



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 October 2004
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия
Пункт 108 повестки дня
Бюджет по программам на двухгодичный период
2004–2005 годов

Обзор регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение пунктов 48 и 58 резолюции 58/270 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 2003 года, в которой к Генеральному секретарю была обращена просьба провести основательный всеобъемлющий обзор регулярной программы технического сотрудничества и представить надлежащие предложения на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на ее пятьдесят девятой сессии; и представить Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии всеобъемлющий доклад, посвященный возможным мерам повышения эффективности использования Счета развития, в том числе о путях и средствах, призванных обеспечить применение более целенаправленного подхода к разработке проектов, обеспечению их взаимодополняемости, их осуществлению и оценке, а также представить предложения о расширении его финансирования в соответствии с резолюциями 52/12 В от 19 декабря 1997 года и 54/15 от 29 октября 1999 года.

В докладе рассматривается весь спектр деятельности в рамках регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития, а также анализируются общие черты и различия обеих программ. В отношении возможного совершенствования двух рассматриваемых программ выносятся конкретные предложения.

* В целях проведения в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи основательного всеобъемлющего обзора потребовалось организовать многочисленные зарубежные поездки, в том числе в штаб-квартиры региональных комиссий, для проведения исследований, интервью и анализа, что обусловило задержку с представлением настоящего доклада в работу.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–4	3
II. Директивные основы создания регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития	5–11	4
III. Механизмы оперативной деятельности в рамках регулярной программы технического сотрудничества	12–58	6
IV. Функционирование Счета развития	59–70	19
V. Основные вопросы	71–93	22
VI. Предложения относительно регулярной программы технического сотрудничества	94–105	30
VII. Предложения в отношении Счета развития	106–109	33
VIII. Объединение разделов 23 и 35 в один раздел бюджета	110–112	34
IX. Заключение	113	35
Приложения		
I. Критерии для регулярной программы технического сотрудничества		37
II. Регулярная программа технического сотрудничества: расходы за двухгодичный период 2002–2003 годов		39
III. Используемые механизмы планирования использования средств по линии регулярной программы технического сотрудничества		43
IV. Основные этапы планирования использования средств по линии Счета развития		45
V. Использование консультантов		47
VI. Варианты отчетности		53
VII. Типовой доклад учреждения-исполнителя о распределении средств по линии регулярной программы технического сотрудничества в двухгодичном периоде		55

I. Введение

1. В своей резолюции 58/270 от 23 декабря 2003 года Генеральная Ассамблея призвала провести основательный всеобъемлющий обзор регулярной программы технического сотрудничества¹ и просила представить всеобъемлющий доклад, посвященный возможным мерам повышения эффективности использования Счета развития². В рамках обзора предлагалось рассмотреть действующие мандаты и существующую практику; проанализировать методологии и механизмы, применяемые в настоящее время для целей программирования и использования ресурсов; провести обзор действующих процедур контроля, оценки, обзора эффективности деятельности, отчетности и надзора; а также подготовить предложения в отношении:

а) обновления мандата регулярной программы технического сотрудничества с учетом сложившейся в настоящее время практики в области технического сотрудничества и потребностей государств-членов в области развития в соответствии с мандатами учреждений-исполнителей;

б) доработки и четкой идентификации трех-пяти стандартных критериев осуществления мероприятий в рамках регулярной программы технического сотрудничества, которые необходимо соблюдать в целях повышения эффективности и действенности и получения более явной отдачи от деятельности по программам;

в) механизмов отчетности, призванных повысить эффективность деятельности по надзору и содействовать проведению обзора эффективности деятельности.

2. В отношении Счета развития предлагалось: проанализировать, насколько характер осуществляемых в настоящее время операций по Счету развития соответствует предусмотренному для него мандату и руководящим принципам, содержащимся в соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи; проанализировать методологию и механизм, применяемые в настоящее время для целей программирования и использования ресурсов по Счету развития; а также подготовить предложения в отношении:

а) совершенствования методологии и механизмов, применяемых в настоящее время для целей программирования и использования ресурсов по Счету развития, в интересах повышения действенности и эффективности;

б) формирования более целенаправленного подхода к разработке проектов, обеспечению их взаимодополняемости, их осуществлению и оценке;

в) анализа предварительных договоренностей и существующего положения дел в связи с финансированием Счета развития, а также подготовить предложения в отношении увеличения объема его финансирования в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи 52/12 В от 19 декабря 1997 года и 54/15 от 29 октября 1999 года с учетом экономии средств в будущем и возможного использования их для осуществления мероприятий в целях развития.

3. Эти два счета имеют ряд общих черт, однако их история весьма различна, они служат достижению разных целей, и в управлении ими имеются существенные различия. Управление Счетом развития осуществляется централизованно, в то время как функции управления регулярной программой техниче

ского сотрудничества делегированы подразделениям. Регулярная программа технического сотрудничества используется в ответ на просьбы правительств, а инициаторами деятельности по Счету развития являются его сотрудники. Деятельность по Счету развития утверждается заранее, а в рамках регулярной программы технического сотрудничества утверждаются лишь ассигнования. Средства по Счету развития задействуются применительно к ограниченному числу проектов, в то время как осуществление регулярной программы технического сотрудничества связано с реализацией менее масштабных инициатив, которые разрабатываются и осуществляются в течение двухгодичного периода. Регулярная программа технического сотрудничества предусматривает оперативное реагирование, в то время как проекты, финансируемые по Счету развития, связаны с проведением подготовительной работы и осуществлением на протяжении нескольких двухгодичных периодов. Генеральной Ассамблее представляются весьма подробные отчеты о деятельности, финансируемой по линии Счета развития, при этом в отношении регулярной программы технического сотрудничества в порядке отчетности представляется весьма ограниченная информация.

4. Высказывается ряд конкретных предложений в отношении возможного совершенствования деятельности в рамках обеих рассматриваемых программ.

II. Директивные основы создания регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития

Регулярная программа технического сотрудничества

5. Впервые финансирование по линии регулярной программы технического сотрудничества было утверждено Генеральной Ассамблеей в 1946 году на цели оказания технической помощи развивающимся странам. Комплекс наиболее подробно разработанных руководящих принципов для программы был подготовлен бывшим Департаментом по техническому сотрудничеству в целях развития Секретариата, а затем они были обсуждены и утверждены Советом управляющих Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в 1980 году, почти 25 лет назад. Эти критерии вместе с дополнительными руководящими принципами, которые были выработаны в последующий период, изложены в приложении I.

6. Что касается средств, выделенных по линии регулярной программы технического сотрудничества в рамках предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 2004–2005 годов (A/58/6 (Sect. 23)), то программа четко отражала вышеупомянутые критерии с добавлением элемента, связанного с оказанием поддержки странам с переходной экономикой. Однако, как представляется, пришло время обновить и, возможно, упростить эти критерии. В отношении мероприятий, финансируемых по линии программы, применяются критерии двух уровней. Критерии первого уровня регулируют использование финансовых средств программы всеми учреждениями-исполнителями (общие критерии), а критерии второго уровня регулируют приоритетные задачи каждого отдельного учреждения-исполнителя (критерии для учреждений). Общие критерии не должны быть конкретными до такой степени, чтобы они могли воспрепятствовать осуществлению деятельности, которая с полным основани

ем входит в число утвержденных стратегических приоритетных направлений работы учреждений-исполнителей.

7. Содержащаяся в бюджетной брошюре формулировка программной цели регулярной программы технического сотрудничества также требует анализа, поскольку она сформулирована настолько в общих чертах, что на ее основе нельзя получить никакого реального представления о той уникальной роли, которую программа должна выполнять:

«Содействие развитию развивающихся стран и стран с переходной экономикой и решение ими общих задач посредством оказания поддержки техническому сотрудничеству в области международного и регионального сотрудничества в целях развития, прав человека и гуманитарных вопросов». (См. A/58/6 (Sect.23), таблица 23.1.)

Счет развития

8. Счет развития был учрежден Генеральной Ассамблеей в пункте 24 части H ее резолюции 52/12 В и в соответствии с этим решением должен был финансироваться из средств, сэкономленных в результате возможного сокращения административных и других накладных расходов, без ущерба для полного осуществления учрежденных программ и мероприятий. Первоначально Счет развития финансировался на двухгодичной основе в объеме 13 065 000 долл. США. Генеральная Ассамблея также определила эту сумму в качестве базового уровня финансирования на будущие годы, предусмотрев, что средства, получаемые за счет регулярной экономии в будущем и поддающиеся проверке, должны также зачисляться на Счет. С того момента, как был учрежден первоначальный уровень финансирования, он корректировался с учетом инфляции, однако дополнительной экономии средств получено не было.

9. Генеральная Ассамблея неоднократно возвращалась к вопросу о руководящих принципах использования средств Счета развития и давала руководящие указания руководителю программы (заместителю Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам). При определении последней (четвертой) очереди проектов по линии Счета развития за основу были взяты следующие критерии:

- a) оказание помощи в создании национального потенциала;
- b) использование технических, людских и других ресурсов, которыми располагают развивающиеся страны;
- c) содействие региональному и межрегиональному техническому сотрудничеству между развивающимися странами;
- d) обеспечение устойчивого и самостоятельно развивающегося процесса и увязки с другими мероприятиями, осуществляемыми в целях развития;
- e) осуществление в течение двух двухгодичных периодов.

