнерах; и
- контроль за прогрессом в области снятия обусловленности помощи⁴⁷.

37. На **Совещании высокого уровня КСР в апреле 2004 года** министры и главы учреждений приняли на себя обязательство добиться "значительных изменений в управлении оказанием помощи [нашими] учреждениями и периферийными отделениями". Это обязательство было подтверждено министрами стран ОЭСР, собравшимися на Совещание министров ОЭСР 3-4 мая 2005 года в Париже, в заявлении, озаглавленном "Создание благоприятных условий для развития - Заявление ОЭСР о последующих действиях в связи с Декларацией тысячелетия ООН и Монтеррейским консенсусом". В **Коммюнике** от октября 2004 года министры, собравшиеся на **ежегодное совещание Комитета МВФ-Всемирного банка по вопросам развития** взяли на себя обязательство использовать запланированное совещание по последующим действиям в связи с Римской декларацией (вышеупомянутый **Форум высокого уровня по эффективности помощи: согласование, увязка и результаты**), чтобы "перевести эти [римские] договоренности в четкие и конкретные обязательства и графики", и призвали к "разработке показателей и критериев для мониторинга участия всех партнеров в этих усилиях на уровне стран".

38. Согласно документу "Журнал КСР: Доклад о сотрудничестве в области развития 2004 года", в настоящее время деятельностью по согласованию и увязке процедур занимаются 60 стран-партнеров и 40 двусторонних и многосторонних учреждений. Вместе с тем в докладе признается, что, "хотя масштабы и географический охват этой деятельности впечатляют, действенную практику еще только предстоит превратить в общую практику". В сопоставлении с принятым в 2004 году Совещанием высокого уровня КСР обязательством добиться последовательных изменений "при продвижении на этом направлении еще не набраны достаточные темпы в деле глубокого и систематического внедрения действенной практики"⁴⁸. Об этом свидетельствуют, в частности, результаты обследования, озаглавленного **Обследование КСР по вопросам подконтрольности, согласования и увязки**, которое было проведено Целевой группой КСР по гармонизации и согласованию⁴⁹ в ассоциированных 14 странах-партнерах на основе вопросников, построенных на 13 показателях, и в котором был оценен прогресс в трех

⁴⁷ Richard Manning, "2004 Development Co-operation Report", DCD/DAC(2004)36/REV1, OECD 2005, Chapter 3, para. 159 (и далее).

⁴⁸ Ibid., para. 162.

⁴⁹ Другие источники, подтверждающие результаты этой оценки, упоминаются в документе "2004 Development Co-operation Report", para. 162 (информация о подкрепляющей работе КСР на уровне стран и информация о других усилиях стран-партнеров в области согласования и увязки, обобщенная Всемирным банком).

ключевых областях программы, принятой Римским форумом высокого уровня по вопросам согласования, а именно:

- 1) подконтрольность: способность правительств играть ведущую роль в разработке и осуществлении своих программ развития, установление приоритетов странами-партнерами;
- 2) увязка: степень, в которой программы доноров подкрепляют политику в области развития страны-партнера и используют ее системы и процедуры и тем самым увязываются с приоритетами стран и с использованием их систем;
- 3) согласование: степень, в которой доноры создают общие механизмы, обмениваются информацией и упрощают свои процедуры.

39. Третья ключевая область (согласование) касается взаимоотношений между донорами. 13 показателей⁵⁰, которые были определены для этих трех ключевых областей Целевой группой КСР по гармонизации и согласованию, будут служить также ориентирами в работе Организации Объединенных Наций. Они уже используются некоторыми странами-донорами, входящими в КСР, для оценки результативности работы многосторонних организаций в целях определения уровня их поддержки⁵¹.

40. Обзор обследования КСР по вопросам подконтрольности, согласования и увязки показывает, что, несмотря на значительный прогресс, достигнутый как многосторонними, так и двусторонними донорами в деле расширения использования стратегий сокращения масштабов нищеты или национальных планов развития, остаются неизжитыми трудности, связанные с увязкой программ внешней помощи с приоритетами стран-партнеров, включая гибкость их адаптации по результатам обзоров процессов сокращения масштабов нищеты и/или эквивалентных национальных процессов. Еще более критический характер носит замечание о том, что многие доноры используют недостатки в системах стран в качестве предлога для отказа от увязки вместо их использования в качестве отправной точки для "целенаправленного, согласованного укрепления потенциала в рамках четкого плана постепенной увязки на основе систем этих стран", что было бы оптимальным подходом в подобных обстоятельствах⁵².

41. Противодействие пересмотру методов работы, как представляется, сказывается также на способности многих учреждений-доноров взаимодействовать друг с другом, обмениваться информацией, передовым опытом и результатами анализа по странам, а также проводить совместные оценки и мониторинг. Очевидное отсутствие готовности обмениваться результатами анализа или доверия к распространяемым результатам аналитической работы по странам достойно сожаления, поскольку это вполне могло бы усилить аналитическое подкрепление национальных стратегий развития/стратегий сокращения масштабов нищеты или эквивалентных процессов,

⁵⁰ См. приложение I к настоящему докладу.

⁵¹ Некоторые из них действительно используются Сетью для оценки результативности работы многосторонних организаций (МОПАН), которая была создана в 2002 году и на экспериментальном этапе в 2003 году фокусировала работу на аспектах здравоохранения. Отобранными организациями являлись ВОС, ЮНИСЕФ, Всемирный банк и региональные банки развития, такие как Африканский банк развития (АфБР), Азиатский банк развития (АБР) и Межамериканский банк развития (МАБР). Членами этой неформальной сети доноров-единомышленников, которая была создана для оценки результативности работы многосторонних организаций на уровне отдельных стран, являются Германия, Дания, Канада, Нидерланды, Норвегия, Соединенное Королевство, Швейцария и Швеция.

⁵² См. также "2004 Development Cooperation report", para. 165, и http://www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_15577209_1_1_1_1_1,00.html.

которое, как явствует из обследования, все еще представляется во многом недостаточным. Более эффективное сотрудничество и синергия между донорами и со страной-партнером также помогло бы повысить их практическую ценность⁵³, так как неналаженность такого сотрудничества, как представляется, является одним из главных недостатков, отмеченных в обследовании.

42. Другие примеры разрыва между обязательствами, принимаемыми на уровне штаб-квартир, и их претворением в конкретные действия на уровне стран, как это ни удивительно, касаются того, что в докладе КСР о сотрудничестве в области развития 2004 года называется "легко поддающейся согласованию деятельностью, например проведения совместной аналитической/диагностической работы, рационализации миссий, сведения к минимуму операционных издержек для стран-партнеров на основе делегирования полномочий в вопросах сотрудничества и увязки их планирования с собственными бюджетными циклами стран"⁵⁴.

43. Как представляется, поездки на места действительно вызывают неослабевающий интерес, как будто доверие более или менее отсутствует и это превращает постоянный мониторинг со стороны отдельных учреждений в необходимость. За 2003 год Вьетнам и Камбоджа сообщили о 400 миссиях доноров, Никарагуа и Боливия - соответственно о 289 и 270; за ними следуют Бангладеш (250), Кыргызская Республика и Танзания (230), Эфиопия и Марокко (200), Сенегал (150), Мозамбик (140), Замбия (120) и Нигер (90 миссий доноров). В этом же году доноры посетили Фиджи 30 раз. Во всех этих случаях совместные миссии составляют лишь небольшую долю. Этот конкретный пример является весьма наглядным, поскольку он показывает, что многие доноры, как представляется, продолжают работать по устоявшейся практике, не ориентируясь на передовую практику КСР; что они недостаточно доверяют друг другу; не доверяют они и странам-партнерам, потенциал которых истощается из-за постоянного мониторинга. Он показывает также, что механизмы обеспечения контроля со стороны правительств, судя по всему, не в полной мере признаются донорами в этих странах, несмотря на постоянные разговоры об этом. В той же мере довольно неэффективной представляется работа по упорядочению результатов диагностики, равно как и в вопросах раскрытия информации.

44. Одним из важных уроков, который следует извлечь из этого обследования КССР и который в полной мере пока еще не усвоен, является необходимость и обязанность **инвестировать в обеспечение подконтрольности программ и проектов странам-донорам посредством создания необходимого потенциала и передачи соответствующих знаний и экспертного опыта**, особенно в тех областях, которые имеют наиболее важное значение для программы согласования и увязки процедур. В качестве таковых признаны управление государственными финансами, составление бюджетов, исполнение программ и проектов и координация помощи. В пункте 167 Доклада о сотрудничестве в области развития 2004 года признается: **"Донорам необходимо коллективно изыскать пути реализации и координации программ помощи, которые не истощают, а укрепляют потенциал"**. Если сообщество доноров действительно твердо намерено уступить странам-партнерам место водителя, то именно в этих областях необходимо предпринять больше усилий. Нет нужды говорить о том, что неоднозначный опыт членов КСР в вышеупомянутых областях вряд ли пойдет на пользу, когда двусторонние доноры будут настаивать на изменении моделей поведения в многосторонних организациях и, что важнее всего, в странах-партнерах. Поэтому не вызывают удивления все более настойчивые призывы к

⁵³ "Overview of the Survey results", First draft, 12 November 2004, page 7: "В результате этого ССН, как правило, не обеспечивают достаточно прочной основы для методик оценки результативности деятельности или для превращения механизмов ежегодного мониторинга в центральное звено более эффективной национальной системы мониторинга и отчетности".

⁵⁴ "2004 Development Co-operation Report", op. cit., para. 165.

тому, чтобы доноры сами распространили на себя те самые стандарты, которые они навязывают развивающимся странам⁵⁵.

В. Работа Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН)

45. В 2002 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 56/201⁵⁶, которую можно охарактеризовать как ключевую резолюцию, посвященную усилиям в области упрощения и согласования правил и процедур, обратилась к Организации Объединенных Наций, ее фондам, программам и специализированным учреждениям с просьбой уделять первоочередное внимание вопросу об упрощении и согласовании своих правил и процедур и предпринять конкретные шаги для уменьшения дублирования и операционных издержек для правительств и Организации Объединенных Наций. Необходимо также сократить те операционные издержки, которые обусловлены сложностью и разнообразием процедур и требований и которые ложатся тяжелым бременем на страны-партнеры и систему Организации Объединенных Наций. Цель всей этой программы действий в области упрощения и согласования, как заявляется, заключается в повышении эффективности и результативности сотрудничества в области развития, организационной эффективности и результативности, в содействии увязке с потребностями стран-получателей и усилении отдачи от этой работы⁵⁷.

46. Работа по упрощению и согласованию позволит также системе Организации Объединенных Наций оказывать странам оптимальную поддержку в достижении целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, в том виде, как они зафиксированы в национальных стратегиях развития и/или стратегиях сокращения масштабов нищеты.

47. Генеральная Ассамблея в своей вышеупомянутой резолюции признала специфические сферы ответственности межучрежденческих механизмов, таких, как КССР (в пункте 65) и Исполком ГРООН (в пункте 62), и призвала их соответственно: "рассмотреть вопрос о потребностях в дальнейшем упрощении" и "оказать содействие в определении... программы и ее осуществлении".

⁵⁵ См. "Инвестирование в развитие: Практический план достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, "Проект тысячелетия Организации Объединенных Наций, 2005 год. Общий обзор, стр. 45, таблица 4: Рекомендации по реформированию партнерства в целях развития: "Доноры должны предъявлять к себе по крайней мере те же стандарты транспарентности, выполнения которых они ожидают от развивающихся стран, и готовить независимые технические обзоры"; см. также "Индекс приверженности развитию", разработанный Нэнси Бэрдсалл из Центра глобального развития, Вашингтон, в мае-июне 2003 года и опубликованный в "Foreign Policy Review". См.

<http://www.foreignpolicy.com/story/files/story2540.php?PHPSESSID=7e0cf4ed7cd3b2b1054993b30efeb87d>

⁵⁶ "Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", A/RES/56/201, 21 декабря 2001 года, часть VI: Упрощение и согласование правил и процедур.

⁵⁷ Там же, часть IV: Общий анализ по стране и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, пункт 45: "настоятельно призывает организации системы Организации Объединенных Наций при проведении общего анализа по стране и осуществлении Рамочной программы обеспечивать принятие мер по упрощению и согласованию процедур анализа по стране и составления программ, с тем чтобы сократить связанные с этим издержки и избежать возникновения дополнительных процедурных требований и дополнительной работы для стран-получателей помощи и страновых групп Организации Объединенных Наций".

48. Будучи разочарованной медленным прогрессом и противодействием преобразованиям, Генеральная Ассамблея взяла на себя задачу четкого определения программы и сделала систему Организации Объединенных Наций ответственной за достижение конкретных результатов. Она попросила "фонды, программы и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций... предпринять конкретные шаги в следующих областях: децентрализация и делегирование полномочий; финансовые положения; процедуры осуществления программ и проектов и, в частности, требования в плане контроля и отчетности; совместное использование общих служб в представительствах в странах; а также набор, подготовка и вознаграждение национального персонала, работающего по проектам"⁵⁸. Генеральная Ассамблея, обратившись с просьбой о полномасштабном осуществлении определенных таким образом мер к 2004 году, указала на то, что она считает их важными и безотлагательными.

49. С тех пор Исполком ГРООН⁵⁹ разработал свою программу работы и представил ее основным сессиям Экономического и Социального Совета в 2002, 2003 и 2004 годах⁶⁰. В этой программе работы предусматривается включение положений о поэтапном упразднении излишних правил и процедур с указанием базовых показателей, ответственных, а также сроков для контроля за прогрессом в достижении этой цели⁶¹.

50. Были проведены широкие консультации для составления такого плана осуществления этой программы работы, который гарантировал бы полную приверженность и наибольшую заинтересованность всех организаций - членов ГРООН и их сотрудников, особенно на уровне стран. Эти консультации позволили выявить ряд мнений, касающихся как возможностей и задач, так и вызывающих опасение возможных рисков. Полезно перечислить эти возможности и проблемы, поскольку значительная часть работы, которую предстоит проделать, нацелена на их реализацию или преодоление. Для достижения успеха в осуществлении программы упрощения и согласования необходимо предусмотреть меры реагирования на них, и государства-члены должны будут учитывать их в процессе принятия своих решений.

51. **В числе возможностей и имеющих потенциал элементов**, отмеченных респондентами на местах, были следующие:

- обеспечение большей взаимодополняемости;
- определение ключевых проблем и установление общих приоритетов там, где система Организации Объединенных Наций обладает сравнительными преимуществами;

⁵⁸ Там же, часть VI, пункт 60.

⁵⁹ В Исполком, который представляет собой ключевую группу ГРООН, входят четыре фонда и программы, которые напрямую подотчетны Генеральному секретарю, а именно: ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и МПП.

⁶⁰ "Consolidated lists of issues related to the coordination of operational activities for development, 2002", E/2002/CRP.1, 18 июня 2002 года, E/2003/CRP.1, 2 июля 2003 года, и "Report on the Greentree Retreat", 6 января 2004 года, представленный в качестве документа зала заседаний на основной сессии Экономического и Социального Совета в июле 2004 года.

⁶¹ В процессе этой работы на вооружение был принят проектный подход, в соответствии с которым группа, состоящая из координаторов Исполкома ГРООН, возглавляет и облегчает решение задачи рабочей группы. В свою очередь, этим координаторам оказывает содействие аналитическая группа, в состав которой входят специалисты из различных указанных областей, таких, как административное управление, людские ресурсы и управление программами. При изучении различий, а также сходных черт в методах и процедурах, существующих в различных фондах и программах, были выявлены те, которые мешают достижению организационной, а также программной эффективности и результативности, в целях их рационализации и упрощения.

- повышение эффективности и результативности;
- более действенная поддержка национальных усилий по достижению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия;
- улучшение имиджа Организации Объединенных Наций в целом; и
- повышение уровня прозрачности и подотчетности.

52. В числе основных проблем и рисков, которые были отмечены, были следующие:

- падение качества ситуационного анализа;
- осуществление программ находится в зависимости от конкретного мандата учреждения, его стратегии, культуры работы, истории его взаимоотношений с правительствами и гражданским обществом;
- утрата гибкости и ориентированного на конкретные действия подхода на уровне стран (как следствие широко распространенного мнения о том, что некоторые учреждения менее децентрализованы и более медленно решают задачи);
- может пострадать авторитетность, поскольку в рамках совместных программных инициатив будет преобладать низший общий знаменатель, а также в силу усматриваемых различий в подотчетности в различных организациях системы Организации Объединенных Наций;
- программные циклы не совпадают с правительственными циклами;
- устранение жесткого мониторинга использования финансовых ресурсов получателем;
- различия в системах финансового мониторинга;
- различия в практике мониторинга и отчетности по средствам, передаваемым правительству, т.е. вопрос о так называемом государственном исполнении (НИ);
- риски, связанные с тем, что общие форматы отчетности будут мешать мобилизации ресурсов в частном секторе;
- проблема авторитетности учреждения и связь с потенциалом в области мобилизации средств;
- ограничение разъяснительной и коммуникационной деятельности;
- анализ затрат и выгод программы упрощения и согласования;
- разные уровни компьютеризации; и
- восприятие более тесного взаимодействия в качестве дополнительного бремени для персонала на местах, уже перегруженного требованиями из штаб-квартир и другими требованиями в отношении координации.

53. Следует признать, что процесс реформ первоначально привел к увеличению рабочей нагрузки как для штаб-квартир, так и для персонала на местах, которое не было компенсировано соответствующим увеличением ресурсов. **Несмотря на такие трудности, был достигнут значительный прогресс, особенно в решении проблемы определения и разработки руководящих принципов и инструментов их применения. Остается решить задачу их внедрения.**

54. ГРООН и Канцелярия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (КГРООН) сыграли активную роль в практической реализации программы реформ. Секретариат (КГРООН) базируется в ПРООН и в настоящее время укомплектован различными участвующими организациями на основе временного перевода сотрудников и прикомандирований. Согласно справочнику "Кто есть кто в КГРООН", Канцелярия имеет 41 сотрудника⁶². Потребности в

⁶² По состоянию на 15 марта 2005 года в КГРООН работали следующие сотрудники: 4, включая Директора, - для обслуживания ГРООН и Исполнительного комитета; 4 - для выполнения деловых функций; 9 - на направлении "Политика и глобальные стандарты качества"; 7 - "Поддержка потенциала в

финансировании Фонда Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран (ФКСООН) на 2005 год составляли 1 721 045 долл. США, а в 2006 году финансирование планировалось увеличить до 1 807 097 долл. США. Интересно отметить, что расходы на упрощение и согласование, включая операции на местах, как ожидается, сократятся с 1 480 000 долл. США в 2004 году, до 905 000 долл. США в 2005 году и до 825 000 долл. США в 2006 году. Как представляется, это указывает на то, что инструменты будут постепенно внедряться и что поддержка, необходимая для форсирования их применения, более не будет порождать потребность в таком же объеме ресурсов⁶³.

55. КГРООН разработала впечатляющее число новых инструментов и процессов, которые были внедрены в следующих областях⁶⁴:

- 1) планирование программ: ОСО, Руководящие принципы РПООНПР, пересмотренные и опубликованные в декабре 2003 года, включая матрицу результатов РПООНПР, инструкция в отношении совместного программирования (декабрь 2003 года) и Руководящие принципы для страновых групп Организации Объединенных Наций по подготовке ОСО и РПООНПР в 2004 году (октябрь 2003 года);
- 2) подготовка и утверждение: унифицированные документы по страновым программам и планы действий страновых программ;
- 3) осуществление программ, включая финансовые аспекты: согласованные процедуры передачи ресурсов, согласованные ежегодные планы работы;
- 4) совместное программирование, уточнение концепций и вопросов, новые процедуры управления средствами;
- 5) контроль и оценка: план и календарь контроля и оценки РПООНПР; и
- 6) отчетность: стандартная отчетность доноров по осуществлению программ и финансовым аспектам.

56. Целевая группа Исполкома ГРООН разработала набор инструментов по упрощению и согласованию процедур для реализации задач во всех вышеупомянутых областях и создала справочную службу для решения возникающих проблем и разъяснения вопросов⁶⁵. В информации, представленной Экономическому и Социальному Совету⁶⁶, проводится различие между инструментами, которые должны использоваться только один раз, и инструментами, которые применяются на протяжении всего программного цикла⁶⁷.

области координации"; 8 - "Новые инструменты и коммуникационные средства ГРООН"; 9 - "Кризисные и постконфликтные ситуации".

⁶³ См. "The United Nations Country Coordination Fund in 2003, Report to Donors", UNDGO, April 2004, Annex 3: 2004-2006 Funding Requirements.

⁶⁴ См. вебсайт ГРООН: <http://www.undg.org/>.

⁶⁵ См., в частности, MDGNet <http://www.undg.org/content.cfm?id=80>, GlobalNet (GlobalNet Digest) <http://www.undg.org/content.cfm?id=844>, Devinfo (на основе Childinfo ЮНИСЕФ и т.д.).

⁶⁶ "Consolidated lists of issues related to the coordination of operational activities for development", E/2003/CRP.1, 2 July 2003.

⁶⁷ Описание приводится в приложении II к настоящему докладу.

57. **Четыре члена Исполкома ГРООН (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП) взяли на себя ведущую роль в решении задач упрощения и согласования, изложенных в программе действий Римской декларации по вопросам согласования.** Совещание Исполкома ГРООН в январе 2004 года позволило добиться особенно значительных успехов в прокладывании маршрута для дальнейшего продвижения вперед. Члены Исполкома ГРООН использовали вышеупомянутые инструменты и внедрили их вместе с двумя новыми инструментами управления страновыми программами, т.е. с планами действий страновых программ и с годовыми планами работы в шести охваченных программами странах⁶⁸ в связи с новой РПООНПР, которая была инициирована в начале 2004 года. Ожидается, что после внедрения в этих странах эти новые инструменты будут введены в действие в 17 странах в начале 2005 года, еще в 19 в 2006 году и в 45 - в 2007 году⁶⁹.

58. **Совместная разработка и осуществление программ на местах представляют собой серьезную проблему, поскольку в системе Организации Объединенных Наций, занимающейся вопросами развития, все еще сохраняется множество различных подходов и процедур в области программирования и управления.**

59. В ходе поездок на места Инспектору удалось убедиться в том, что представители на местах вполне готовы выйти за пределы консультативных процессов и наладить более активное сотрудничество по проектам и программам на местах на основе соответствующих сравнительных преимуществ. Можно лишь сожалеть о том, что **комплексные меры в совместно выбранных зонах** концентрации бедности в стране-партнере (которые используются на экспериментальном этапе на предмет последующего наращивания усилий)⁷⁰ были сочтены затруднительными, хотя такой подход, как считается, способствует улучшению имиджа Организации Объединенных Наций в вопросах сотрудничества в области развития. Было заявлено, что распыление усилий в сочетании с ограниченными возможностями финансирования препятствует тому, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций продемонстрировали внесение реального вклада и обеспечение реальной отдачи на местах. В свою очередь бóльшая отдача и результативность дали бы более весомые аргументы в пользу наращивания усилий в диалоге с правительством-партнером.

60. Кроме того, в структурах и системах руководства (равно как и, как уже указывалось выше, в подходах к управлению и программированию) сохраняются значительные различия, причем все они с годами эволюционировали с учетом конкретных мандатов и задач учреждений. Это создает реальные проблемы для сотрудничества по проектам и программам на местах. Одна из важных проблем **касается степени делегирования полномочий** из Центральных учреждений на места. **Ведущую роль в этих усилиях играют четыре члена Исполкома ГРООН, т.е. ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП.** Они уже децентрализовали свои операции и передали программные, а также финансовые полномочия своим представителям на местах. Инспектору было сообщено о том, что наибольшую степень децентрализации обеспечили ЮНИСЕФ и МПП, в которых предусмотрена значительная гибкость в вопросах адаптации осуществления проектов и

⁶⁸ В их число входят Бенин, Кения, Нигер, Пакистан, Сьерра-Леоне и Эквадор.

⁶⁹ Число последующих внедрений постоянно меняется и на момент опубликования настоящего доклада может быть другим. Поэтому важно получать информацию на соответствующих вебсайтах.

⁷⁰ См. "Использование проектов технического сотрудничества, ориентированных на освоение водных ресурсов, в интересах конечных потребителей: Преодоление разрыва между нормативными решениями и оперативной деятельностью в системе Организации Объединенных Наций (тематические исследования на примере двух африканских стран)", ЛУ/РЕР/2002/4, доклад ОИГ, Женева, 2002 год, Рекомендация 6.

программ к новым и меняющимся потребностям и условиям стран⁷¹. В других учреждениях этого нет, причем некоторые из них поощряются руководящими органами к сохранению таких полномочий в штаб-квартире.

61. Между членами ГРООН, как представляется, все еще сохраняются различия в вопросах полномочий на составление и исполнение бюджетов по программам после получения одобрения руководящих органов, что оказывает влияние как на их потенциал, так и на скорость, с которой они могут выполнять программы и, что более важно, подключаться к совместным инициативам с другими организациями на местах. **При всей его важности вопрос о делегировании полномочий является лишь одним из вопросов, связанных с созданием благоприятных условий для совместного программирования.** Как уже указывалось⁷², еще один из вопросов заключается в том, чтобы "поддержать идею выработки общих административных процедур для осуществления совместных программ, в том числе общей методологии **исчисления косвенных расходов по отдельным совместным программам**, при полном понимании того, что такие расходы могут варьироваться по учреждениям, поскольку они отражают различия в структурах расходов, существующие между организациями системы Организации Объединенных Наций". Соответствующие руководящие органы должны уделять этому вопросу надлежащее внимание.

62. **Кроме того, необходимость улучшения согласования касается аспектов возмещения затрат⁷³ и закупок⁷⁴, а также более общего вопроса о национальном исполнении (НИ)**, где, несмотря на общие указания, предусмотренные в Руководящих принципах АКК/ККПОВ по вопросам национального исполнения, утвержденным широкой системой Организации Объединенных Наций в 1998 году, в разных учреждениях все еще продолжают действовать разные процедуры и условия. Разрабатываются новые руководящие принципы. Необходимо также форсировать согласование процедур на уровне отдельных стран в отношении **найма, вознаграждения и профессиональной подготовки национальных сотрудников по проектам, а также условий привлечения консультантов**, поскольку это влияет на совместное или коллективное осуществление программ и проектов, предусматривающих необходимость использования национальных сотрудников по проектам. Система только выиграет от перехода на единообразный концептуальный подход для обеспечения справедливости в таких кадровых вопросах. Общественности, которая в конце концов и финансирует официальную помощь в целях развития (ОПР) через систему налогообложения, будет действительно трудно понять, почему должны существовать различные контрактные механизмы, предусматривающие различные уровни вознаграждения и условия службы в разных организациях системы Организации Объединенных

⁷¹ Эта информация была предоставлена МПП, которая сослалась на полномочия, предоставляемые ее директорам в странах для осуществления одобренной Исполнительным советом страновой программы, а также, в зависимости от обстоятельств, на их собственные полномочия и/или полномочия региональных директоров МПП вносить изменения в программу в пределах установленных верхних лимитов по стоимости продовольствия для ее адаптации к местным нуждам.