10. Есть все основания полагать, что в процессе проведения обзора проектов под руководством руководителя программы, финансируемой по линии Счета развития, этим критериям уделяется самое серьезное внимание. Представляемая документация по проектам, которая не отвечает этим критериям, отклоняется или перерабатывается. В настоящее время руководитель программы раз

рабатывает новые критерии для пятой очереди финансирования по линии Счета развития. Число критериев, рассматриваемых в момент подготовки настоящего доклада, увеличилось с пяти, перечисленных выше, до десяти. Хотя большинство из них вполне можно обосновать, имеются опасения насчет того, что слишком большое количество критериев может в результате «заслонить» уникальность целей программы и, в принципе, умалить значение критериев вообще, если пытаться «объять необъятное».

11. В бюджетной брошюре по разделу 35 бюджета по программам на двухгодичный период 2004–2005 годов не было дано четкой и конкретной формулировки цели программы. Формулировку такой цели можно было бы выработать для следующего бюджета, с тем чтобы четче определить место Счета развития в более широком спектре программ Организации Объединенных Наций.

III. Механизмы оперативной деятельности в рамках регулярной программы технического сотрудничества

12. В разделе 23 (Регулярная программа технического сотрудничества) бюджета по программам Организации Объединенных Наций предусматривается утверждение общего объема ассигнований на цели регулярной программы технического сотрудничества, которая подразделяется на два основных компонента:

а) консультационные услуги на секторальном уровне — компонент, охватывающий действующие в секторах подразделения-исполнители, такие, как Департамент по экономическим и социальным вопросам, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Центр по международному предупреждению преступности, Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками, Управление Верховного комиссара по правам человека и Управление по координации гуманитарной деятельности;

б) консультационные услуги на региональном и субрегиональном уровнях — компонент, охватывающий пять региональных комиссий, — Экономическую комиссию для Африки, Экономическую и социальную комиссию для Азии и Тихого океана, Европейскую экономическую комиссию, Экономическую комиссию для Латинской Америки и Карибского бассейна и Экономическую и социальную комиссию для Западной Азии.

13. По каждому учреждению-исполнителю приводятся ориентировочные данные об ассигнованиях по линии регулярной программы технического сотрудничества с разбивкой по подпрограммам. Консультационные услуги на секторальном уровне оказываются в связи с 17 подпрограммами, а консультационные услуги на региональном и субрегиональном уровнях оказываются в связи с 28 подпрограммами. Приведенные в бюджете данные с разбивкой по подпрограммам могут меняться с учетом поступающих просьб об оказании помощи и приводятся исключительно в иллюстративных целях³. Суть регулярной программы технического сотрудничества заключается в том, что она предназначена для целей оперативного реагирования на просьбы развивающихся стран об оказании консультативной помощи или помощи в вопросах подготов

ки в основных областях деятельности, утвержденных для каждого учреждения в стратегическом плане Организации Объединенных Наций. Каждое учреждение-исполнитель утверждает расходы по линии регулярной программы технического сотрудничества в рамках своих утверждаемых подпрограмм и может перераспределять выделенные ему по линии регулярной программы технического сотрудничества средства между подпрограммами.

14. В своей резолюции 58/270 Генеральная Ассамблея просила изучить следующие области применения механизмов оперативной деятельности регулярной программы технического сотрудничества:

- использование;
- программирование;
- контроль;
- обзор эффективности деятельности;
- отчетность и надзор.

Использование

15. Необходимо обсудить четыре аспекта использования: а) выделение ресурсов по линии регулярной программы технического сотрудничества подразделения-исполнителя; б) основные методы, применяемые в целях осуществления технического сотрудничества; в) соответствие одобренных видов деятельности утвержденным подпрограммам, включенным в бюджет; и д) приверженность соблюдению руководящих принципов и критериев, выработанных за эти годы в процессе принятия решений различными руководящими органами.

16. Структура ассигнований по линии регулярной программы технического сотрудничества с разбивкой по учреждениям-исполнителям не претерпевает существенных изменений между одним двухгодичным периодом и последующими двухгодичными периодами. Любые изменения в структуре ассигнований по линии регулярной программы технического сотрудничества сопряжены с серьезной проблемой разработки критериев, которыми следует руководствоваться в процессе выделения ресурсов. Большинство применяемых критериев, как правило, в высшей степени субъективны. Эта проблема усугубляется еще и тем, что в рамках регулярной программы технического сотрудничества нет единого руководителя по вопросам программ, который нес бы перед Генеральной Ассамблеей ответственность за обоснование структуры ассигнований и внесение предложений с учетом изменения приоритетов в системе в целом. Кроме того, правительства не определили четко приоритетность различных программ, включенных в бюджет Организации Объединенных Наций, которую можно было бы применить в контексте регулярной программы технического сотрудничества.

17. Хотя и следует признать, что в процессе выделения ассигнований по линии регулярной программы технического сотрудничества приходится принимать во внимание многие весьма субъективные моменты, была сделана попытка оценить целесообразность нынешней структуры ассигнований на основе отдельных косвенных показателей, поддающихся количественной оценке. Хотя достоинство таких косвенных показателей можно активно оспаривать, в конечном итоге данные оценки будут свидетельствовать о том, что нынешняя струк

тура ассигнований по линии регулярной программы технического сотрудничества является обоснованной.

18. Что касается механизмов, то в бюджетном документе говорится о трех основных видах мероприятий: консультационные услуги, оказываемые на краткосрочной основе, осуществление проектов на местах и мероприятия в области профессиональной подготовки. В целом ресурсы по линии регулярной программы технического сотрудничества идут главным образом на цели найма консультантов, являющихся специалистами как в вопросах технического сотрудничества, так и в основной сфере специализации в рамках подпрограммы. Консультанты не являются штатными сотрудниками, а нанимаются для работы по срочным контрактам (как правило, сроком на один год), которые, при необходимости, могут продлеваться. Практика различных учреждений-исполнителей в вопросе о том, сколько раз может продлеваться контракт отдельного консультанта, различна. Консультант нанимается на работу по той причине, что, возможно, функции штатных сотрудников не предусматривают осуществления ими деятельности в области технического сотрудничества, либо если это и входит в их должностные обязанности, то в тех случаях, когда штатные сотрудники в полном объеме заняты выполнением своих обычных служебных обязанностей, связанных с нормативными и аналитическими функциями.

19. Когда от правительств поступают запросы, именно консультант должен обеспечить планирование и осуществление согласованных мер реагирования. Планирование мероприятий осуществляется на базе нормативного потенциала подразделения, а консультанты информируют своих партнеров по нормативной деятельности об опыте, накопленном в ходе осуществления мероприятий в области технического сотрудничества. Использование услуг консультантов вызвало неоднозначную реакцию в прошлом, и порой аналогичные реакции наблюдаются и сейчас, хотя сама базовая концепция была утверждена Генеральной Ассамблеей и с самого начала осуществления регулярной программы технического сотрудничества является основным принципом ее оперативной деятельности.

20. В приложении II в полном объеме представлена информация об использовании средств по линии регулярной программы технического сотрудничества каждым подразделением на основе структуры выплат за двухгодичный период 2002–2003 годов. В таблице 1 ниже вкратце показана общая структура использования ресурсов с разбивкой по категориям расходов.

Таблица 1

Расходы по линии регулярной программы технического сотрудничества в двухгодичном периоде 2002–2003 годов с разбивкой по видам расходов

	<i>В долларах США</i>	<i>В процентах</i>
Временный персонал общего назначения	31 861 413	72,6
Консультанты и эксперты	2 274 313	5,2
Прочие расходы, связанные с персоналом	276 834	0,6
Служебные поездки	4 491 770	10,2
Прочее	135 760	0,3

	<i>В долларах США</i>	<i>В процентах</i>
Услуги по контрактам	201 484	0,5
Общие оперативные расходы	61 384	0,1
Профессиональная подготовка	4 597 648	10,5
Итого	43 901 056	100

21. Из приведенной выше таблицы 1 видно, что 72,6 процента общего объема выплат приходилось на категорию «временный персонал общего назначения». Как явствует из приложения II, значения этого показателя в разных учреждениях-исполнителях серьезно различались, при этом самое низкое было зафиксировано на уровне 44 процентов, а самое высокое — на уровне 95 процентов. Объем расходов по статье «Служебные поездки» был зафиксирован на уровне от 0 процентов до 34 процентов. Объем расходов по статье «Профессиональная подготовка» был зафиксирован на уровне от 0 процентов до 25 процентов.

22. Хотя в одних подразделениях структура выплат равномерно распределена между расходами на заработную плату, оплату проезда и осуществление профессиональной подготовки, другие подразделения, очевидно, почти все средства, выделенные по линии регулярной программы технического сотрудничества, расходуют исключительно на выплату заработной платы. В связи с этим возникает несколько вопросов. Если объем ассигнований на покрытие путевых расходов невелик, то каким образом консультанты оказывают услуги клиентам в развивающихся странах на местах? Почему объем расходов на деятельность по профессиональной подготовке составляет столь незначительную долю (10,5 процента) общего объема выплат по линии регулярной программы технического сотрудничества? Если консультанты не выезжают по служебным делам, о чем, судя по всему, и свидетельствуют данные, представленные по некоторым подразделениям, то выполняют ли они в этом случае функции постоянных сотрудников, под которые не было утверждено должностей?