⁷² См. "Доклад о совместной разработке и осуществлении программ", DP/2004/30-DP/FPA/2004/8, 12 апреля 2004 года, Резюме.

⁷³ "Reporting of UNDP income from cost recovery" DP/2005/CRP.46 10 January 2005, где предусмотрены возможные варианты элементов для более транспарентной отчетности и в пункте 3 и последующих пунктах разъясняется, что в рамках политики ПРООН предусматривается возмещение затрат на уровне в среднем 3% при совместном финансировании страновых программ и 5-7% в случае совместного финансирования с третьими сторонами и целевыми фондами.

⁷⁴ См. "Практика закупок в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/2004/9, доклад ОИГ, Женева, 2004 год.

Наций при равноценной работе. Заслуживающим внимания вопросом является **вопрос об "утечке мозгов"** в лице квалифицированных национальных кадров, которые покидают государственную службу ради получения более выгодной работы в двусторонних и многосторонних учреждениях, занимающихся оказанием помощи. **См. рекомендацию 9.**

63. Несмотря на достигнутый впечатляющий прогресс, все еще сохраняется необходимость в значительных усилиях по ускорению осуществления программы упрощения и согласования процедур и в получении конкретных результатов, в конечном итоге выражающихся в сокращении операционных издержек. Это именно та область, в которой обязательства должны быть переведены в плоскость практических действий на местах. **Обеспечение максимально широкого и значимого привлечения участвующих организаций и их персонала**, особенно на местах, остается важной задачей и имеет ключевое значение для достижения дальнейшего прогресса. Члены Исполкома ГРООН должны прилагать более активные усилия, в частности в рамках КССР, чтобы продемонстрировать своим партнерам из числа учреждений **потенциал и те выгоды, которые могут быть обеспечены за счет наращивания сотрудничества, и наглядно показать эффективность внедрения упрощенных инструментов с точки зрения затрат.** Они должны содействовать нахождению решений проблем, связанных со спецификой и мандатами учреждений. Достигнутый прогресс должен вознаграждаться донорами посредством увеличения финансовой поддержки.

64. Вместе с тем следует подчеркнуть, что **согласование не является самоцелью** и любой такой процесс сопряжен с издержками, особенно в начальный период, и имеет свои пределы. Поэтому программа согласования и упрощения процедур не должна превращаться в доктринное предписание для организаций, которые получают лишь минимальные выгоды с точки зрения их оперативного потенциала. Характер программы каждой организации является специфическим, а ожидания стран в плане предоставляемых им услуг разнятся. **Этот процесс всегда необходимо оценивать с точки зрения повышения эффективности для конкретной организации и ее стран-партнеров⁷⁵, и он не должен превращаться в самоцель.** Действительно, те или иные процессы являются полезными только в том случае, если они служат существенной/программной цели, для которой они и разрабатываются. Форма должна быть вторичной по отношению к конкретной функции, а не наоборот.

65. Поскольку вопросы существа решать труднее, администрации организаций склонны **позволять процессам превращаться в результаты, что является опасным**, поскольку процессы поглощают те ресурсы, которые могли бы с большей выгодой использоваться для осуществления программ, и поскольку это затушевывает факт недостижения реальных результатов. Кроме того, важно **противостоять соблазну чрезмерного увлечения готовыми схемами и шаблонами.** Важно найти золотую середину между полезностью создания единых шаблонов/готовых схем, которые могли бы быть пригодными для самого широкого круга членов ГРООН, и соблюдением принципа гибкости подходов.

66. Было бы неувидительно узнать о том, что для **некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций участие в совместных инициативах с международными финансовыми учреждениями, региональными органами (такими, как Европейская комиссия) или двусторонними донорами было бы намного более актуальным и важным, чем объединение усилий с другими организациями в ГРООН.** Следовательно, согласование механизмов с этими органами, как представляется, имело бы более важное значение. Этот аспект

⁷⁵ Эта обеспокоенность по поводу операционных издержек, связанных с координацией, нашла отражение в пункте 56 резолюции Генеральной Ассамблеи "Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", A/RES/59/250, 22 декабря 2004 года.

необходимо принимать во внимание. Поэтому деятельность по согласованию необходимо во все большей степени осуществлять в гораздо более широком контексте международного сообщества доноров, представленного в КСР, и все активнее направлять усилия на увязку, которая имеет еще более важное значение для повышения эффективности помощи. В этой связи дальнейшее укрепление связей с КСР имеет колоссальное значение. Поскольку прогресс в рамках этого форума имеет ключевую значимость для всех организаций - членов ГРООН, они должны принять меры для того, чтобы играть более активную роль в работе КСР, чем в прошлом. В настоящее время в роли связующего звена между ОЭСР/КСР и ГРООН выступает ПРООН. Стоило бы подумать о том, чтобы отвести КГРООН более весомую роль по сравнению с ее нынешней вспомогательной ролью. Канцелярии следует предложить поддерживать очень тесные контакты с Директоратом ОЭСР по вопросам развития и действовать в качестве канала передачи информации другим членам ГРООН, в частности для обеспечения оптимальных последующих действий в связи с Парижской декларацией по эффективности помощи. Поэтому рекомендуется установить более формальные связи с КСР. Для этого Председателю КСР или его представителю с настоящего момента следует направить постоянно действующее приглашение для участия в заседаниях Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета (на этапах заседаний высокого уровня и заседаний, посвященных оперативной деятельности), а также в совещаниях исполнительных советов/советов управляющих членов ГРООН для обеспечения обмена информацией и согласованности в работе. КСР и ГРООН следует рассмотреть вопрос о направлении Председателю КСР или его представителю приглашения регулярно участвовать в соответствующих заседаниях. Это позволило бы информировать друг друга и облегчило бы дальнейший прогресс. См. рекомендацию 10.

67. Всем исполнительным главам ГРООН, еще не делающим этого, следует ежегодно представлять своим руководящим органам доклады о прогрессе, достигнутом в выполнении программы упрощения и согласования процедур⁷⁶. Они должны указывать, в каких областях им удалось присоединиться к рабочим механизмам упрощения и согласования четырех членов Исполкома, выступающих первопроходцами, а также в каких областях и когда они намереваются присоединиться к ним, или же, если у них такого намерения нет, подробно описывать препятствия, мешающие им сделать это. Такая дискуссия принесет пользу государствам-членам, поскольку позволит им составить представление о пределах и издержках этой работы. Секретариату Экономического и Социального Совета, в случае необходимости в сотрудничестве с КСР и/или ГРООН, следует ежегодно представлять Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее краткий доклад о состоянии дел на основе этих новых докладов о прогрессе в дополнение к докладам, которые уже ежегодно представляются четырьмя членами Исполкома Экономическому и Социальному Совету. Все эти доклады в совокупности позволят государствам-членам составить представление о том, на каких направлениях и каким образом поощрять дальнейшее межучрежденческое сотрудничество, обеспечить согласованность и последовательность в работе и позволит им лучше оценить последствия принимаемых ими решений. См. Рекомендацию 11.

III. РАЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРИСУТСТВИЯ НА МЕСТАХ

A. Установление четкой и однозначной роли координатора-резидента

68. Истоком концепции координатора-резидента является "Трехсторонний консенсус 1970 года" (резолюция 2688 (XXV) Генеральной Ассамблеи), который обозначил координирующую и руководящую роль представителя ПРООН. Эти положения были дополнительно доработаны и

⁷⁶ Речь идет о членах Исполкома ГРООН, которые уже ежегодно отчитываются перед Экономическим и Социальным Советом.

уточнены в ряде последующих резолюций, особенно в веховой резолюции 32/197, озаглавленной "Перестройка экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций", от 1977 года⁷⁷, а также в резолюциях Генеральной Ассамблеи 44/211, 47/199, 50/120, 52/203, 52/12В, 53/192, 56/201 и - в последний раз - в резолюции 59/250 от 17 декабря 2004 года⁷⁸.

69. Система координаторов - резидентов Организации Объединенных Наций регулярно рассматривается также Экономическим и Социальным Советом, который во многих из своих резолюций подчеркивал важное значение этого института. В предложении Генерального секретаря по дальнейшей сводной реформе⁷⁹ в рамках рубрики "Повышение качества сотрудничества" Генеральный секретарь определяет систему координаторов-резидентов как "краеугольный камень координации на местном уровне". Официально система координаторов-резидентов была создана в 1981 году. В части VII резолюции A/RES/56/201, которая посвящена исключительно системе координаторов-резидентов, Генеральная Ассамблея вновь подтвердила, что при соблюдении принципа главной ответственности самих стран система координаторов-резидентов призвана играть ключевую роль в обеспечении функционирования системы Организации Объединенных Наций на уровне стран и что она должна рассматриваться в качестве одного из основных инструментов эффективной и действенной координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития. Это было еще раз подтверждено в резолюции A/RES/56/250, где в пункте 54 постановляющей части Генеральная Ассамблея "настоятельно призывает систему Организации Объединенных Наций оказывать дальнейшую финансовую, техническую организационную поддержку системе координаторов-резидентов и просит Генерального секретаря в консультации с членами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития обеспечивать координаторов-резидентов необходимыми ресурсами для эффективного выполнения ими своих функций".

70. В резолюции 56/201 Генеральная Ассамблея уже рекомендовала всем партнерам, фондам, программам, специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций и Секретариату активизировать поддержку системы координаторов-резидентов. Эта рекомендация об оказании поддержки системе координаторов-резидентов была адресована также МФУ и другим партнерам по процессу развития. Координаторы-резиденты должны поддерживать более эффективное и предметное взаимодействие с правительством страны - получателя помощи, а также в надлежащих случаях с гражданским обществом и другими соответствующими заинтересованными сторонами. Она обратилась далее ко всем организациям системы

⁷⁷ В пункте 34 выводов и рекомендаций Специального комитета по перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций, содержащихся в приложении к резолюции 32/197 от 20 декабря 1977 года, указывается следующее: "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 консультаций 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... С учетом потребностей отдельных стран следует принять меры для объединения отделений различных организаций Организации Объединенных Наций, расположенных в различных странах".

⁷⁸ Резолюции Генеральной Ассамблеи 44/211 от 22 декабря 1989 года, 47/199 от 22 декабря 1992 года, 50/120 от 20 декабря 1995 года, 52/203 от 18 декабря 1997 года, 52/128 от 19 декабря 1997 года, 53/192 от 15 декабря 1998 года, 56/201 от 21 декабря 2001 года и 59/250 от 17 декабря 2004 года.

⁷⁹ "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований", доклад Генерального секретаря, A/57/387 (и Corr.1), 9 сентября 2002 года.

Организации Объединенных Наций, включая те из них, которые не имеют представительств на местах, и к региональным комиссиям с просьбой продолжать совершенствовать и укреплять систему координаторов-резидентов посредством поддержки этой системы и активного участия в ее функционировании на основе их соответствующих мандатов и в тесном взаимодействии с национальным правительством. В этой же резолюции были с удовлетворением отмечены усилия, направленные на техническое совершенствование этой системы посредством расширения контингента координаторов-резидентов, обеспечения его большей гендерной сбалансированности, использования оценок профессиональной компетентности для отбора кандидатов, а также внедрения усовершенствованных систем подготовки персонала и ежегодной служебной аттестации.

71. ПРООН создала Фонд Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран⁸⁰ в дополнение к Фонду для поддержки координаторов-резидентов, который формируется за счет основных ресурсов ПРООН, с тем чтобы позволить координаторам-резидентам и страновым группам совершенствовать координацию деятельности на местах⁸¹.

72. В соответствии с докладами как ПРООН, так и ЮНИСЕФ Экономическому и Социальному Совету⁸² в осуществлении этой резолюции был достигнут значительный прогресс. ПРООН сообщила, что она реорганизовала и модернизировала центр оценки координаторов-резидентов с учетом необходимости улучшения оценки кандидатов ввиду сложных функций координатора-резидента, который призван играть роль проводника в жизнь процессов реформ Организации Объединенных Наций на уровне стран и действовать в сложных кризисных и постконфликтных ситуациях⁸³. Утверждалось, что требования, предъявляемые к управленческим и лидерским качествам, были приведены в соответствие с этими новыми потребностями и условиями. Должное внимание уделяется гендерным и культурным факторам. Чтобы продолжать выполнять эти функции, действующие и бывшие координаторы-резиденты должны успешно пройти аттестацию. Было сообщено, что затраты на оценку составляют 8 400 долл. США. За период с 2001 года по октябрь 2004 года аттестацию в качестве координаторов-резидентов прошли примерно 255 человек - из которых 56% были сотрудниками ПРООН, а 33% составляли женщины. Примерно 50% являются выходцами из развивающихся стран. По состоянию на ноябрь 2004 года

⁸⁰ В докладе КПРООН донорам указывается, что фактические расходы в 2003 году составили 15 449 131 долл. США против запланированных расходов на сумму 19 656 500 долл. США, из которых 6 094 000 долл. США были выделены из основных средств ПРООН. Потребности в финансировании на 2004, 2005 и 2006 годы составляют соответственно 25 809 408 долл. США, 26 547 157 долл. и 27 880 973 долл. США.

⁸¹ "Оперативная деятельность Организации Объединенных Наций в области международного сотрудничества в целях развития - прогресс в деле осуществления резолюции 56/201 Генеральной Ассамблеи", E/2002/47, 14 мая 2002 года, пункт 29.

⁸² "Ежегодный доклад Экономическому и Социальному Совету: доклад Администратора ПРООН", E/2004/4-DP/2004/12, 9 декабря 2003 года, и "Годовой доклад Экономическому и Социальному Совету: доклад Директора-исполнителя Детского фонда Организации Объединенных Наций", E/2004/3-E/ICEF/2004/4, 18 ноября 2003 года.

⁸³ В докладе "Обзор центра оценки координаторов - резидентов Организации Объединенных Наций" (июнь 2004 года) были сформулированы некоторые рекомендации, которые направлены, в частности, на решение следующих задач: разработка и принятие стандартизированных для всех учреждений критериев, определяющих отбор кандидатов на предмет оценки их пригодности на должности координаторов-резидентов; повышение эффективности Центра оценки координаторов-резидентов; более эффективное управление контингентом координаторов-резидентов; достижение цели разнообразия; уточнение руководящих принципов отбора координаторов-резидентов; и, что важнее всего, повышение прозрачности процедур отбора.

из 131 координатора-резидента (включая лиц, назначенных на эти должности), согласно этому докладу, 45% были выходцами из развивающихся стран. Примерно 26% координаторов-резидентов являются сотрудниками организаций системы Организации Объединенных Наций, помимо ПРООН⁸⁴.

73. ЮНИСЕФ выделил в своем докладе три серьезные проблемы: "необходимость постоянно учитывать соотношение мужчин и женщин и представителей Севера и Юга; выявление кандидатов с опытом работы в учреждениях, занимающихся вопросами развития и гуманитарными вопросами, необходимым для успешной работы во многих чрезвычайных ситуациях; и, в некоторых случаях, задержки с получением согласия правительств; а также нахождение решений, с тем чтобы лица, имеющие экспертный опыт работы в чрезвычайных ситуациях и в решении гуманитарных вопросов, не обрекались на работу в местах службы с тяжелыми условиями, не допускающими проживания с членами семей"⁸⁵. **В сочетании с необходимостью содействия обеспечению преемственности при поддержании присутствия на местах это создает реальную проблему, для решения которой необходимо найти стимулы и меры поощрения.** Отбор на должность координаторов-резидентов сотрудников из других организаций, помимо ПРООН, означает "утечку мозгов" из этих организаций, которую ЮНИСЕФ называет "нулевым выигрышем" в том смысле, что положительные сдвиги в разнообразии кандидатур в системе координаторов-резидентов на деле могут привести к уменьшению числа учреждений, выдвигающих кандидатуры.

74. Координаторы-резиденты являются также представителями-резидентами ПРООН⁸⁶. **Вопрос об этой двойной роли или "синдроме двух стульев" поднимался также в одном из более ранних докладов ОИГ "Укрепление представительства системы Организации Объединенных Наций на местах" (JIU/REP/97/1), в котором была высвечена проблема потенциального конфликта интересов и связанная с этим угроза беспристрастности координатора-резидента.** "Должностные лица из организаций, помимо ПРООН, поднимали вопросы, касающиеся ... приоритетов и лояльности, а также распределения времени и усилий в этой связи"⁸⁷.

75. **Принципы нейтральности и беспристрастности могут считаться нарушенными тем, что координатор-резидент остается полностью подотчетным Администратору ПРООН в вопросах, связанных с программой ПРООН в данной стране, даже в тех случаях, когда там, где это оправданно, функции повседневного управления программой ПРООН возлагаются на старшего заместителя представителя-резидента ПРООН⁸⁸.** **Угроза нейтральности и примеры возможного конфликта интересов** возникают в связи с тем, что во многих странах ПРООН распоряжается средствами правительств-партнеров на основе совместного финансирования. Хотя это формирует

⁸⁴ "Доклад Экономическому и Социальному Совету: доклад Администратора", E/2005/4-DP/2005/13, 29 ноября 2004 года, пункты 28-32.

⁸⁵ "Доклад Директора-исполнителя Детского фонда Организации Объединенных Наций: годовой доклад Экономическому и Социальному Совету", E/2004/3-E/ICEF/2004/4, 18 ноября 2003 года, пункт 20.

⁸⁶ В пункте 8 документа "Руководящие принципы АКК по функционированию системы координаторов-резидентов" (1999 год) указывается: "КР обычно является представителем-резидентом ПРООН в соответствии с установочным указанием Генеральной Ассамблеи" (резолюция 48/209 Генеральной Ассамблеи, пункт 4).

⁸⁷ JIU/REP/97/1, стр. 11 и 16. В докладе приводится история эволюции концепции координаторов-резидентов и системы координаторов-резидентов и анализируются проблемы, связанные с этой двойной ответственностью.

⁸⁸ "ACC Guidelines on the Functioning of the Resident Coordinator System", op. cit., para. 18.

привилегированные взаимоотношения между координатором-резидентом и данным правительством, строго говоря, это может поставить под угрозу его/ее функционирование в качестве нейтрального посредника системы Организации Объединенных Наций. Таким образом, можно утверждать, что наличие привилегированных взаимоотношений с правительством, выделяющим ПРООН средства для совместного финансирования, может затруднять координатору-резиденту столь же энергичную защиту или отстаивание предусмотренных мандатами интересов других организаций, если они ставятся под сомнение этим же самым правительством. Сформулированный недавно Генеральной Ассамблеей в пункте 61 резолюции 59/250 призыв к координаторам-резидентам при мобилизации средств "сосредоточивать свое внимание на мобилизации средств на страновом уровне для всей системы Организации Объединенных Наций" может создать дальнейшие проблемы в деле согласования обязанностей координатора-резидента в рамках двух разных сфер ответственности, т.е. в качестве координатора-резидента и в качестве представителя-резидента ПРООН. Еще один довод в пользу вывода из сферы контроля ПРООН ответственности за координацию всей семьи Организации Объединенных Наций сводится к тому, что это могло бы внести ясность в схему подотчетности, которая в противном случае оказывается размытой.

76. Чтобы в полной мере понять **нынешние задачи, стоящие перед координатором-резидентом**, полезно дать описание обязанностей и задач, которые он должен выполнять. Как описывается в проектной версии описания должностных функций координаторов-резидентов⁸⁹, его функции действительно весьма широки. Главная задача заключается в обеспечении того, чтобы оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития на уровне страны координировалась в целях максимального повышения ее эффективности с точки зрения затрат и обеспечения максимальной позитивной отдачи для усилий соответствующей страны в области развития. Кроме того, координатор-резидент должен координировать работу по продвижению целей Организации Объединенных Наций в той стране, куда он назначен, и обеспечивать слаженность всей деятельности системы Организации Объединенных Наций, как ориентированной на развитие, так и носящей иной характер.

77. Координаторы-резиденты получают верительные грамоты от Генерального секретаря, которого они обычно представляют и перед которым они в конечном счете отчитываются. Однако Генеральный секретарь делегировал полномочия на надзор и управление системой координаторов-резидентов Администратору ПРООН⁹⁰. ПРООН выделяет бюджет для координаторов-резидентов, а также оказывает основную связанную с этим поддержку системе координаторов-резидентов. Сотрудники, не являющиеся работниками ПРООН, прикомандировываются к ПРООН, когда на них возлагаются функции координатора-резидента и представителя-резидента.

78. Помимо того, что координатор-резидент представляет Генерального секретаря в этой стране, он еще и является назначенным должностным лицом, отвечающим за вопросы безопасности. Кроме того, координаторы-резиденты назначаются также представителем Программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) и Фонда международного партнерства Организации Объединенных Наций (ФМПООН). В качестве представителя-резидента ПРООН это лицо представляет ЮНКТАД, Программу Организации Объединенных

⁸⁹ Они изложены в проекте "Resident Coordinator: Job Description", August 2004.

⁹⁰ Возможно, было бы полезно продолжить размышления над вопросом о полезности и осуществимости более коллегиального надзора за координаторами-резидентами в целях обеспечения максимально возможной принадлежности этого института системе Организации Объединенных Наций, занимающейся вопросами развития, как это подчеркнуто в пункте 59 резолюции A/RES/59/250. Этот вопрос должен оставаться на повестке дня государств-членов и КССР/ПРООН.

Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Программу Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат ООН). Координатор-резидент может также действовать от имени других организаций, не имеющих представительств на местах, если другие организации системы Организации Объединенных Наций обращаются с такой просьбой. В странах, где осуществляются операции по оказанию гуманитарной помощи, координатор-резидент обычно назначается также Координатором Организации Объединенных Наций по гуманитарным вопросам. В июне 2004 года существовало 20 таких координаторов по гуманитарным вопросам, из которых лишь один являлся также координатором-резидентом. В странах, сталкивающихся со значительными политическими проблемами, координатор-резидент иногда берет на себя также роль заместителя Специального представителя Генерального секретаря (ЗСПГС).

79. Ввиду этого возросшего бремени, ложающегося на координатора-резидента/представителя-резидента, ПРООН начала назначать страновых директоров ПРООН для освобождения его/ее от управления повседневными операциями ПРООН. Администратор ПРООН предусматривает создать в 2005 году 20 таких должностей для охвата случаев выполнения ими дополнительных обязанностей с точки зрения функций ЗСПГСИ все большего укрупнения программ в странах, а в конечном счете учредить 40 таких должностей⁹¹. В пункте 60 своей самой последней резолюции, посвященной ТВОП (резолюция 59/250), Генеральная Ассамблея просит ПРООН назначать страновых директоров для выполнения основной деятельности Программы, "особенно в странах, где работают крупные страновые группы, существуют сложные условия в плане координации или сложились сложные чрезвычайные ситуации".

80. Ввиду многоплановой и многофункциональной рабочей нагрузки координаторов-резидентов, а также по приведенным выше причинам **рекомендуется четко размежевать функции координатора-резидента ООН и функции представителя-резидента ПРООН и уточнить его/ее подотчетность**. Это подразумевает поддержку инициативы Администратора ПРООН по назначению страновых директоров ПРООН, но с распространением этой практики на все страны, охваченные программами. Это позволит снять часть реальных и умозрительных озабоченностей по поводу того, что работа ПРООН подрывает необходимую беспристрастность координатора-резидента, который призван быть "сильным, нейтральным, преданным делу и представляющим всех содействующим лицом, способным увязать различные функции и задачи, стимулировать эффект синергизма в системе, с тем чтобы мобилизовывать и использовать полную силу системы, авторитетным хранителем знаний и социально-экономических данных о стране и "состоянии" осуществления целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, в стране, способным обеспечить руководство разработкой плана Организации Объединенных Наций для каждой страны, с тем чтобы каждое учреждение знало, как оно вписывается в более общую картину, и с учетом национальных приоритетов". Отделение роли координатора от функций руководителя среднего звена ПРООН имеет исключительно важное значение для проведения разграничения между управленческой поддержкой координатора-резидента и общим руководством системой координаторов-резидентов⁹². **См. рекомендацию 12.**

⁹¹ См. заявление Администратора ПРООН Марка Маллока Брауна в Исполнительном совете ПРООН и ЮНФПА в Женеве 14 июня 2004 года, а также документ "Towards a More Effective United Nations at the Country Level", CEB Retreat, 29 October 2004, Greentree Foundation, New York, Executive Summary.

⁹² Ibid. и Group III (Facilitator Louise Fréchette, Rapporteur Thoraya Obaid) para. 24. См. также Group II (Facilitator James Wolfensohn, Rapporteur Peter Piot), para. 20.

81. В случае освобождения координатора-резидента от подотчетности ПРООН в вопросах финансирования, программы и управления в рамках этой организации он/она окажется в **более выгодном положении, чтобы эффективно работать на благо всей СГООН, и более не будет считаться поддерживающим структурный уклон в пользу ПРООН.**

82. Тесно связанным с вопросом о его/ее подотчетности, но не зависящим от него является вопрос о том, где координатор-резидент базируется и кто им руководит. Существуют исторические причины для того, чтобы ПРООН выступала в роли места базирования и управляющего и финансирующего звена системы координаторов-резидентов, поскольку первоначально именно ПРООН выделяла всех координаторов-резидентов. Поскольку положение изменилось и все большее число координаторов-резидентов являются выходцами из других учреждений, возможно, было бы полезно **периодически проводить обзор нынешней практики в целях обеспечения того, чтобы она не создавала препятствий на пути обеспечения контроля и максимально широкой заинтересованности всех членов КССР, поскольку это имеет ключевое значение для эффективного функционирования системы координаторов-резидентов. Это схема должна время от времени становиться предметом обзора для обеспечения полной и безоговорочной поддержки со стороны всех членов КССР (и ГРООН).** Представляется также **полезным обсудить вопрос со странами-партнерами, поскольку это влияет на структуру взаимоотношений и диалога с организациями Организации Объединенных Наций.** В любом случае этот вопрос нуждается в решении с точки зрения **организационных, финансовых аспектов и аспектов развития.**

83. Нет никаких сомнений в том, что можно привести веские доводы в пользу того, чтобы ПРООН оставалась базовой организацией для этой программы. Совершенно очевидно, что Администратор ПРООН убежден в том, что "фундаментальная логика закрепления за ПРООН роли места базирования и финансирующего звена системы координаторов-резидентов сегодня остается такой же убедительной, как и в момент создания ГРООН... ПРООН, которая обеспечивает присутствие во всех странах мира и выполняет широкую роль в вопросах развития, остается единственным реалистичным местом для базирования системы, которой приходится поддерживать контакты с центральным звеном правительства, а также со всеми министерствами"⁹³.