23. После того, как были подняты эти вопросы, необходимо также отметить, что возможность гибкого распределения средств по линии регулярной программы технического сотрудничества позволяет использовать их вместе со средствами, поступающими из других источников. Некоторые подразделения указывают, что поездки консультантов часто связаны с осуществлением мероприятий, финансируемых не по линии регулярной программы технического сотрудничества, а из других источников. Более широкое использование новых информационно-коммуникационных технологий для целей технического сотрудничества означает также, что в отдельных случаях осуществление традиционных выездов на места, возможно, утрачивает свою актуальность тогда, когда в распоряжении имеются альтернативные технологии, такие, как информационные сети на базе Интернета. Однако вряд ли эти разъяснения адекватно обосновывают то, что столь значительный объем ресурсов направляется на выплату окладов консультантам, а эквивалентного по объему финансирования поездок в развивающиеся страны при этом не предусмотрено.

24. Подпрограммы, включенные в бюджет, отражают утвержденный стратегический план Организации Объединенных Наций. Хотя большинство консультантов назначаются для работы в рамках одной из этих утвержденных подпро-

грамм, ситуация в отношении других не столь ясна. Некоторые консультанты назначаются для выполнения функций в рамках центральных механизмов, где взаимосвязь с приоритетными видами деятельности может не всегда быть в полной мере очевидной. Совершенствование отчетности по вопросам использования средств по линии регулярной программы технического сотрудничества могло бы способствовать устранению любых существующих в настоящее время недостатков. Вопросы отчетности рассматриваются в настоящем докладе ниже в качестве отдельной темы.

25. Соблюдение критериев оценить сложнее, поскольку нет ясности в отношении критериев для программы в целом. Генеральная Ассамблея официально одобрила комплекс критериев для программы несколько лет назад. Существующие критерии в течение этих лет периодически толковались по-разному, и эти варианты толкования, хотя и были целесообразны на тот момент, теперь менее понятны с точки зрения их директивного обоснования и, возможно, по прошествии времени в определенной степени утратили свое значение.

26. Еще одна проблема, связанная с критериями, заключается в том, что сложно определить широкий круг руководящих критериев для 12 совершенно различных подразделений-исполнителей, каждое из которых имеет свой собственный мандат и на постоянной основе получает руководящие указания в отношении, в том числе, различных групп «приоритетных» государств-членов. В этих условиях критерии становятся настолько широкими, что практически не позволяют проводить точную оценку. Если они слишком точны и конкретны, то они могут быть неактуальными для отдельных подразделений-исполнителей, что в определенной степени и имеет место в настоящее время. При выработке критериев, которые предлагаются в настоящем докладе ниже, была сделана попытка не только более четко их разъяснить, но и ограничить их число лишь такими критериями, руководствоваться которыми следует при осуществлении любых видов деятельности в рамках программы, независимо от подразделения-исполнителя.

27. Есть один аспект, касающийся соблюдения действующих критериев, который требует анализа. Это связано с толкованием, приведенным в подпункте (g) критериев, утвержденных много лет назад Советом управляющих Программы развития Организации Объединенных Наций (см. приложение I), которое гласит, что это указывает на необходимость подстраховки со стороны других располагающих большими средствами фондов (например, ПРООН) после того, как в результате осуществления экспериментальных видов деятельности будут получены положительные результаты. Этот критерий связан также с несколько более современными дополнительными руководящими принципами, приводимыми в приложении I, которые были выработаны впоследствии и в соответствии с которыми ресурсы следует рассматривать как ресурсы «первооткрывателя», зачинателя новых видов деятельности, на основе проб и экспериментов, которые затем могут быть продолжены другими, располагающими большими средствами фондами, после того как будет доказана их целесообразность.

28. Эти два критерия теперь толкуются как мандат на осуществление мероприятий в рамках подготовки проектов, которые, как представляется, весьма далеки от любой концепции, связанной с «первооткрывательством, пробами и экспериментами». Поскольку в настоящее время на местах проектов осуществ

ляется мало, неясно, к какому конкретно виду деятельности применима концепция «первооткрывательства». Все чаще на основе выполнения тех или иных заданий советниками некоторые учреждения-исполнители используют регулярную программу технического сотрудничества в качестве механизма подготовки проектов, т.е. в целях разработки проектов от имени стран, которые обратились с просьбой об оказании помощи, в связи с чем подразделение-исполнитель может затем попытаться получить внебюджетные ресурсы из целого ряда источников. Возможно, это вполне заслуживающая одобрения функция, однако неясно, предполагали ли первоначальные критерии выполнение такой функции.

29. У этих рассуждений есть и второй элемент. Оба варианта критерия, о котором шла речь выше, связаны с «другими, располагающими большими средствами фондами». Одно из толкований этой фразы могло бы быть таким: после того, как будет начато осуществление нового мероприятия, другой, располагающий большими средствами фонд берет на себя финансирование и осуществление последующей деятельности в рамках этого мероприятия. Альтернативное толкование этой фразы следует понимать таким образом, что такой располагающий большими средствами фонд берет на себя лишь финансирование деятельности, в то время как осуществлением самого мероприятия по-прежнему занимается учреждение, которое начало проводить это новое мероприятие. В результате возникает вопрос относительно того, какое из толкований следует более конкретизировать в возможных новых критериях.

Программирование

30. Первым шагом в процессе программирования является утверждение Генеральной Ассамблеей бюджета регулярной программы технического сотрудничества. Представляется, что цель регулярной программы технического сотрудничества, приводимая в таблице 23.1 документа A/58/6 (Sect. 23), не отражает той уникальной роли данной программы, о которой говорится в настоящем обзоре. Эта цель формулируется в пункте 7 выше.

31. Данное заявление о цели, возможно, в недостаточной степени разграничивает роль регулярной программы технического сотрудничества и других программ технического сотрудничества, которые имеются в системе Организации Объединенных Наций. Оно, вероятно, не позволяет в полной мере понять те основополагающие принципы оперативной деятельности, в силу которых данная программа выделяется среди других и которые должны способствовать ее более глубокому пониманию и оказанию ей поддержки. На основе представляемой учреждениями-исполнителями информации о том, как они используют данную программу, можно говорить, что ее ключевыми элементами, по-видимому, являются:

- a) возможность оперативного и гибкого реагирования;
- b) просьбы развивающихся стран;
- c) удовлетворение их не мелкомасштабных, но неотложных потребностей;
- d) эффективное использование интеллектуального потенциала подразделений Организации Объединенных Наций, занимающихся нормативно-аналитической деятельностью;

- e) содействие должным образом определению направления развития нормативных функций на основе опыта оперативной работы на местах;
- f) содействие разработке стратегий и программ развития стран; и, на основе этого,
- g) содействие получению ресурсов на цели развития из других источников.

32. Раздел 23 структурно несколько отличается от бюджета по программам Организации Объединенных Наций в том смысле, что, помимо суммарных утвержденных ресурсов по программам, представленная подробная информация дает лишь ориентировочное представление о том, каким образом будут использоваться средства. Однако при этом подробно говорится о том, на какие цели предполагается расходовать ресурсы. Полезность представления столь подробной ориентировочной информации представляется сомнительной. Поскольку программа должна быть гибкой и быстро реагирующей на изменения обстановки и поскольку Генеральная Ассамблея, несомненно, заранее не утверждает мероприятия во всех их деталях, можно было бы подумать об утверждении мероприятий на основе формулировок гораздо более общего характера.

33. Целям программы, по-видимому, больше соответствовала бы практика утверждения лишь общего уровня программных ресурсов с распределением средств по подпрограммам и учреждениям-исполнителям. Однако при таком подходе необходимо было бы представлять Генеральной Ассамблее полезную информацию о конечном использовании средств, мероприятиях и об их отдаче. В отношении регулярной программы технического сотрудничества такой механизм в настоящее время не применяется. Как правило, Генеральной Ассамблее представляется обширная информация о том, каким образом могли бы использоваться средства, однако впоследствии она получает мало сведений о том, как они были израсходованы в действительности. Предложения относительно того, каким образом устранить этот недостаток, приводятся в докладе ниже.

34. После утверждения бюджета учреждения-исполнители используют различные подходы к распределению своих соответствующих ресурсов по программам. Очевидно, что в тех учреждениях-исполнителях, где почти 100 процентов ресурсов по линии регулярной программы технического сотрудничества расходуется на выплату окладов советникам, главным инструментом составления программ в рамках регулярной программы будет рабочий план советника, увязанный с рабочим планом основного обслуживающего подразделения. В приложении III содержится более подробная информация о некоторых других инструментах программирования в рамках регулярной программы.

35. Хотя объем финансовых ресурсов на цели регулярной программы технического сотрудничества и широкие критерии их использования утверждаются Генеральной Ассамблеей, помощь в установлении конкретных программных приоритетов того или иного учреждения-исполнителя оказывают руководящие органы этих учреждений, а также некоторые консультативные комиссии и комитеты. В большинстве случаев процесс контроля за использованием этих ресурсов не прекращается после утверждения Генеральной Ассамблеей бюджета в целом. Хотя руководящие и консультативные органы отдельных учреждений-исполнителей вносят рекомендации об использовании средств, формально от

дельные мероприятия утверждают сотрудники категории специалистов. Иными словами, от руководящих и консультативных органов не требуется утверждать отдельные мероприятия.

36. В некоторых учреждениях-исполнителях (или в некоторых подразделениях этих учреждений, получающих ассигнования по линии регулярной программы) связь с формальным процессом управления, подобная той, которая имеется в региональных комиссиях, является менее непосредственной. Однако во многих из этих случаев то или иное подразделение или отдел работают в тесном контакте с той или иной консультативной комиссией. В качестве примера можно привести Отдел по улучшению положения женщин Департамента по экономическим и социальным вопросам, получающий незначительную часть ассигнований на регулярную программу технического сотрудничества, которую он использует главным образом для осуществления своих мероприятий в поддержку Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и на деятельность по межправительственным конвенциям, осуществление которых он контролирует. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин проявляет живой интерес к работе Отдела по улучшению положения женщин в области технического сотрудничества, особенно с учетом того, что эти мероприятия способствуют наращиванию потенциала стран, необходимого для выполнения их обязательств по Конвенции. От Комитета не требуется, чтобы при вынесении своих рекомендаций по общим приоритетам он проводил обзор отдельных мероприятий. Аналогичный подход применяется многими учреждениями-исполнителями, которые используют информацию и руководящие указания комиссий и комитетов, но не подчиняются им.

37. Эта способность оказывать развивающимся странам помощь с тем, чтобы они правильно понимали содержание многих международных соглашений и конвенций, подписывали их и выполняли свои обязательства по ним, является ценным аспектом работы системы Организации Объединенных Наций. В силу весьма специфического характера многих из этих конвенций проводимая в их рамках работа, хотя она и имеет важное значение, зачастую не связана напрямую с установленными приоритетами главных фондов и программ, финансируемых на добровольной основе. В других случаях эта работа может согласовываться с приоритетами других фондов и программ, однако выполняемые задачи нередко представляют собой необходимые составные элементы, позволяющие получить более значительные финансовые средства из фондов и программ или из других источников внебюджетных ресурсов.

Контроль

38. Поскольку 73 процента выделяемых по линии регулярной программы ресурсов расходуется на выплату окладов советникам, важнейшим элементом является контроль за выполнением планов работы советников. Как указывается в настоящем документе, возникают вопросы относительно того, контролируется ли в некоторых учреждениях-исполнителях осуществление мероприятий на предмет обеспечения их соответствия руководящим принципам проведения мероприятий, финансируемых по линии регулярной программы технического сотрудничества. Такая ситуация может возникнуть тогда, когда руководители освобождают советников от работы, которая должна выполняться штатными сотрудниками на утвержденных должностях, или, наоборот, просят их выполнить такую работу. Укрепление дисциплины в этом контексте можно было бы

добиться за счет ужесточения требований в отношении представления отчетности.

39. Большинство отдельных мероприятий, проводимых советниками в рамках регулярной программы технического сотрудничества, являются маломасштабными и непродолжительными. В результате этого отдельные мероприятия программы технического сотрудничества не сопряжены с теми проблемами, которые характерны для крупномасштабных многоцелевых проектов, осуществляемых на протяжении длительного периода времени, поддержку которым также оказывают советники.

40. В более широком контексте контроля за деятельностью советников важное значение имеют два дополнительных элемента, а именно: а) осуществляются ли ключевые мероприятия по графику и б) исполняется ли бюджет надлежащим образом.

41. В связи с регулярной программой технического сотрудничества данные вопросы необходимо решать на двух уровнях: на уровне учреждения-исполнителя и на уровне регулярной программы технического сотрудничества в целом.

42. Контроль на уровне учреждения-исполнителя не представляется сложной задачей, однако при этом, с учетом числа мероприятий, необходимо добросовестное выполнение соответствующими сотрудниками своих обязанностей. Что касается финансового аспекта, то отслеживание исполнения бюджета является относительно легкой задачей, поскольку размер окладов советников известен. Сумму расходов по другим статьям, таким, как служебные командировки и профессиональная подготовка, определить нетрудно. Контроль за использованием бюджетных средств должен быть транспарентным.

43. На центральном уровне контроль за осуществлением основных мероприятий по линии регулярной программы технического сотрудничества носит ограниченный характер. Контроль за использованием финансовых ресурсов программы в целом осуществляет Управление по планированию программ, бюджету и счетам Департамента по вопросам управления. Соответствующее ответственное подразделение санкционирует выделение ассигнований каждому учреждению-исполнителю и получает регулярные финансовые отчеты по самым разнообразным каналам. Хотя процесс представления финансовой отчетности соответствует требованиям, представляется, что в отсутствие главного центра по контролю за основной деятельностью процесс представления отчетности об основных мероприятиях является менее упорядоченным. В настоящее время сотрудник по финансовым вопросам может выполнять ограниченные функции в плане отслеживания увязки между основными мероприятиями и соответствующими финансовыми отчетами. В настоящее время рассматриваются некоторые меры, которые могли бы привести к устранению этой проблемы в нынешней системе путем совершенствования систем управленческой информации.

44. Необходимо укрепить механизм централизованного контроля за основными мероприятиями в рамках регулярной программы технического сотрудничества, и в конечном счете это будет зависеть от наличия более эффективных механизмов представления отчетности.

Контроль за деятельностью

45. Когда речь идет о контроле за деятельностью, могут подразумеваться разные виды деятельности, но для целей настоящего доклада рассматриваются две из них:

а) деятельность советников, на выплату окладов которым расходуется значительная часть средств по линии регулярной программы технического сотрудничества;

б) деятельность в рамках мероприятий, рассматриваемая с точки зрения того, насколько успешно они способствуют достижению целей в области развития как на уровне учреждения-исполнителя, так и на уровне регулярной программы технического сотрудничества в целом.

46. Большинство учреждений-исполнителей принимают меры с тем, чтобы каждый советник имел план работы, который составляет основу для оценки его/ее деятельности. Для проведения такой оценки в Организации Объединенных Наций используется электронная система служебной аттестации. Качество оценки будет зависеть от качества инструментов, используемых проводящими оценку руководителями. Все учреждения-исполнители применяют системный подход для оценки деятельности советников.

47. Каждое учреждение-исполнитель использует разнообразные инструменты для оценки степени удовлетворенности клиентов. Обычно такая оценка проводится с помощью вопросников, которые заполняются вскоре после завершения того или иного мероприятия. В настоящее время некоторые учреждения используют дополнительный процесс последующей оценки, которая обычно проводится примерно год спустя после завершения мероприятия. В настоящее время ряд учреждений изучает возможность использования других форм оценки результатов на основе применения различных механизмов и в рамках иных временных параметров.

48. Почти во всех случаях оценка той реальной отдачи для развития, которую дают мероприятия в области технического сотрудничества, является трудной задачей. Даже в случае весьма масштабных проектов в области технического сотрудничества трудно увязать результаты с отдельными мероприятиями, когда подлинное представление о достигнутых успехах можно получить лишь путем оценки прогресса на основе применения широких макроэкономических показателей на протяжении длительного периода времени. Если сложно провести оценку эффективности крупномасштабной деятельности, то еще труднее оценить эффективность очень незначительных мероприятий, которые характерны для регулярной программы технического сотрудничества. При анализе многих мероприятий в области технического сотрудничества, как правило, полезнее оперировать не понятием «отдача», а такими понятиями, как «мероприятия» и «общие результаты».

49. При проведении оценки результатов мероприятий по линии регулярной программы технического сотрудничества некоторые учреждения-исполнители постепенно переходят от метода единого наблюдения к более системному подходу к сбору и обработке итоговых данных. В контексте применения метода единичного наблюдения многие учреждения-исполнители могут привести в качестве примера многочисленные случаи, когда мероприятия по линии регулярной программы технического сотрудничества являлись важными катализа

торами мобилизации ресурсов из других источников на цели проведения последующих мероприятий. Многие указывают на важное значение специальных знаний советников для оказания развивающимся странам помощи в деле эффективного налаживания процессов стратегического планирования, таких, как процессы подготовки документов о стратегии смягчения проблемы нищеты или рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Другие могут указать на страны, которые присоединились к международным конвенциям благодаря оказанной помощи или которым было оказано содействие, с тем чтобы они могли выполнять свои обязательства в отношении представления отчетности по таким конвенциям. Многие учреждения-исполнители отмечают, что упор, который они делают на «подготовке инструкторов», находит свое отражение в том факте, что просьбы о предоставлении услуг в этой области поступают неперiodически. Эти результаты могут быть документально подтверждены в различных формах каждым отдельным учреждением-исполнителем, однако в настоящее время они не позволяют провести общую оценку результатов деятельности в рамках регулярной программы технического сотрудничества.

50. Хотя в целом необходим более эффективный и системный механизм представления отчетности, в определенных случаях могут также оказаться полезными тематические оценки (подобные тем, которые проводятся в связи со Счетом развития), которые отражают программу в целом. Например, когда помощь в налаживании процессов планирования мероприятий в области развития является общей для многих стран целью, было бы полезно изучить данную проблему с учетом всех элементов программы. В настоящее время отсутствие единого руководителя регулярной программы технического обслуживания означает, что отсутствует какое-либо должностное лицо, которое имело бы право инициировать проведение таких тематических оценок.