84. В конечном итоге будет необходимо придти к такому решению, которое гарантирует **независимость координаторов-резидентов от ПРООН, закрепляет правильную связь с этой организацией и, что не менее важно с точки зрения затратной эффективности, обеспечивает полную и недвусмысленную принадлежность этой системы всей системе Организации Объединенных Наций.** Убедительными в этом плане являются мнения широкого круга членов ГРООН по поводу решения, вынесенного членами Исполкома ГРООН в январе 2004 года на выездном совещании в Гринтри относительно расширения официальных полномочий координатора-резидента применительно к матрице результатов РПООНПР и последствий ее использования⁹⁴.

⁹³ Довод, выдвинутый в заявлении Администратора ПРООН Марка Маллока Брауна (цит. соч.).

⁹⁴ "Report on the Greentree Retreat", UNDГ Executive Committee, 6 January 2004, pages 3-4, а также решение, которое гласит: "КР следует предоставить больше официальных полномочий в деле разработки и мониторинга матрицы результатов и эти полномочия должны осуществляться в тесном сотрудничестве с властями национальных партнеров. Эти расширенные полномочия имеют особенно важное значение для обеспечения стратегической сфокусированности на РПООНПР и для сведения к минимуму давления в пользу отражения всех интересов всех учреждений вне зависимости от их значимости или актуальности для приоритетов страны. Споры, связанные с расширением этих полномочий, будут передаваться для урегулирования соответствующим региональным директорам".

85. Некоторые члены ГРООН выразили опасение в связи с тем, что установление официальных полномочий и подотчетности в вопросах разработки и мониторинга матрицы результатов РПООНПР для координатора-резидента (который в настоящее время обычно является представителем - резидентом ПРООН) с вытекающим из этого правом возложения ответственности на них будет равнозначно передаче полномочий и контроля в части вопросов программ и проектов на места и, следовательно (косвенным образом), координатору-резиденту, который, как оказывается, является также представителем другой доминирующей организации системы Организации Объединенных Наций, занимающейся вопросами развития. Это, как опасаются, размоет полномочия и ответственность соответствующих советов управляющих и исполнительных глав организаций в вопросах ориентации и осуществления программ и приведет к перераспределению полномочий от соответствующих штаб-квартир на места. **Эти опасения необходимо рассмотреть четко и открыто, причем в более широком контексте всего КССР.** Это свидетельствует также в пользу приведенной в настоящем докладе рекомендации однозначно разделить функции и схемы подотчетности координатора-резидента и представителя-резидента. Для того чтобы координатор-резидент пользовался полным уважением всех организаций системы Организации Объединенных Наций, он должен быть подотчетным всему КССР.

86. Хотя вопрос об альтернативных схемах управления, размещения и финансирования должен оставаться в повестке дня соответствующих межучрежденческих форумов, в настоящем докладе рекомендуется изменить процедуры назначения координатора-резидента. В настоящее время координатор-резидент назначается Генеральным секретарем после консультаций с членами КССР и по рекомендации Администратора. Для обеспечения максимально возможной заинтересованности предлагается, чтобы в будущем такая рекомендация о назначении исходила от глав четырех членов Исполкома ГРООН, а именно ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП, которые традиционно также обеспечивают разветвленное присутствие на местах. Генеральному секретарю рекомендуется в будущем назначать координатора-резидента после консультаций со всеми членами КССР и по рекомендации четырех членов Исполкома. Для отражения этой новой схемы следует соответствующим образом изменить существующие руководящие принципы. См. рекомендацию 12.

87. Это касается также служебной аттестации, при проведении которой право голоса должны иметь все организации, причастные к системе координаторов-резидентов, т.е. все организации системы Организации Объединенных Наций (как обеспечивающие, так и не обеспечивающие на программном уровне присутствие в странах), которые призваны вносить вклад в работу этой системы. Представителям-резидентам различных организаций системы Организации Объединенных Наций, ее программ, фондов и специализированных учреждений, обеспечивающих присутствие в конкретной стране, рекомендуется ежегодно отчитываться перед их исполнительными главами о результативности работы координатора-резидента. Тем подразделениям, которые не обеспечивают на программном уровне присутствие на местах, но которые представлены координатором-резидентом, а также тем, которые опираются на координатора-резидента в деле использования их знаний и опыта в разработке входящих в сферу национальной ответственности стратегий развития/сокращения масштабов нищеты и/или таких инструментов Организации Объединенных Наций, как ОСО и РПООНПР (подразделения штаб-квартир, региональные комиссии и т.д.), следует предложить проводить служебную аттестацию координатора-резидента в касающейся их части и представлять соответствующие доклады ГРООН.

88. Рекомендуется, чтобы в будущем в такую служебную аттестацию, представляемую членами СГООН в свои штаб-квартиры, включались, в частности, особое упоминание о всех результатах, которые могут быть отнесены на счет координатора-резидента; оценка лидерских и координационных навыков координатора-резидента; описание любых позитивных изменений во взаимоотношениях с правительством страны-партнера, а также с представителями

гражданского общества; примеры укрепления потенциала; а также примеры активизации участия гражданского общества и других заинтересованных сторон в разработке стратегий сокращения масштабов нищеты (таких, как ДССН или эквивалентные им процессы) в целях усиления их подконтрольности стране. Особый акцент следует сделать на оценке результативности его/ее работы в части качества взаимоотношений с двусторонними донорами и финансовыми учреждениями, прежде всего с Всемирным банком, и другими организациями, такими, как Европейская комиссия, поскольку продвижение в направлении формирования более широких партнерских союзов на местах обретает все более важное значение. Следует приводить конкретные примеры того, где подобное взаимодействие/сотрудничество или координация привели к осязаемым результатам, а также представлять информацию о том, сыграл ли и, если да, то каким образом, координатор-резидент весомую роль в обеспечении принятия надлежащих последующих мер в связи с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, согласованными на международном уровне планами действий и целями крупных конференций Организации Объединенных Наций и других международных конференций и т.д.

89. В служебную аттестацию должна также включаться ссылка на достижения в деле согласования, упрощения и увязки механизмов, которые могут быть отнесены на счет действий координатора-резидента. При этом необходимо также приводить иллюстрирующие это примеры в целях выявления передовой практики, которая заслуживает внедрения *mutatis mutandis* в других странах. В странах, находящихся в конфликтной ситуации или переживающих постконфликтный/переходный период, аттестация должна отражать конкретные качества, примененные данным конкретным координатором-резидентом. Подобный **пересмотр системы служебной аттестации** помог бы значительно повысить качество поступающей с мест информации о координаторе-резиденте, нехватка которой вызывает сожаление, как было заявлено в одном из последних докладов Администратора Экономическому и Социальному Совету⁹⁵.

90. Координатору-резиденту, которому должно быть предоставлено право доступа к содержанию такой судебной аттестации, следует **предложить представлять отчеты о результативности работы различных представителей-резидентов системы Организации Объединенных Наций и их групп**, а в исключительных обстоятельствах при двух крайностях (отличная и плохая работа) - отдельных членов этих групп. И в данном случае в такую отчетность должна включаться информация о связях со структурами занимающихся оказанием помощи органов за пределами системы Организации Объединенных Наций, а также выноситься рекомендации об улучшении работы, в случае необходимости, с указанием всех препятствий, мешающих повышению ее эффективности. Такие описания должны сопровождаться положительными примерами. В настоящее время учреждениям предлагается строить их аттестацию на четырех основных элементах: годовом плане работы, достижениях по годовому плану работы, излагаемых в годовом докладе, формате служебной аттестации координатора-резидента и описании должностных функций координатора-резидента⁹⁶.

⁹⁵ См. E/2004/4-DP/2004/12, цит. соч., пункт 41: "В настоящее время служебная аттестация координаторов-резидентов проводится на основе весьма ограниченной и недостаточной информации, поступающей с мест". Сюда же включено описание элементов, на которых строится аттестация. "Никакого механизма обратной связи для оценки вклада отдельных членов страновой группы Организации Объединенных Наций, помимо координаторов-резидентов, не существует. Оценка деятельности других членов страновых групп в поддержку системы Организации Объединенных Наций не проводится".

⁹⁶ Описание процедур служебной аттестации координаторов-резидентов и рейтинговой системы приводится в документе "ACC Guidelines on the Functioning of the Resident Coordinator System", 1999, chapter V.B; см. также вебсайт <http://www.undg.org/>.

91. В случае такого обогащения система служебной аттестации создаст стимулы для активизации усилий по развитию сотрудничества и партнерских связей, которые должны признаваться и вознаграждаться различными организациями. Любые такие меры признания и поощрения, которые надлежит выработать, должны быть согласованы между организациями. См. рекомендацию 13.

92. Поскольку должностная иерархия все еще играет значительную роль в Организации Объединенных Наций, важно если не унифицировать, то согласовать классы должностей различных представителей на местах, которые в настоящее время значительно варьируются от одной организации системы Организации Объединенных Наций к другой, с тем чтобы облегчить выполнение задач координатора-резидента по отношению к другим членам СГООН. Различия в уровнях должностей никоим образом не должны служить препятствием для эффективного сотрудничества. В настоящее время представители на местах некоторых специализированных учреждений с ограниченными программными средствами имеют более высокие классы должностей, чем представители фондов и программ Организации Объединенных Наций. КССР следует придать этому вопросу приоритетное значение, поскольку он влияет также на авторитет системы Организации Объединенных Наций на местах. В этой связи КССР рекомендуется выступить с инициативой о проведении организациями системы Организации Объединенных Наций обзора структуры должностей их представителей на местах, с тем чтобы привести ее в соответствие с их обязанностями и подотчетностью с учетом положения в конкретной стране-партнере. Для наделения координатора-резидента надлежащими полномочиями необходимо установить соответствие между классом такой должности и классами должностей других членов СГОО; т.е. классы должностей соответствующих представителей в конечном итоге не должны быть выше класса должности координатора-резидента, который должен быть наделен полномочиями (в увязке с классом должности) возглавлять группу⁹⁷. См. рекомендацию 14.

В. Общие помещения и службы - Дом Организации Объединенных Наций

93. Рационализация присутствия на местах нацелена на повышение эффективности деятельности Организации Объединенных Наций на уровне стран и на высвобождение ресурсов, которые в настоящее время используются для поддержания целого ряда параллельных административных структур, базирующихся в странах. Можно утверждать, что более интегрированная административная структура будет способствовать большей интегрированности программной структуры. Размещение членов страновой группы в одном месте должно способствовать улучшению того и другого. Таким образом, предполагается, что развернутая в 1997 году реформа под названием "Дом Организации Объединенных Наций" станет еще одним элементом, содействующим повышению эффективности и согласованности при обеспечении присутствия Организации Объединенных Наций на уровне стран. Генеральная Ассамблея призвала фонды, программы и специализированные учреждения уделять первоочередное внимание вопросу о "совместном использовании общих служб" на местах. Эти усилия должны быть направлены на получение экономии и повышение эффективности за счет эффекта масштаба, усиление переговорных позиций, улучшение транспарентности и подотчетности, повышение качества услуг и, что не менее важно, облегчение межучрежденческой координации посредством установления более тесных рабочих отношений в рамках СГООН,

⁹⁷ В докладе ОИГ 1997 года, озаглавленном "Укрепление представительства системы Организации Объединенных Наций на местах", было рекомендовано, "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".

которые в свою очередь влияют на слаженность действий и общий имидж системы Организации Объединенных Наций на уровне стран. Цель этой инициативы заключается в увеличении числа общих служб, доступных различным организациям системы Организации Объединенных Наций, таких, как информационные технологии, службы поездок и банковские службы, автомобильные пулы, службы закупок, эксплуатации зданий, а также тех, которые обеспечивают усиление связей между членами СГООН⁹⁸. ГРООН в 2001 году на экспериментальной основе разработала такого рода программу. Для оказания содействия отделениям на местах Исполком ГРООН создал **Межучрежденческую рабочую группу ГРООН по общим помещениям и службам и вебсайт "Новый Дом Организации Объединенных Наций"**⁹⁹, который служит моделью, показывающей методы поэтапного создания домов Организации Объединенных Наций и **банка данных по домам Организации Объединенных Наций**¹⁰⁰.

94. Финансирование со стороны доноров позволило обеспечить профессиональную подготовку и техническую поддержку, которые имеют важное значение для развития этой инициативы в большем числе стран и для закрепления достигнутых успехов там, где она уже была развернута. Существующие **Оперативные указания по внедрению концепции общих служб**¹⁰¹, подготовленные ГРООН, были обновлены с учетом новых изменений. Число домов Организации Объединенных Наций было доведено до 58. Сообщается о достигнутой экономии средств в таких областях, как общие приемные, общие службы организации поездок, предоставляющие более крупные скидки, эксплуатация зданий, коммуникационно-информационные технологии и закупки (прежде всего закупки топлива). При этом обеспечивается такой дополнительный выигрыш, как повышение качества и эффективности услуг и более безопасные условия работы.

95. В числе препятствий, указанных Администратором в его докладе Экономическому и Социальному Совету 2004 года, были отмечены, в частности, "нехватка персонала и ресурсов; отсутствие общих помещений; разные процедуры и необходимость активизации межучрежденческого сотрудничества и взаимодействия"¹⁰². Другие вопросы, поднимаемые традиционно прочно обосновавшимися на местах организациями системы Организации Объединенных Наций, касаются нежелания отказываться от хорошо налаженных контактов с уже давно действующими поставщиками услуг в стране и вопросов относительно **затратной эффективности операций, а также соображений безопасности**, которые необходимо учитывать¹⁰³. В 2004 году был достигнут значительный прогресс, как это указывается в резюме доклада о работе Совещания общих служб (проходившего в сентябре 2004 года в Бангкоке), на котором были согласованы в общей сложности 24 рекомендации, в том числе относительно обязательного введения общих служб для стран, охваченных Исполнительным комитетом ГРООН, согласования кадровой политики, методов аудита, финансовых условий и бюджетных подходов,

⁹⁸ В 2001 году экспериментальная программа была инициирована в восьми странах: Бангладеш, Замбии, Зимбабве, Йемене, Кыргызстане, Уганде, на Филиппинах и в Эквадоре.