Отчетность и надзор

51. Для целей настоящего доклада интерес представляют три уровня отчетности:

а) отчеты (главным образом советников) об отдельных проведенных мероприятиях и об их результатах, представляемые их руководителям в учреждении-исполнителе;

б) отчетность об использовании средств по линии регулярной программы технического сотрудничества и о достигнутых результатах, которую учреждения-исполнители представляют своим собственным руководящим или консультативным органам;

в) централизованно представляемые Генеральной Ассамблее доклады о проведенных мероприятиях и достигнутых результатах в рамках регулярной программы технического сотрудничества в целом.

52. Имеется множество доказательств того, что представление отчетности на первом уровне осуществляется надлежащим образом. Во всех учреждениях-исполнителях стандартной практикой является представление отчетов о миссиях и мероприятиях. Широко распространенной практикой является также проведение оценок работы практикумов и семинаров путем получения соответствующей информации от их участников. Обмен между советниками и сотрудни-

ками как письменной, так и устной информацией об опыте практической деятельности на местном уровне влияет на определение направлений текущей работы в нормативной и аналитической областях.

53. Представление отчетности на втором уровне, о котором говорилось выше, осуществляется в разных учреждениях по-разному. Все учреждения, представляя отчеты о регулярной программе технического сотрудничества, сообщают как о проведенных мероприятиях, так и об использовании финансовых средств, что необходимо для целей внутреннего управления. Кроме того, многие учреждения отчитываются перед своими руководящими и консультативными органами о деятельности в области технического сотрудничества в целом, сообщая более или менее подробно об увязке между различными мероприятиями и источниками финансирования.

54. Хотя в силу того, что мероприятия по линии регулярной программы технического сотрудничества играют важную роль, поскольку они позволяют оперативно и гибко реагировать на возникающие потребности, финансирование мероприятий в рамках этой программы в большинстве учреждений является относительно незначительным элементом их общей работы в области технического сотрудничества. Когда советы, комиссии или комитеты каждого учреждения проводят обзор мероприятий в области технического сотрудничества, для них обычно более важное значение имеет обсуждение целей, стратегий, мероприятий и результатов в контексте управления, нежели увязка деятельности с источниками финансирования. «Удаленность» руководящих органов также является проблемой. Некоторые учреждения работают в гораздо более тесном контакте со своими руководящими органами или консультативными комиссиями, чем другие.

55. Наиболее серьезную проблему с точки зрения региональной программы технического сотрудничества представляет собой третий уровень представления отчетности. Эта проблема обусловлена рядом взаимосвязанных факторов:

- a) отсутствует единый руководитель регулярной программы технического сотрудничества;
- b) когда в 1997 году была учреждена регулярная программа технического сотрудничества, на Департамент по экономическим и социальным вопросам не была возложена та же ответственность за представление отчетности по программе, которую несли его предшественники до реорганизации;
- c) некоторые недостаточно полные отчеты все еще проходят через Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА, однако содержащаяся в них информация не охватывает всю регулярную программу технического сотрудничества и все занимающиеся ею учреждения-исполнители;
- d) в представляемом раз в два года докладе об исполнении программы Организации Объединенных Наций информация приводится с разбивкой по разделам бюджета, однако она не охватывает раздел, связанный с регулярной программой технического сотрудничества (раздел 23), хотя некоторые подразделения могут включать информацию об их деятельности по разделу 23 в свои общие доклады об исполнении программ, причем мероприятия, финансируемые по линии регулярной программы технического сотрудничества, конкретно не указываются; и

е) этот представляемый раз в два года доклад об исполнении программ Организации Объединенных Наций охватывает мероприятия, не относящиеся к сфере технического сотрудничества, и не представляет собой комплексного отчета об основной деятельности и использовании финансовых ресурсов, которые государства-члены получают, например, от добровольных фондов и программ или некоторых специальных программ специализированных учреждений, финансируемых на добровольной основе.

56. Подобная ситуация порождает ряд негативных факторов:

а) Генеральная Ассамблея оказывается в затруднительном положении, поскольку ее просят раз в два года утверждать значительные объемы ресурсов, подробная информация об использовании которых будет подготовлена позднее на основе полученных заявок, при этом она не получает какой-либо полезной информации о том, как были использованы утвержденные ранее средства;

б) руководство не имеет возможности осуществлять контроль за деятельностью и принимать корректировочные меры, когда они необходимы;

в) вопросы регулярной программы технического сотрудничества по существу не затрагиваются в ходе полезных дискуссий по программным темам, которые проходят в таких органах, как Экономический и Социальный Совет, Второй (и, возможно, Третий) комитет. Такие дискуссии, с одной стороны, помогли бы определить направленность программы, а с другой стороны, позволили бы ей занять свое особое место среди самых разнообразных механизмов системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества; и

г) учреждения-исполнители лишены возможности сообщать о многих позитивных результатах, которых они добиваются в рамках регулярной программы технического сотрудничества, и, таким образом, обеспечить ее поддержку со стороны Генеральной Ассамблеи не только с помощью доверия, но и путем демонстрации конкретных результатов.

57. Что касается надзора, то регулярная программа технического сотрудничества в последние годы не была объектом каких-либо целенаправленных ревизий или оценки. В прошлом Управление служб внутреннего надзора и Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам представляли свои замечания по различным аспектам функционирования регулярной программы технического сотрудничества. Большинство своих замечаний Управление служб внутреннего надзора высказывает в контексте более широких обзоров деятельности одного или нескольких учреждений-исполнителей. Высказывавшиеся в прошлом замечания касались неадекватной увязки некоторых мероприятий советников с работой основных отделов и возможного нецелевого использования ресурсов регулярной программы технического сотрудничества для выполнения функций, которые более уместны для основных сотрудников, финансируемых за счет регулярного бюджета. В настоящее время Управление служб внутреннего надзора также изучает пути устранения имеющегося в настоящее время пробела в системе отчетности, который характерен для программы в целом. В операциях по линии регулярной программы технического сотрудничества имеются такие аспекты, по которым было бы целесообразно провести ревизию и/или оценку.

58. Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что централизованная отчетность и надзор за регулярной программой технического сотрудничества в целом неадекватны. В силу этого нет регулярного пересмотра ожидаемых результатов осуществления программы, вследствие чего в настоящее время о них нельзя составить четкого представления. Если ожидаемые результаты и существуют, то отсутствует эффективный контроль за их достижением. Такая ситуация позволяет весьма вольно толковать руководящие принципы.

IV. Функционирование Счета развития

59. Для проведения обзора эффективности использования Счета развития, о котором говорилось в резолюции 58/270 Генеральной Ассамблеи, особо важное значение имеют следующие области:

- соблюдение утвержденных Генеральной Ассамблеей мандатов и соответствующих резолюций;
- методология и механизмы, которые используются в настоящее время для распределения его ресурсов по программам и определения характера их использования.

60. Руководитель программ Счета развития (заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам) активно использует сетевую технологию для оказания помощи в управлении счетом. Значительная часть мероприятий в рамках цикла программирования и осуществления в настоящее время разрабатывается и контролируется с помощью электронных средств на основе информации и инструкций, размещенных на веб-сайте. Подробная информация о Счете развития и об отдельных проектах содержится на веб-сайте www.un.org/esa/devaccount.

Выполнение руководящих указаний

61. Утвержденный Генеральной Ассамблеей мандат Счета развития предусматривает применение следующих конкретных элементов:

- a) Счет развития должен обеспечивать поддержку утвержденных программ стратегических рамок;
- b) программа Счета развития должна дополнять собой другие соответствующие разделы бюджета по программам;
- c) утвержденные проекты должны:
 - i. обладать эффектом многократной отдачи и содействовать созданию потенциала в развивающихся странах;
 - ii. содействовать региональному и межрегиональному экономическому и техническому сотрудничеству между развивающимися странами;
 - iii. предусматривать использование имеющихся людских и технических ресурсов из развивающихся регионов.

62. Генеральная Ассамблея неоднократно пересматривала руководящие принципы использования Счета развития при рассмотрении новых бюджетных предложений и докладов об исполнении бюджета. Руководитель программ

Счета развития в настоящее время использует приводимые ниже критерии оценки и определения очередности заявок на финансирование. Эти критерии в полной мере согласуются с решениями Генеральной Ассамблеи:

- a) продемонстрировать выгоды с точки зрения укрепления национального потенциала;
- b) использовать технические, людские и иные ресурсы, имеющиеся в развивающихся странах;
- c) обладать эффектом многократной отдачи и содействовать наращиванию потенциала в развивающихся странах;
- d) содействовать региональному и межрегиональному экономическому и техническому сотрудничеству между развивающимися странами;
- e) приводить к формированию стабильного саморазвивающегося процесса и обеспечивать взаимодействие с другими мероприятиями в области развития; и
- f) осуществляться в течение двух двухгодичных периодов (проекты, предусмотренные бюджетом на 2004–2005 годы, должны быть завершены не позднее декабря 2007 года).

63. Учитывая, что эти проекты уже рассмотрены и утверждены Генеральной Ассамблеей, и в целях проверки выполнения утвержденного мандата был проведен выборочный обзор пяти проектов из числа тех, которые были утверждены на двухгодичный период 2004–2005 годов. На момент отбора проектов (примерно через шесть месяцев после утверждения бюджета Генеральной Ассамблеей) окончательная проектная документация по 5 из 23 утвержденных проектов все еще не была утверждена руководителем программ. Пять выбранных проектов входили в число тех 18 проектов, документация по которым была утверждена. Хотя эти проекты отбирались произвольно, оказалось, что все они должны были осуществляться разными учреждениями-исполнителями. Поскольку управление Счетом развития осуществляется таким образом, чтобы способствовать сотрудничеству между различными учреждениями-исполнителями, данный критерий был добавлен в список, содержащийся в таблице 2 ниже.

Таблица 2
Отбор проектов Счета развития на основе руководящих критериев

	<i>Проект 1</i>	<i>Проект 2</i>	<i>Проект 3</i>	<i>Проект 4</i>	<i>Проект 5</i>
Создание потенциала	Да	Да	Да	Да	Да
Использование ресурсов развивающихся стран	Высокий уровень	Высокий уровень	Средний-высокий уровень	Высокий уровень	Средний-высокий уровень
Эффект многократной отдачи	Возможен	Возможен	Вероятен	Невозможен	Вероятен
Содействие сотрудничеству между развивающимися странами	Только на субрегиональной основе	На региональной и межрегиональной основе	На региональной и межрегиональной основе	На региональной основе	На субрегиональной, региональной и межрегиональной основе
Достижение устойчивых результатов	Возможен	Вероятен	Вероятен	Невозможен	Вероятен

	<i>Проект 1</i>	<i>Проект 2</i>	<i>Проект 3</i>	<i>Проект 4</i>	<i>Проект 5</i>
Исполнение в течение двух двухгодичных периодов	Да	Да	Да	Да	Да
Несколько учреждений Организации Объединенных Наций	Нет	Да — 3	Да — 5	Нет	Да — 8

64. Следует осторожно подходить к толкованию информации в вышеприведенной таблице. Два критерия увязаны с прогнозами на будущее: эффект многократной отдачи и достижение устойчивых результатов. Мнения руководителей проектов в отношении этих перспективных критериев могут быть столь же обоснованными, что и мнения, отраженные в приводимой выше таблице. Надлежащее планирование не всегда гарантирует хорошие результаты, хотя и повышает вероятность их достижения.

65. Если из данного списка исключить «перспективные» критерии, станет очевидно, что те элементы, которые поддаются контролю на этапе планирования, в большинстве случаев уже учтены установленными критериями. Что касается «неперспективных» критериев, то все они, кроме одного, должным образом учтены в документации по каждому проекту. Критерий «использования ресурсов развивающихся стран» не всегда находил конкретное отражение. Мнения в отношении этого критерия формировались на основе толкования данных из других разделов документов. В целом можно сделать вывод о том, что большинство проектов отвечали всем программным критериям.

Методологии разработки программ и их применения

66. Информация об основных этапах разработки программ в рамках Счета развития приводится в приложении IV. В целях проверки соответствия проектов требуемому формату (также см. приложение IV) был проведен анализ этих же пяти проектов. Диаграмма не составлялась, так как все проекты в основном соответствовали требованиям, предъявляемым руководителем программ. Во всех проектах содержались все элементы, перечисленные в предыдущем пункте, причем, как представляется, требования соблюдались слишком строго.

67. Разработка проектного документа в соответствии со строго упорядоченным и подробным планом имеет немало преимуществ. Каким бы ни было качество самого плана, качество всего документа зависит от содержащихся в этом плане материалов. Что касается рассматриваемых проектов в рамках Счета развития, то в целом их качество было высоким. Недостатки в основном были связаны с использованием «поддающихся объективной проверке показателей», которые будут использоваться для оценки результатов. Техническое сотрудничество ориентировано на развитие людских ресурсов и институтов. Такая ориентация чрезвычайно затрудняет определение правильной отдачи на микроуровне и в краткосрочном плане. В дополнение к оценке отдачи весьма трудной является проверка результатов деятельности в рамках мелкомасштабного технического сотрудничества. В попытках найти поддающиеся контролю показатели учреждения-исполнители проделали весьма тщательную работу и в целом им удалось разработать надежные ответные меры.

68. Порой менее убедительной является степень соответствия показателей двум требованиям, предъявляемым руководителем программ в отношении показателей, а именно: а) показатель должен быть выполнимым при разумных затратах; и б) показатели должны быть полезными с точки зрения воздействия на управление проектом, а не просто показателями достигнутых результатов. Представляется, что некоторые показатели потребуют сбора данных и расходы на эту деятельность будут несоизмеримыми со стоимостью проекта. Кроме того, корректировка хода осуществления проекта на сумму 600 000 долл. США, рассчитанного на четыре года, кардинальным образом отличается от корректировки хода осуществления программы на сумму 60 млн. долл. США, рассчитанной на десятилетие. Занимающиеся вопросами технического сотрудничества руководители, имеющие отношение к проектам, финансируемым в рамках Счета развития и регулярной программы технического сотрудничества, проявляют исключительно творческий подход в этой области, однако надежды могут не оправдаться.

69. Руководитель программ по Счету развития представил Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят восьмой сессии всеобъемлющий третий доклад об осуществлении проектов, финансируемых со Счета развития (A/58/404). В этом докладе содержится информация об извлеченных на сегодняшний день уроках по управлению Счетом развития и ряд оценок результатов, достигнутых несколькими завершенными проектами, а также в нем представлена информация о двух тематических оценках, проведенных по двум секторальным группам проектов (устойчивое развитие и статистика). Руководителю программ предложено перейти к представлению докладов на двухгодичной основе параллельно с процессом утверждения бюджета. По поступившей информации, полученные результаты были весьма позитивными и в целом оказались полезными, при этом затраты были относительно низкими. Были получены хорошие результаты, так как они отражали реальную оценку вида отчетности, который может быть полезным и эффективным с точки зрения затрат для проектов такого масштаба. Возможно, в следующем докладе было бы целесообразно рассмотреть вопрос о представлении краткой информации о результатах в такой же форме по всем проектам, завершенным в течение двухгодичного периода.

70. В заключение следует отметить, что осуществляется эффективное управление Счетом развития и нет необходимости в существенных изменениях в области разработки программ и их использования. Проблема, связанная со сбоем в процессе осуществления, которую прокомментировала Генеральная Ассамблея, находится на стадии решения, и улучшения очевидны. Этот вопрос по-прежнему является приоритетным для руководителя программы.

V. Основные вопросы

71. В ходе анализа деятельности двух программ были выявлены следующие главные вопросы:

1. Актуальность регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития;
2. Использование консультантов как основной механизм оказания услуг по линии регулярной программы технического сотрудничества;

3. Основные варианты будущей регулярной программы технического сотрудничества;
4. Отчетность и назначение руководителя (руководителей) программы по регулярной программе технического сотрудничества.

Вопрос 1

Актуальность регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития

72. Результатом утраты ПРООН роли центрального учреждения по финансированию деятельности в области технического сотрудничества для всех учреждений системы Организации Объединенных Наций стал дефицит финансовых средств. В основном этот дефицит объясняется ограниченным интересом ПРООН к выделению средств на четыре вида деятельности, финансируемые по линии регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития: а) мелкомасштабные меры реагирования на базе нормативного и аналитического опыта широкого круга организаций системы Организации Объединенных Наций; б) незначительную по масштабам деятельность, которая имеет важное значение, но не включена в приоритетные программы ПРООН; в) оказание помощи многим развивающимся странам в подготовке базовых инструментов планирования развития, таких, как документы о стратегии сокращения масштабов нищеты и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития; и д) оказание помощи многим развивающимся странам в обеспечении понимания, соблюдения и выполнения их обязательств в соответствии с широким кругом международных соглашений и конвенций, заключенных в рамках системы Организации Объединенных Наций. Ситуация, связанная с тем, что ПРООН больше не финансирует эти виды деятельности, усугубляется усиливающейся тенденцией к тому, что двусторонние доноры выделяют финансовые средства в соответствии с ограниченным комплексом приоритетных задач, а также уменьшением интереса к деятельности, связанной с малыми проектами, что вызвано соответствующими затратами в области управления. Несмотря на общую тенденцию в процессе оказания помощи в области развития к осуществлению имеющих более стратегические масштабы программным мероприятиям, регулярная программа технического сотрудничества и Счет развития продолжают играть важную роль в поддержке реализации более масштабных задач.

73. Счет развития имеет важное значение для системы Организации Объединенных Наций в целом, поскольку он:

- а) дополняет финансирование в рамках регулярной программы технического сотрудничества, что позволяет сотрудникам учреждений-исполнителей решать важные вопросы с точки зрения более широких согласованных направлений деятельности системы Организации Объединенных Наций в целом;
- б) позволяет применять более систематический подход и стимулировать более широкую взаимодополняемость деятельности между организационными подразделениями Организации Объединенных Наций, создавая стимулы для совместных проектов, осуществляемых многими учреждениями;
- в) позволяет учреждениям глубже и в течение более продолжительного времени сотрудничать в решении ключевых вопросов;

d) позволяет Организации Объединенных Наций применять более нейтральный подход в важнейших областях деятельности, чем это было бы возможно в том случае, если бы проекты зависели от внебюджетного финансирования, что обычно отвечает и интересам доноров;

e) может использоваться в сочетании с другими мероприятиями, финансируемыми из регулярного бюджета и внебюджетных источников, а также мероприятиями в области технического сотрудничества для обеспечения позитивного синергизма и повышения общей эффективности и результативности использования относительно ограниченных финансовых средств;

f) выполняет полезную работу, подтверждением чего являются уже проведенные тематические обзоры.