⁹⁹ См. вебсайт: <http://www.undg.org/content.cfm?id=439>.

¹⁰⁰ См. вебсайт: <http://www.undg.org/content.cfm?id=728>.

¹⁰¹ 9 февраля 2004 года. См. вебсайт: <http://www.undg.org>.

¹⁰² E/2004/4-DP/2004/12, цит. соч., пункт 33.

¹⁰³ В некоторых случаях, например в случае ЮНЕСКО, принимающие правительства берут на свои плечи часть эксплуатационных расходов соответствующего местного отделения.

отстаивания принципа расширения участия специализированных учреждений и МФУ, а также обязательного охвата схемами общих служб проблематики ВИЧ/СПИДа на рабочем месте¹⁰⁴.

С. Создание совместных представительств и/или делегирование полномочий на сотрудничество¹⁰⁵ и перепрофилирование наборов навыков

96. С вопросом о физическом наличии домов Организации Объединенных Наций связана инициатива по созданию совместных представительств, которая, впрочем, не зависит от их такого физического наличия. Идея сокращения накладных расходов для учреждений и операционных издержек для правительств подтолкнула Генерального секретаря к вынесению рекомендации относительно более широкого использования "модели совместных представительств"¹⁰⁶. Это предложение ставит перед государствами-членами задачу в более долгосрочной перспективе рассмотреть "альтернативные модели организации своей деятельности на страновом уровне" и "изучать различные формы деятельности Организации Объединенных Наций на национальном уровне" для повышения эффективности оказания помощи странам-партнерам со стороны системы Организации Объединенных Наций. Настаивая на необходимости "обеспечивать сохранение самобытного характера вклада каждого учреждения системы Организации Объединенных Наций", Генеральный секретарь в качестве примера предложил фондам, программам и специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций создавать в странах, где совокупные финансовые и кадровые ресурсы Организации Объединенных Наций невелики, совместные представительства. Правительству принимающей страны будет предлагаться согласиться на создание "общей программы", для которой "могла бы создаваться единая служба, объединяющая сотрудников различных подразделений Организации Объединенных Наций".

¹⁰⁴ "Доклад о работе Совещания общих служб", проходившего в Бангкоке, Таиланд, 27-30 сентября 2004 года. В документе "Resident Coordinator Annual Reports 2003: A compendium of Good Practices-UNDG Response to TCPR 2001" (page 25) наиболее часто упоминавшимися общими службами в порядке убывания были: "Службы безопасности, вебсайты-ИТ, виртуальные библиотеки и другие службы, связанные с ИТ, ВСАТ, библиотеки/центры документации, амбулатории, службы организации поездок, службы закупок, связи, ремонта и обслуживания транспортных средств, гаражи для транспорта сотрудников и т.д., банковские службы, другие службы, такие, как залы заседаний, кафетерии, страхование и контракты". Необходимость унификации систем информационных технологий в организациях системы Организации Объединенных Наций рассматривается в качестве ключевого условия для создания систем общих служб в этой области.

¹⁰⁵ Подход, основанный на "молчаливом партнерстве" или на делегировании полномочий на сотрудничество, используется, в частности, странами Северной Европы, министерством по вопросам международного развития (МВМР) правительства Соединенного Королевства, Нидерландами и Ирландским агентством по оказанию помощи в Замбии; см. Шведский план действий по согласованию и координации сотрудничества в области развития, 19 июня 2003 года. Делегирование полномочий на сотрудничество преследует цель "ограничения числа местных партнеров и отдельных процедур на основе дополнительных соглашений с одним донором об управлении и оказании им помощи от имени других. Конкретным примером пар двусторонних доноров являются, в частности, Швеция - Норвегия", Emerging Issues and Draft Annotated Outline for the Second High-Level Forum Report, 6-7 July 2004, para. 18. См. вебсайт: <http://www.oecd.org/dac>.

¹⁰⁶ A/57/387, цит. соч., пункт 120. Модель совместного представительства является адаптированной версией концепции "одного представительства Организации Объединенных Наций", рекомендованной в "Проекте стран Северной Европы от 1996 года в отношении реформы Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях", A/51/785, 27 января 1997 года. В пункте 1 b) резюме указывается: "На страновом уровне интеграция присутствия и деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях должна привести к единой, объединенной системе развития Организации Объединенных Наций, организованной в виде одного представительства Организации Объединенных Наций".

В средних и крупных странах фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций могли бы объединять свои усилия в рамках рассмотрения тематических вопросов, причем в различных секторах функции координатора возлагались бы на разные "головные учреждения". Головное учреждение представляло бы другие подразделения системы, отсутствующие в данной стране. Такое головное учреждение могло бы оказывать финансовые и административные услуги и обеспечивать обслуживание программ на возмездной основе.

97. Единственными странами, в которых в настоящее время проводятся технико-экономические обоснования для оценки возможности создания совместного отделения ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, являются Кабо-Верде и Мальдивские Острова¹⁰⁷. В целях превращения идеи совместных представительств на Мальдивских Островах и в Кабо-Верде в реальность был назначен старший советник по вопросу о совместных представительствах. Следует упомянуть, что эти три члена Исполкома ГРООН согласились действовать в этом направлении на основе ряда критериев, включая прежде всего анализ затрат и выгод.

98. Инспектор считает, что **"модель совместного представительства"**, предложенную Генеральным секретарем, в скором времени следует распространить на другие страны. Эта модель совместных представительств особенно подходит для малых стран, имеющих малые совокупные объемы программ, но может также использоваться в относительно развитых странах со средними уровнями доходов, где операции отдельных учреждений по масштабам невелики и скорее всего останутся таковыми в будущем. Реальным стимулом должно быть получение экономии на операционных издержках, связанных с обеспечением присутствия многочисленных организаций системы Организации Объединенных Наций на местах. Такая экономия позволит увеличить средства для программ в стране. В тот момент, когда главной заботой является борьба с нищетой, будет трудно доказать необходимость сохранения дорогостоящей системы присутствия многочисленных представительств Организации Объединенных Наций на местах, особенно в условиях, когда по программным средствам заметного роста нет.

99. В духе Мотеррейского консенсуса, в котором главная ответственность за развитие возложена на страны-партнеры при одновременном закреплении соответствующего обязательства доноров оказывать им содействие в этом процессе, уместно **оставить решение вопроса о том, переходить или не переходить к созданию совместных представительств, за странами-партнерами**. Страны-партнеры должны убедиться в том, что обеспечение коллективного и объединенного присутствия Организации Объединенных Наций в рамках совместного представительства послужит им на благо. Кроме того, сообщество доноров должно обеспечить, чтобы средства, сэкономленные таким образом на операционных издержках, были использованы для увеличения программных средств. Если это окажется не так, то страны-партнеры, по всей вероятности, выступят за сохранение статус-кво. Вопрос о создании совместного представительства должен быть серьезно рассмотрен теми учреждениями, у которых расходы на содержание собственного отделения в данной стране превышают суммы, выделяемые на программы в этой же стране.

100. Поскольку создание совместных представительств требует значительной заблаговременной проработки этого вопроса, **КССР/ГРООН должны провести обзор составленного Группой по вопросу о совместных представительствах списка стран, в которых создание совместного представительства имело бы смысл с программной и оперативной точек зрения по мнению Организации Объединенных Наций**. Координаторы-резиденты в отобранных странах должны проконсультироваться с соответствующими правительствами для изучения вопроса о том, заинтересованы ли они в том, чтобы со временем система Организации Объединенных Наций создала у них совместное представительство. Следует учесть опыт Мальдивских

¹⁰⁷ E/2003/61, цит. соч., пункт 36.

Островов и Кабо-Верде. КССР/ГРООН должны представить доклад о результатах таких консультаций Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее в контексте реформы Генерального секретаря и ТВОП с указанием как положительных решений, так и причин отказа. Эта информация должна быть доведена до сведения всех руководящих органов организаций системы Организации Объединенных Наций, т.е. фондов, программ и специализированных учреждений, вместе с причинами отказа. См. рекомендацию 15.

101. Необязательно в увязке с созданием совместного представительства или в зависимости от этого, но все же в качестве полезной предпосылки можно было бы провести **пересмотр набора навыков сотрудников СГООН в данной стране**. Создание совместного представительства действительно обеспечило бы полезную возможность лучше приспособить присутствие системы Организации Объединенных Наций на уровне страны "к конкретным нуждам каждой страны в области развития таким образом, чтобы ее компоненты соответствовали текущим и запланированным программам сотрудничества, а не организационной структуре Организации Объединенных Наций"¹⁰⁸. При наличии ОСО, РПООНПР и матриц ее результатов, анализа в докладах о развитии человека (ДРЧ), докладов о целях в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, а также национальных стратегий развития/стратегий сокращения масштабов нищеты (ДССН и/или эквивалентные им процессы) должно стать легче, чем в прошлом, **прогнозировать общие потенциальные потребности страны-партнера и соответствующие наборы навыков сотрудников системы Организации Объединенных Наций на уровне страны для обеспечения более качественного обслуживания страны. Такую оценку наборов навыков необходимо провести на уровне отдельных учреждений, а также на межучрежденческом уровне в целях увязки технических потенциалов учреждений и "совместного использования навыков"**. Обзор или, в зависимости от обстоятельств, обновление этих инструментов **обеспечит возможности для изучения со страной-партнером значимости существующего набора навыков в каждом учреждении, а также межучрежденческого набора профильных навыков**¹⁰⁹.

102. С принятием решения активнее привлекать региональные комиссии к работе на уровне стран, с созданием и расширением использования субрегиональных центров учета ресурсов (СЦУР) и/или, в зависимости от обстоятельств, региональных центров обслуживания, с признанием полезности расширения использования местного экспертного опыта, активизацией взаимодействия с БВУ, запланированным расширением координации с двусторонними донорами

¹⁰⁸ См. "Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи, 22 декабря 1992 года, пункт 38 b). В пункте 62 самой последней резолюции по ТВОП (RES/59/250 от 17 декабря 2004 года) вновь указывается, что "присутствие системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне должно строиться с учетом конкретных нужд стран - получателей помощи в области развития, как того требуют их страновые программы".

¹⁰⁹ В этой связи необходимо упомянуть, что ряд организаций системы Организации Объединенных Наций, и среди них ЮНИДО, ПРООН, ЮНФПА, ФАО и ЮНИСЕФ, уже занялись проведением конкретного пересмотра набора навыков, с тем чтобы лучше подготовить своих сотрудников к функционированию в меняющихся условиях. См. "Effectiveness of the United Nations development system and its operational activities: capacity of the system to provide country level support and develop national capacities", Background paper for the Economic and Social Council Substantive Session of 2004, para. 39 (и последующие пункты). Внедавно опубликованном докладе об оценке, озаглавленном "UNICEF's Contribution to United Nations Reform and its Impact on UNICEF" (Steven Mendelsohn, Abby Stoddard and Alex Mackenzie, (UNICEF) September 2004), ЮНИСЕФ было рекомендовано провести обзор своего потенциала в деле участия в процессе подготовки ДССН с точки зрения общего руководства, профессиональной подготовки и людских ресурсов.

станет легче **со временем сформировать соответствующий набор навыков и их сочетание в страновой группе Организации Объединенных Наций. См. рекомендацию 14.**

103. При определении набора навыков в СГООН следует в полном объеме использовать также возможности доступа к сетям знаний и опыту, накопленному в штаб-квартирах, а также в других академических центрах Организации Объединенных Наций, таких, как институты Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)¹¹⁰. Всесторонний учет гендерного фактора и поощрение прав человека относятся к тем областям, которые заслуживают усиления акцента в работе СГООН в будущем¹¹¹.

104. При заполнении вакансий следует все внимательнее учитывать потребности не только отдельного учреждения, но и СГООН в целом для обеспечения осуществления РПООНПР. Для перехода на эффективное перспективное планирование ЛР в интересах СГООН департаментам **по УЛР членов КССР (и ГРООН) рекомендуется расширить и улучшить обмен информацией по вопросам кадрового планирования в СГООН применительно к вакансиям, их заполнению и прекращению службы.** Как уже указывалось в настоящем докладе, это позволило бы также выявить возможности для обеспечения мобильности персонала.

105. **В организациях системы Организации Объединенных Наций следует в максимально возможной степени согласовать структуру классов должностей (исходя из принципа: сопоставимые условия - включая класс должности - за сопоставимую работу).** Внешнему миру и налогоплательщику, вносящему свой вклад в формирование бюджетов системы Организации Объединенных Наций, будет трудно понять логику существования и сохранения систем, которые не обеспечивают сопоставимость в рамках всей системы Организации Объединенных Наций¹¹².