Вопрос 2

Использование консультантов как основной механизм оказания услуг по линии регулярной программы технического сотрудничества

74. Основная цель регулярной программы технического сотрудничества традиционно состояла в оказании консультационных услуг за счет привлечения специально набранных консультантов. Руководящие указания, касающиеся оказания консультационных услуг, содержатся в докладе Генерального секретаря (A/57/363) от 20 сентября 2002 года. В этом документе консультационные услуги определяются в качестве:

«конкретного примера сотрудничества того или иного органа системы Организации Объединенных Наций с развивающимися странами и странами с переходной экономикой, опирающегося на прочную нормативно-аналитическую базу в целях обеспечения профессиональной подготовки и знаний, поддержки и наращивания усилий по укреплению потенциала путем: а) удовлетворения просьб правительств о консультировании на местах (подчеркивание добавлено) по носящим срочный характер и связанным с вопросами политики проблемам; б) оказания правительствам конкретной консультативной помощи по секторальным вопросам, связанным с осуществлением их страновых программ; и с) содействия правительствам в разработке проектов и оценки программ, способствующих более эффективному осуществлению национальных программ» (пункт 3).

75. Некоторые считают, что концепция оказания консультационных услуг запрашивающим их развивающимся странам предполагает, что эти услуги будут оказываться в стране, обратившейся с просьбой. Такая концепция излагается в приведенном выше заявлении Генерального секретаря, в котором консультационные услуги частично характеризуются как «удовлетворение просьб правительств о консультировании на местах по... связанным с вопросами политики проблемам». Однако можно утверждать, что концепция «консультирования на местах» применима лишь к консультациям по связанным с вопросами политики проблемам, поскольку она не повторяется в отношении функций «консультационной помощи по секторальным вопросам» или консультационной помощи по «разработке проектов». Это важный вопрос, имеющий значение для той роли, которую, как предполагается, будут играть консультанты. Если признается, что консультанты могут выполнять свои функции как в штаб-квартире, так и на местах, то усложняется разграничение функций штатных сотрудников и

консультантов, а также наблюдение за соответствующим использованием консультантов.

76. Был поднят ряд вопросов о той роли, которую в настоящее время играют консультанты, начиная от трудностей в разграничении функций сотрудников и консультантов и кончая широким участием консультантов в мероприятиях по подготовке проектов, в результате чего может возникнуть опасность того, что услугами консультантов будут пользоваться не потому, что в них есть необходимость, а потому, что есть консультанты. Однако некоторые утверждают, что все большее объединение деятельности консультантов с деятельностью сотрудников является лишь отражением оптимального использования ограниченных людских ресурсов. Использование консультантов для подготовки проектов просто отражает новую реальность финансирования проектов в рамках системы Организации Объединенных Наций. Более подробно вопрос об использовании консультантов рассматривается в приложении V.

77. Вопрос об использовании консультантов является весьма сложным. Ниже приводится краткая информация о важнейших моментах:

- a) нынешние критерии регулярной программы технического сотрудничества не требуют, как некоторые полагают, чтобы консультации предоставлялись главным образом на местах;
- b) постепенно стираются различия между работой сотрудников и консультантов;
- c) ни для кого не секрет, что некоторые учреждения-исполнители используют консультантов для заполнения должностей, в отношении которых не принято решения о переводе на постоянную основу;
- d) некоторые из таких «теневых» должностей напрямую связаны с поддержкой технического сотрудничества, в то время как другие могут быть связаны с техническим сотрудничеством в меньшей мере;
- e) подготовка проектов занимает все большее место в работе некоторых консультантов;
- f) все вышеизложенное делает крайне важным:
 - i) разъяснение цели программы;
 - ii) разработку таких механизмов отчетности, которые позволяют осуществлять контроль за достижением этой цели.

Вопрос 3

Основные варианты будущей регулярной программы технического сотрудничества

78. Ниже перечислены основные варианты будущей регулярной программы технического сотрудничества:

- a) ликвидация регулярной программы технического сотрудничества и достижение экономии;
- b) перевод имеющихся финансовых средств по регулярной программе технического сотрудничества регулярным программам учреждений-исполнителей на основе:

- i) корректировки базового бюджетного уровня каждой программы в сторону повышения для отражения ее нынешней доли в финансовых средствах по разделу 23;
 - ii) корректировки мандата каждой программы для включения деятельности, схожей с деятельностью в рамках регулярной программы технического сотрудничества;
 - iii) отказа от отдельного проведения средств по (бывшему) разделу 23;
 - iv) ликвидации раздела 23 в качестве отдельной программы;
- c) по сути то же, что и в варианте 2, за исключением того, что каждое учреждение будет проводить свои мероприятия в рамках регулярной программы технического сотрудничества по отдельной подпрограмме технического сотрудничества, в рамках которой средства, переведенные из регулярной программы технического сотрудничества, будут использоваться для аналогичных целей и учитываться отдельно;
- d) сохранение нынешней структуры регулярной программы технического сотрудничества в качестве отдельного раздела бюджета при одновременном повышении эффективности и результативности программы на основе уточнения целей и критериев программы и существенного улучшения оперативного контроля и отчетности;
- e) сохранение нынешней структуры, цели и критериев регулярной программы технического сотрудничества при условии совершенствования оценки использования учреждениями соответствующих ресурсов путем проведения отдельных ревизий;
- f) сохранение программы в том виде, в котором она существует в настоящее время.

79. Варианты (a) и (f) подробно не рассматриваются. Последствия этих вариантов достаточно очевидны. Вариант (a) вряд ли получит существенную поддержку, поскольку основные цели регулярной программы технического сотрудничества, которые представляются полезными, будут потеряны. При использовании варианта (f) путаница сохранится, а возможность уточнить руководящие принципы использования консультантов будут упущены.

80. Использование варианта (b) приведет к исчезновению существующего искусственного разграничения между консультантами и сотрудниками, поскольку в этом случае должности консультантов будут предположительно ликвидированы. Может также прекратиться оказание услуг в области технического сотрудничества, как это предусмотрено в настоящее время в рамках регулярной программы технического сотрудничества, поскольку финансовые средства будут выделяться не на конкретные цели и, скорее всего, будут быстро израсходованы на другие виды деятельности учреждений-исполнителей.

81. Вариант (c) предусматривает ликвидацию регулярной программы технического сотрудничества и раздела 23, но при этом предполагает создание в рамках каждой программы отдельных подпрограмм технического сотрудничества. Эти подпрограммы могут быть созданы в том случае, если уровень базового финансирования будет равен суммам, переведенным из регулярной программы технического сотрудничества. Упростится отчетность и составление

бюджетов, так как все мероприятия по той или иной программе будут представляться в одном разделе, что обеспечит полноту данных. Однако в результате этого будет также утрачена способность рассматривать все указанные функции «типа регулярной программы технического сотрудничества» на консолидированной основе по всем программам. Цели расходования средств, первоначально выделяемых на подпрограмму технического сотрудничества, необходимо ограничить, поскольку в противном случае они будут поглощены другими программами.

82. В соответствии с вариантом (d) предусматривается сохранение нынешней бюджетной структуры и общих форм работы. Будет необходимо уточнить, как следует использовать программу, а также разработать ряд базисных показателей работы. Составление бюджета и отчетность будут осуществляться путем обобщения всех мероприятий независимо от учреждений-исполнителей. Поэтому отчетность по отдельным программам (как в докладе об исполнении программ) останется неполной, поскольку в ней не будет учитываться деятельность по регулярной программе технического сотрудничества (или Счету развития). Такой подход потребует существенного совершенствования структуры отчетности по разделу 23 в целом, увязывающего воедино такие аспекты, как финансы, мероприятия и результаты.

83. Вариант (e) предусматривает, что в целом программа не изменится, но при этом будет улучшена структура отчетности. В случае использования этого варианта будет трудно разработать универсальные ключевые показатели оперативного контроля. Вопрос об использовании консультантов придется решать на основе индивидуальных ревизий.

84. Можно использовать любой вариант, однако наиболее реалистичными представляются варианты (c) и (d).

Вопрос 4

Отчетность и назначение руководителя (руководителей) программы по регулярной программе технического сотрудничества

85. Выше уже говорилось о слабых местах нынешней структуры отчетности по регулярной программе технического сотрудничества. Эти слабые места по крайней мере частично объясняются отсутствием единого руководителя программы по регулярной программе технического сотрудничества. С этим непосредственно связаны два вопроса:

а) следует ли назначить одного ответственного руководителя по регулярной программе технического сотрудничества (как в случае со Счетом развития);

б) как можно улучшить систему отчетности о деятельности в рамках регулярной программы технического сотрудничества в целом?