106. **Структура совместного представительства, как представляется, была бы наиболее подходящей формой в странах, находящихся в постконфликтных ситуациях или на переходном этапе, где слаженность действий Организации Объединенных Наций имеет особенно важное значение.** Судя по всему, сложилось общее согласие в вопросе о том, что "единая согласованная стратегия для всех звеньев Организации Объединенных Наций носит обязательный характер в условиях переходного периода, и она должна подкреплять политический и оперативный синергизм"¹¹³. Рабочим определением переходного периода является следующее определение: "Для Организации Объединенных Наций под переходным периодом подразумевается кризисный период, когда внешняя помощь имеет наиболее решающее значение для поддержки или подкрепления все еще непрочных режимов прекращения огня или мирных процессов путем оказания содействия в создании условий для политической стабильности, безопасности, правосудия и социальной справедливости"¹¹⁴. **Инспектор полагает, что**

¹¹⁰ При пересмотре наборов навыков в СГООН в ближайшем будущем будет учитываться также экспертный опыт, имеющийся в других международных организациях, таких, как МФУ, в целях обеспечения более оптимального разделения труда на основе сравнительных преимуществ.

¹¹¹ Именно в этих областях пользу для работы СГООН могли бы принести знания и навыки, имеющиеся на уровне Централных учреждений, например в Отделе по улучшению положения женщин.

¹¹² Структуры должностной иерархии представителей системы Организации Объединенных Наций являются предметом рекомендации 10 настоящего доклада.

¹¹³ "Report of the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues", February 2004, page 7.

¹¹⁴ Ibid., page 6.

совместное представительство будет способствовать разработке такой единой согласованной стратегии для всех звеньев системы Организации Объединенных Наций.

107. Таким образом, Инспектор считает, что благодаря созданию совместных представительств улучшится согласованность и последовательность в работе, и, исходя из этого, рекомендует меры, описанные в пунктах 96-100. См. рекомендацию 15.

108. Одним из подходов, который необходимо изучить в рамках системы Организации Объединенных Наций, занимающейся вопросами развития, является **делегирование полномочий на сотрудничество**, которое уже практикуется двусторонними учреждениями и главная идея которого заключается в том, что одно двустороннее учреждение берет на себя заботу об интересах, связанных с развитием, учреждения по вопросам развития другой страны в данной стране-партнере и тем самым обеспечивает экономию на расходах по созданию им своей собственной структуры. Такие партнерские союзы особенно широко используются группой стран-единомышленниц в КСР. Этот подход вполне можно было бы изучить на предмет его адаптации к условиям системы Организации Объединенных Наций. **Интересным в этой связи и сулящим возможности для расширения практики** является недавно сформированное **Партнерство ЮНИДО-ПРООН**, которое было представлено Администратором ПРООН на сессии Совета управляющих в июне 2004 года. Хабитат-ООН и ПРООН заключили **другие инновационные партнерские соглашения**¹¹⁵. Цель формирования этих партнерских объединений заключается в **нахождении решений проблемы общей достаточности присутствия Организации Объединенных Наций на местах, а также соответствующего экспертного опыта и технического потенциала. Нынешние различные формы присутствия на уровне стран**, будь то через посредство страновых отделений, региональных отделений или сетей поддержки, в том числе на уровне штаб-квартир, региональных комиссий и т.д., и способы их взаимодействия в интересах стран-партнеров, а также их эффективность необходимо и далее держать в поле зрения. См. рекомендацию 16.

IV. ОТСЛЕЖИВАНИЕ ПРОГРЕССА В ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ РАЗВИТИЯ

Учреждение "целевой группы по оперативной деятельности в целях развития" для обеспечения осуществления резолюции по ТВОП

109. В своей последней резолюции, посвященной ТВОП, Генеральная Ассамблея¹¹⁶ признает (в пункте 43), "что, несмотря на эти усилия, фонды, программы и учреждения системы развития Организации Объединенных Наций по-прежнему принимают неодинаковое по масштабам, качеству и интенсивности - а некоторые организации - явно недостаточное участие в осуществлении оперативной деятельности в целях развития на страновом уровне и в работе координационных механизмов...", (в пункте 36) "просит фонды программы и специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций изучать пути дальнейшего упрощения своих правил и процедур и в этом контексте уделять вопросу упрощения и согласования правил и процедур первоочередное внимание, а также предпринять конкретные шаги..." и (в пункте 34) "предлагает руководящим органам всех организаций системы Организации Объединенных Наций,

¹¹⁵ "Towards a more effective United Nations ...", op. cit., Executive Summary, p. 10.

¹¹⁶ A/RES/59/250, цит. соч., часть IV: "Операционные издержки и эффективность", пункты 34 и 36, и часть V: "Согласованность, эффективность и актуальность оперативной деятельности в целях развития", пункт 43, а также "Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций", проект резолюции Генеральной Ассамблеи, A/C.2/59/L.28, 8 ноября 2004 года, часть IV: "Операционные издержки и эффективность", пункт 14.

активно участвующих в деятельности по сотрудничеству в целях развития, и их соответствующим управляющим органам принимать меры по согласованию и упрощению своей работы, с тем чтобы добиться существенного облегчения ложащегося на организации и их национальных партнеров бремени выполнения административных и процедурных функций, связанных с подготовкой и осуществлением оперативной деятельности". В более ранней версии проекта этой резолюции содержалось упоминание о рационализации процедур, избегании дублирования и непроизводительного расходования средств, облегчении выполнения требований представления отчетности и снижении операционных издержек при осуществлении оперативной деятельности в целях развития.

110. В пункте 101 этой резолюции предусмотрена также последующая деятельность: к Генеральному секретарю обращена просьба после консультаций с фондами, программами и специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций представить на основной сессии Экономического и Социального Совета в 2005 году доклад "о надлежащем управленческом процессе", содержащий четкие руководящие принципы, целевые и контрольные показатели и сроки в отношении полного осуществления настоящей резолюции".

111. **Важно, чтобы государства - члены Организации Объединенных Наций и различных руководящих органов были в состоянии принимать более оптимальные последующие меры в связи с соответствующими резолюциями Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи, содержащими надлежащие указания соответствующим секретариатам для их межучрежденческой работы.** Чтобы обеспечить государствам-членам возможность в полной мере выполнять свои обязанности и осуществлять надзор, т.е. сопровождать, поддерживать и отслеживать осуществление программы согласования, упрощения и увязки правил и процедур и контролировать ее актуальность для работы Генеральной Ассамблеи **рекомендуется учредить в 2005 году "целевую группу по оперативной деятельности в целях развития", первоначально на экспериментальной основе на два года (в привязке к циклу ТВОП).** В состав этой целевой группы должны войти делегации, представители которых являются председателями (или заместителями председателей) руководящих органов членов ГРООН. Директорат ОЭСР по вопросам сотрудничества в области развития (ДСР) следует пригласить для участия в работе этого совещания. Государствам-членам можно было бы рассмотреть возможность приглашения делегаций, представители которых председательствуют в Генеральной Ассамблее, Экономическом и Социальном Совете и Комитете по программе и координации (КПК). Эта "целевая группа по оперативной деятельности в целях развития" должна встречаться до трех раз в год в Нью-Йорке. Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ)/КГРООН будут представлять ей доклады о достигнутом процессе, повстречавшихся препятствиях и путях их преодоления. Члены целевой группы сами возьмут на себя задачу по информированию своих коллег (председателей/заместителей председателей) в различных организациях ГРООН. Это помогло бы в подготовке руководящих органов ГРООН к принятию последовательных решений. **Это позволило бы государствам-членам лучше знакомиться с межучрежденческой деятельностью в межсессионный период, способствовало бы укреплению диалога, повышению подотчетности и прозрачности. См. рекомендацию 17.**

V. МЕРЫ ПО ПОВЫШЕНИЮ ПРОЗРАЧНОСТИ применительно к операциям системы Организации Объединенных Наций - создание вебсайтов

112. **Информация о средствах и обязательствах и их предсказуемость имеют колоссальное значение.** Раскрытие информации о фактических и планируемых потоках помощи является одним из показателей, имеющих прямое отношение к рационализации оказания помощи донорами. Показатели КСР см. в приложении I.

113. Поездки Инспектора на места показали, что структуры правительств стран - получателей помощи не всегда располагают всеобъемлющими данными, касающимися доноров. Как

указывалось в другом докладе ОИГ, "оказалось, что трудно получить единый набор сопоставимых и точных данных о масштабах и сумме содействия, предоставленного образованию различными действующими лицами"¹¹⁷. Во многих странах данные о внешней помощи распылены между различными учреждениями. Кроме того, в докладах о сотрудничестве в области развития, представляемых СГООН, там, где они существуют, не всегда приводится самая последняя и наиболее полная информация обо всех источниках финансирования. Поэтому рекомендуется, чтобы организации - члены ГРООН, и прежде всего координаторы-резиденты, **оказывали странам-партнерам содействие в представлении наглядной информации об общей поддержке донорами данной страны, используя существующую базу данных КСР, но дополняя ее информацией о дополнительных источниках финансирования, таких, как средства, предоставляемые НПО и частным секторам и т.д.** **Всю эту информацию следует размещать на внутристрановом сайте, если возможно на соответствующих национальных языках, и сделать также этот сайт открытым для широкой общественности. Во всех случаях, когда это возможно, следует раскрывать дополнительную информацию, например относительно категорий расходов, типов помощи и областей ее использования.** Это позволит повысить уровень подотчетности и прозрачности в духе Монтеррейского консенсуса. Технические трудности могут и должны преодолеваться при содействии КСР (ОЭСР). **См. рекомендацию 18.**

114. В целях увеличения **объема информации об операциях системы Организации Объединенных Наций** в странах-партнерах Генеральной Ассамблеи рекомендуется далее предложить организациям ГРООН оказать содействие странам-партнерам в создании открытого для широкой общественности вебсайта с информацией о присутствии на местах системы Организации Объединенных Наций, ее операциях (с такими данными по СГООН, как состав, набор навыков сотрудников, их классы должностей и гражданство). Координаторы-резиденты должны играть соответствующую роль. Этот вебсайт со временем можно было бы расширить за счет включения другой информации, подобной той, которая описана в предыдущем пункте, где речь идет о внешнем финансировании. Для выявления передовой практики следует обеспечить обмен опытом, накопленным в некоторых странах, где такие вебсайты уже существуют. Подобные вебсайты способствовали бы повышению уровня прозрачности и подотчетности и принесли бы пользу государствам-членам и широкой общественности. **См. рекомендацию 18.**

VI. ПОВЫШЕНИЕ СОГЛАСОВАННОСТИ В МОБИЛИЗАЦИИ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ/ НЕОСНОВНЫХ СРЕДСТВ

115. Государства-члены несут большую ответственность за то, каким образом они предоставляют внебюджетные/неосновные средства организациям системы Организации Объединенных Наций, поскольку тем самым они могут способствовать либо улучшению слаженности действий системы, либо ее нарушению. Это может содействовать формированию согласованного подхода Организации Объединенных Наций к деятельности на уровне стран. Это может стимулировать сотрудничество или порождать конкуренцию и дробление действий. Доноры нередко предпочитают финансировать очень заметные проекты, а это противоречит призыву к организациям системы Организации Объединенных Наций больше и лучше работать вместе и объединять силы в деле осуществления программ, что неизбежно приводит к уменьшению заметности и к затуханию роли отдельных учреждений. В настоящее время доноры выделяют финансовые средства таким образом, что это не всегда оптимально способствует поддержке организаций системы Организации Объединенных Наций в их попытках внедрить более слаженный и согласованный подход к сотрудничеству в области развития. Поэтому необходимо обратиться с призывом об увеличении объема выделяемых основных средств. Организациям системы Организации Объединенных Наций, чьи регулярные бюджетные средства на протяжении многих лет не увеличивались, действительно трудно противиться соблазну

¹¹⁷ ЛУ/REP/2003/5, цит. соч., пункт 42 и рекомендация 2.

прибегнуть к внебюджетному финансированию проектной деятельности, для которой не предусмотрено основное финансирование. Для многих организаций мобилизация дополнительных/внебюджетных/неосновных средств требуется для финансирования новаторских экспериментальных проектов и имеет ключевое значение для сохранения авторитетности на местах. Во многих странах-партнерах имидж и авторитетность той или иной организации зависит от суммы средств, которую она может предложить стране.

116. В настоящее время различные организации (и подразделения) Организации Объединенных Наций вынуждены вести конкурентную борьбу за финансирование, причем многие из них создают с этой целью специальные подразделения по мобилизации средств/внешним сношениям. В настоящем докладе приводятся доводы в пользу улучшения сотрудничества в этой сфере. **Эти подразделения по мобилизации средств/внешним сношениям должны все теснее взаимодействовать друг с другом в целях оказания положительного влияния на модели поведения доноров (двусторонних организаций, частного сектора и т.д.) в вопросах финансирования применительно к внебюджетным/неосновным средствам.**

117. Таким образом, рекомендуется, чтобы **КССР рассмотрел вопрос о создании межучрежденческой целевой группы для решения вопроса о мобилизации внебюджетных/неосновных средств.** Это позволило бы осуществлять систематический обмен информацией и должное планирование и там, где это возможно, позволило бы осуществлять совместные демарши, прежде всего в деле совместного осуществления программ на местах. Это послужило бы также позитивным сигналом для доноров в отношении готовности системы Организации Объединенных Наций повышать прозрачность и уменьшать конкуренцию. Это способствовало бы также обеспечению более согласованного и транспарентного процесса со стороны доноров. Но важнее всего то, что это позволило бы организациям системы Организации Объединенных Наций отстаивать принципы предсказуемости и устойчивости, а также рационализацию и упрощение системы отчетности. Работа этой целевой группы могла бы заложить основу для того, что в будущем могло бы стать последовательной стратегией мобилизации средств/внешних сношений для всей системы Организации Объединенных Наций. См. рекомендацию 19.

VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

118. Если рассматривать вопросы последовательности и согласованности деятельности системы Организации Объединенных Наций в вопросах сотрудничества в области развития, то при этом не избежать рассмотрения роли государств-членов как в качестве доноров, так и в качестве получателей помощи. **Главную ответственность за последовательность и согласованность системы сотрудничества в области развития несут государства-члены.** Именно государства-члены, представленные в руководящих органах различных организаций системы Организации Объединенных Наций, и определяют мандаты, приоритеты, методы работы и осуществления. Именно государства-члены финансируют администрации этих организаций и выделяют финансирование (основные и неосновные ресурсы). Нет никаких сомнений в том, что линия поведения доноров при выделении финансовых средств для многосторонних организаций может играть спланивающую или разрушительную роль в деле формирования согласованного подхода Организации Объединенных Наций к работе на уровне стран.

119. Все шире признается, что двусторонние доноры, которыми по существу являются 22 члена КСР, выделяющие практически все финансовые средства для все более сложной международной многосторонней системы, предоставляющей около 30% ОПР¹¹⁸, несут главную ответственность за повышение уровня последовательности и согласованности их роли в качестве финансирующих звеньев и директоров системы Организации Объединенных Наций, занимающейся вопросами

¹¹⁸ См. примечание 4 в части I.

развития. Зачастую процесс принятия решений как в развитых, так и в развивающихся государствах - членах системы Организации Объединенных Наций применительно к определению приоритетов и управлению распылен между министерствами и ведомствами. **Обеспечение большей согласованности и последовательности в процессе принятия решений на национальном уровне и в рамках форумов Организации Объединенных Наций - это ключ к любому процессу реформ.** Если государства-члены серьезно настроены на повышение степени согласованности и последовательности, то им придется уделять этому вопросу гораздо больше внимания. От этого зависит авторитет всего международного сообщества, занимающегося вопросами развития.

120. Объемы ОПР возросли, но пока еще не до тех уровней, на которые надеялись после Монтеррейской конференции. В пределах этих объемов ОПР организации системы Организации Объединенных Наций ведут конкурентную борьбу за финансовые средства, опираясь на свои сильные стороны и сравнительные преимущества в понимании доноров¹¹⁹. Оптимальный путь стимулирования продвижения в направлении "**единства и целеустремленности**" всей системы Организации Объединенных Наций, на что, собственно, и направлен процесс реформ, заключается в предсказуемом и устойчивом наращивании донорами их финансовой поддержки.

¹¹⁹ См. "Обзор технического сотрудничества в Организации Объединенных Наций", A/58/382, 19 сентября 2003 года; об изменениях в практике финансирования доноров см. пункт 49 и последующие пункты.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Комитет содействия развитию (КСР) разработал 13 показателей прогресса в области согласования и увязки правил и процедур в следующих трех ключевых областях, связанных с подконтрольностью, увязкой и согласованием:

I. Подконтрольность: страны-партнеры координируют помощь в целях развития

Страны-партнеры принимают на себя ведущую роль в координации помощи в целях развития:

1. Страны-партнеры определяют свои задачи в деле улучшения согласования и увязки;
2. Страны-партнеры руководят процессами координации на национальном уровне;

Доноры поддерживают потенциал стран-партнеров в области управления помощью в целях развития:

3. Доноры поддерживают потенциал стран-партнеров в деле эффективного управления помощью в целях развития и ее координации;

II. Увязка: доноры увязывают свои механизмы с приоритетами и системами стран-партнеров

Помощь в целях развития все активнее оказывается в соответствии с приоритетами стран-партнеров:

4. Стратегии доноров по оказанию помощи странам увязываются со стратегиями сокращения масштабов нищеты или с эквивалентными им национальными механизмами;

Доноры опираются на системы и процедуры стран-партнеров:

5. Бюджетная поддержка программируется и обеспечивается в соответствии с приоритетами и бюджетными процедурами стран-партнеров;
6. Проектная поддержка все активнее оказывается в рамках систем и процедур стран-партнеров.

III. Согласование: доноры упорядочивают оказание помощи

Доноры внедряют совместные механизмы для планирования, оказания помощи и управления ею:

7. Доноры четко оговаривают обстоятельства, при которых они могут приостановить или скорректировать оказание поддержки;
8. Доноры поддерживают секторальные подходы в ключевых областях политики;
9. Число соглашений о делегировании полномочий на сотрудничество;

Где это целесообразно, доноры сокращают число миссий, обзоров и докладов:

10. Число миссий доноров в расчете на страну-партнера, в том числе совместных миссий доноров;
11. Доноры упорядочивают диагностические обзоры;

Доноры обеспечивают прозрачность своей деятельности:

12. Доноры раскрывают информацию о запланированных и фактических потоках помощи;
13. Доноры обмениваются результатами аналитической работы на страновом уровне.

ПРИЛОЖЕНИЕ II¹²⁰

Новые инструменты и процессы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН)

А. Инструменты, которые предусматривается использовать в рамках программного цикла только один раз:

Общая страновая оценка (ОСО)¹²¹.

Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) с усилением привязки к процессу ДССН¹²².

Матрица результатов РПООНПР, которая аналогична логическим методическим рамкам, применяемым многими организациями системы Организации Объединенных Наций, внедрившими системы УОКР, используется для установления связей между национальными приоритетами, общим вкладом Организации Объединенных Наций и вкладом каждого учреждения в решение национальных приоритетных задач в области развития. В этой матрице результатов используется терминология, которая согласуется с терминологией методик, основанных на конкретных результатах, в КСР, что уже само по себе представляет собой прогресс.

Документы по страновым программам¹²³ были согласованы между четырьмя участвующими фондами и программами (ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНФПА и МПП) в 2002 году и содержат «соглашение "высокого уровня" между учреждениями и правительствами о стратегиях, результатах, ресурсах и партнерах каждого учреждения Организации Объединенных Наций с отражением его вклада в РПООНПР»¹²⁴.

План действий страновой программы: "План, охватывающий аспекты сотрудничества учреждения в Исполкоме ГРООН на протяжении реализации его страновой программы". Предполагается, что он заменит разнообразные документы учреждений системы Организации Объединенных Наций по управлению страновыми программами. После одобрения документа по страновой программе Исполнительным советом каждое учреждение будет готовить

¹²⁰ Следует отметить, что все последующие цитаты, если не указано иное, взяты из издания **Guidance Note on Joint Programming**, UNDG, 19 December 2003, Annex E: Glossary.

¹²¹ Ibid. В соответствии с этим глоссарием ОСО представляет собой "общий инструмент системы Организации Объединенных Наций для анализа положения с национальным развитием и выявления ключевых вопросов в области развития с заострением внимания на ЦРДТ и других обязательствах, целях и задачах, определенных в Декларации тысячелетия, а также на международных конференциях, встречах на высшем уровне, в конвенциях и договорах в области прав человека системы Организации Объединенных Наций".

¹²² См. также еще два доклада ОИГ по этому вопросу, подготовленных тем же самым автором: LIU/REP/2002/2 и LIU/REP/2003/5, рекомендация 7. См. вебсайт ОИГ: <http://www.unsystem.org/jiu>.

¹²³ См. "Guidance Note on Joint Programming", Annex E: Glossary, p. 23: "Описание предлагаемой страновой программы каждого учреждения в Исполкоме ГРООН, которое представляется его Исполнительному совету для утверждения". В нем указываются "приоритетные проблемы, которые будут решаться в рамках программы сотрудничества учреждения, описываются программные компоненты, способы достижения ожидаемых результатов с помощью программных стратегий и необходимые ресурсы".

¹²⁴ E/2003/CRP.1, op. cit., page 6.

согласованный план действий страновой программы по согласованию со своими национальными партнерами с описанием в общем формате и с использованием единой терминологии страновой программы на следующий пятилетний цикл, которая будет содержать подробную информацию о страновой программе и проектах, включая основные ожидаемые результаты и средства их достижения, описывать официальные соглашения по оперативным и управленческим вопросам и излагать механизмы управления программой и соответствующие обязательства. Хотя формат плана действий страновой программы является общим для всех учреждений, в нем "содержится ряд привязанных к специфике мандата учреждений статей и положений, регулирующих управление страновой программой". План действий страновой программы подписывается учреждением Организации Объединенных Наций и правительством.

Совместный план контроля и оценки РПООНПР "содержит обзор деятельности в области контроля и оценки в привязке к результатам, достигаемым на национальном уровне правительствами, учреждениями Организации Объединенных Наций, как в индивидуальном порядке, так и совместно, и по мере возможности, другими партнерами по процессу развития. В нем внимание заостряется на контроле и оценке итогов осуществления РПООНПР и итогов соответствующих страновых программ/проектов и осуществления основных мероприятий"¹²⁵. В рамках этого плана предусматривается оценка РПООНПР, которая представляет собой проводимый Организацией Объединенных Наций совместно с национальными партнерами обзор общих результатов на начало предпоследнего (четвертого) года программного цикла РПООНПР.

Совместные стратегические совещания (ССС) заменят четыре отдельных совещания с национальными партнерами для определения дополнительных возможностей для взаимодействия, включая совместную разработку и осуществление программ, и "для обзора и обсуждения согласованности между ожидаемыми результатами РПООНПР и основным содержанием соответствующих страновых программ".

В. Инструменты, которые предусматривается использовать на протяжении всего программного цикла в дополнение к тем, которые описаны выше:

Годовой план работы содержит описание "деятельности, которая будет осуществляться на протяжении года в целях достижения результатов, предусмотренных учреждением в плане действий страновой программы". В нем будет "содержаться информация о сроках, бюджете и обязанностях в целях завершения предусмотренных мероприятий. Они подписываются учреждением Организации Объединенных Наций и (суб)национальным(и) партнером(ами), осуществляющими эти мероприятия". Таким образом, годовые планы работы будут служить основой планирования направления просьб о помощи, обзоров достигнутого прогресса и передачи ресурсов.

Стандартный доклад о ходе работы, разработанный и предназначенный для использования донорами, а также партнерами, предусматривает общий формат со стандартной периодичностью отчетности на более высоком консолидированном программном уровне. Этот документ будет содержать описание программных целей, способа осуществления программ, ресурсов, используемых для осуществления, и достигнутых результатов; кроме того, в нем будет

¹²⁵ "Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework, Guidelines for United Nations Country Teams preparing a CCA and UNDA in 2004", October 2003. Эта пересмотренная инструкция, которая была подготовлена с учетом информации, полученной в ходе визитов в страны, замечаний отдельных СГООН и специализированных учреждений, а также аналитических групп учреждений и юрисконсульттов, была окончательно разработана в декабре 2003 года, одобрена всеми группами по программам и управлению (т.е. всеми членами ГРООН), пользуется полной поддержкой ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП и была разослана всем учреждениям ГРООН через Председателя ГРООН.

приводиться разбивка и способы использования финансовых ресурсов по донорам применительно ко всем взносам. В случае его внедрения он должен позволить значительно снизить нагрузку для правительств-партнеров, доноров и учреждений Организации Объединенных Наций, обеспечить более высокий уровень сопоставимости, прозрачности и подотчетности. Для получения максимальных выгод от этой меры важно, чтобы этот стандарт был признан максимально широким кругом партнеров в рамках сотрудничества в целях развития, особенно двусторонними донорами, а также НПО.

Механизмы передачи ресурсов: учреждения Исполкома (ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и МПП) приступили к согласованию своих финансовых процедур на уровне стран на основе общей оценки финансовых систем национальных партнеров. Учреждения Организации Объединенных Наций, работающие с одним и тем же национальным партнером, будут использовать одинаковые механизмы передачи ресурсов. Для совместной разработки и осуществления программ было разработано несколько механизмов управления ресурсами.

Параллельное управление средствами¹²⁶: "механизм управления средствами, при котором каждая организация, участвующая в совместной программе, управляет своими собственными средствами, будь то поступающими из регулярного бюджета или из других источников". Каждое учреждение будет управлять своими собственными средствами и выделять их.

Управление средствами с передачей полномочий: механизм, в соответствии с которым донор(ы) и участвующие организации системы Организации Объединенных Наций выделяют финансирование через какое-то одно учреждение, именуемое административным агентом и выбираемое всеми участвующими организациями. Ответственность за программные и финансовые аспекты и подотчетность в этих вопросах по-прежнему закрепляется за участвующими организациями и их (суб)национальными партнерами, которые будут управлять своими соответствующими компонентами совместной программы.

Объединенное управление средствами: механизм, в соответствии с которым участвующие организации системы Организации Объединенных Наций объединяют средства с передачей их одной организацией, именуемой управляющим агентом и выбираемой совместно по согласованию с (суб)национальным партнером. Таким образом, организации системы Организации Объединенных Наций будут финансировать одну и ту же деятельность с одним и тем же партнером, и одно учреждение будет выделять средства от имени других.

Общесекторальный подход: "Метод взаимодействия между правительством и партнерами по процессу развития, механизм координации поддержки программ расходования государственных средств и повышения эффективности и результативности использования ресурсов в секторе". В пересмотренной инструкции по совместной разработке и осуществлению программ в декабре 2003 года также рассматривается связь между совместной разработкой и осуществлением программ и общесекторальными подходами. Поддержка секторов являлась одной из приоритетных задач ГРООН в 2004 году и остается таковой в связи с тем, что к международному сообществу доноров все чаще и чаще обращаются с призывами шире использовать секторальную (и бюджетную) поддержку. В целях определения ориентиров для СГООН в этой области была учреждена рабочая группа.

¹²⁶ См. "Guidance Note on Joint Programming", Annex E: Glossary, "Механизм управления средствами, при котором каждая организация, участвующая в совместной программе, управляет своими собственными средствами, будь то поступающими из регулярного бюджета или из других источников".