86. Ценность регулярной программы технического сотрудничества связана с децентрализованным управлением программой и ее способностью оперативно удовлетворять потребности развивающихся стран в тех случаях, когда такие потребности лучше всего удовлетворяются за счет использования экспертных знаний, накопленных в учреждениях-исполнителях в ходе выполнения ими своих нормативно-аналитических функций. Эти позитивные моменты не должны быть утрачены в результате назначения единого руководителя про

грамм по регулярной программе технического сотрудничества. Однако важно, чтобы существовала четкая система отчетности для обеспечения эффективного и действенного использования ресурсов регулярной программы технического сотрудничества. В этой связи было бы целесообразно назначить административного руководителя каждого учреждения-исполнителя в качестве руководителя программ, отвечающего за финансовые средства регулярной программы технического сотрудничества, выделенные этому учреждению.

87. Необходимость в определенной централизованной координации программ сохраняется. Должны иметься возможности для подготовки определенной документации на консолидированной основе с учетом того, что бюджет регулярной программы технического сотрудничества составляется и программа утверждается на общей основе. Это приведет к тому, что некоторые виды отчетности будут готовиться на консолидированной основе. Такая координация должна основываться на программных, а не превалирующих в настоящее время финансовых соображениях, как это предусмотрено функциями Управления по планированию программ, бюджету и счетам. Учитывая ту роль, которую Департамент по экономическим и социальным вопросам играет в качестве основного пользователя регулярной программы технического сотрудничества, а также его оперативное взаимодействие с расположенными в Нью-Йорке центральными органами, выполняющими финансовые и управленческие функции, целесообразно назначить Департамент общим координатором (но не руководителем программы) по регулярной программе. Соответствующие функции координатора и руководителей программ рассматриваются ниже.

88. При таком подходе все же требуется определение форм и частоты отчетности. В этой связи заслуживает внимания рассмотрение следующих четырех различных подходов:

a) использование бюджетной брошюры для краткого представления информации о результатах, достигнутых с использованием средств, утвержденных на предыдущий двухгодичный период (например, доклад за 2002–2003 годы для бюджета на 2006–2007 годы);

b) использование доклада об исполнении программы Организации Объединенных Наций для конкретного представления информации об использовании средств регулярной программы технического сотрудничества в соответствующей главе программы по каждому учреждению-исполнителю;

c) подготовка раздела доклада об исполнении программы конкретно по регулярной программе технического сотрудничества (раздел 23) с вступительным разделом по программе в целом, который готовится координатором программы и содержит представленные каждым учреждением-исполнителем резюме мероприятий, результатов и отдачи в рамках регулярной программы технического сотрудничества;

d) подготовка, как и для Счета развития, отдельного доклада о мероприятиях, результатах и отдаче в рамках регулярной программы технического сотрудничества на основе структуры и функций, аналогичных перечисленным в варианте (c) выше.

89. В приложении VI представлена краткая информация о преимуществах и недостатках каждого варианта.

90. Если предположить, что регулярная программа технического сотрудничества сохранится в качестве отдельной программы, имеющей свой собственный бюджетный раздел, то предпочтительным является вариант (а). Полностью отвечающей всем предъявляемым требованиям альтернативой является вариант (d). Два варианта, предусматривающие подготовку отчетности по регулярной программе технического сотрудничества с использованием механизма докладов об исполнении программ, считаются менее удовлетворительными, поскольку считается, что нынешний формат доклада об исполнении программ не отвечает минимальным стандартам, которые должны применяться в отношении этого вида технического сотрудничества.

91. Что касается содержания отчетности, то в последнем утвержденном бюджете по программам в разделе 23.4 уже предложен формат отчетности. Ведется дополнительная работа, с тем чтобы попытаться повысить значимость докладов об отдаче. Для этого необходимо решить такие вопросы, как подготовка проектов, мобилизация финансовых средств для последующей деятельности, заключение соглашений конвенции или выполнение обязательств по представлению отчетности, принятых странами, в которых осуществляются программы новых законов или стратегий.

92. Было бы целесообразно, чтобы все учреждения-исполнители представляли определенные базовые статистические данные в общем формате. Один из возможных подходов к решению этой проблемы изложен в приложении VII. Однако каждое подразделение обязано также представлять отчеты об основных достижениях с использованием показателей, наиболее подходящих для этого органа. Если разъяснить необходимость этого, то в конечном счете окажется возможным обеспечить значительно более полное понимание результатов программы в целом. Можно будет также сопоставить подходы отдельных подразделений к демонстрации достигнутых результатов.

93. В связи с отчетностью необходимо рассмотреть еще один вопрос — вопрос о том, кому следует представлять доклад о проделанной работе? Раньше отчетность по регулярной программе технического сотрудничества представлялась по целому ряду каналов. На одном этапе доклады представлялись через (бывший) Совет управляющих ПРООН, а впоследствии Экономическому и Социальному Совету и Второму комитету. В то же время бюджетные предложения проходят через Комитет по программе и координации, Консультативный комитет и Пятый комитет. Поскольку в течение последних шести-семи лет отчетность по регулярной программе технического сотрудничества практически не готовилась, подразделения Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, занимающиеся вопросами развития, практически упустили эту программу из поля зрения. Единственным документом, который проходил через Комитет по программе и координации, Консультативный комитет, а затем в Пятый комитет, был бюджет. Необходимо исправить такое положение дел, обеспечив представление отчетности об основной работе в рамках регулярной программы технического сотрудничества и Счета развития через Экономический и Социальный Совет и Второй комитет.

VI. Предложения относительно регулярной программы технического сотрудничества

Предложение 1

Основные варианты будущей регулярной программы технического сотрудничества

94. В отношении будущего регулярной программы технического сотрудничества были признаны заслуживающими внимания два варианта действий:

а) ликвидация раздела 23 с распределением на пропорциональной основе выделенных на нее ресурсов между подпрограммами технического сотрудничества в рамках каждого раздела программы при осуществлении мер, призванных обеспечить резервирование ресурсов для использования развивающимися странами в соответствии с задачами и критериями, изложенными ниже;

б) сохранение регулярной программы технического сотрудничества с сохранением раздела 23 и совершенствованием программы путем пересмотра ее цели и критериев, функций руководства и процедур отчетности согласно схеме, излагаемой ниже.

95. Вариант (б) считается наиболее подходящим. Логика выбора в пользу единого полностью интегрированного бюджета и структуры отчетности для программы регулярного бюджета Организации Объединенных Наций понятна. Что же касается распределения ресурсов регулярной программы технического сотрудничества между отдельными программами, то этот процесс может оказаться сложным и может быть сопряжен со значительными трудностями ввиду необходимости выработки механизмов, гарантирующих дальнейшее использование ресурсов для достижения намеченных целей. С оперативной точки зрения отнюдь не очевидно, что разбивка на отдельные программы позволит повысить эффективность управления.

Предложение 2

Мандат и критерии для регулярной программы технического сотрудничества

96. Предлагается изменить формулировку цели регулярной программы технического сотрудничества, с тем чтобы она лучше отражала ее роль в рамках системы Организации Объединенных Наций. Предлагается для рассмотрения следующая формулировка, основанная на докладе Генерального секретаря от 20 сентября 2002 года (см. A/57/363, пункт 3):

Цель регулярной программы технического сотрудничества заключается в оказании, с применением наиболее подходящих механизмов, технической помощи развивающимся странам и странам с переходной экономикой с опорой на прочную нормативно-аналитическую базу исполняющего учреждения в целях обеспечения профессиональной подготовки и знаний, призванных поддержать и активизировать усилия стран по укреплению потенциала путем: а) удовлетворения просьб правительств об оказании срочной консультативной помощи по вопросам, касающимся политики; б) оказания правительствам конкретной консультативной помощи в секторальных вопросах, имеющих важное значение для их стра

тегий и программ развития; и с) содействия правительствам в разработке или оценке программ и проектов с целью совершенствования национальных программ.

97. Несмотря на предложенную выше формулировку, допускающую широкое толкование предполагаемого характера мероприятий по подготовке проектов, Генеральная Ассамблея могла бы более четко сформулировать свои намерения в отношении этого вида деятельности (см. рассуждения в пунктах 26–28).

98. Если говорить о предлагаемых критериях, то, разумеется, они должны логически вытекать из сформулированной выше цели. Здесь уместно вновь напомнить о том, что эти критерии будут направлять программу в целом, однако они также должны допускать вторичный уровень критериев, которые будут применять отдельные учреждения-исполнители, отвечающие за децентрализованное управление собственными ресурсами регулярной программы технического сотрудничества в соответствии с приоритетами, утвержденными их руководящими органами. Некоторые из существовавших ранее критериев ниже не повторяются, поскольку они, вероятно, не относятся к стратегическим приоритетам одного или более учреждений-исполнителей. Те же, которые предлагаются ниже, должны относиться ко всем учреждениям-исполнителям, независимо от их собственных приоритетов:

а) деятельность должна в первую очередь соответствовать запросам развивающихся стран и носить кратковременный характер, т.е. сроки разработки и осуществления должны быть меньше двух календарных лет;

б) деятельность должна относиться к одному из первоочередных направлений работы учреждения-исполнителя, которые были определены его руководящим органом и в которых учреждению-исполнителю явно принадлежит ведущая роль в нормативно-аналитических функциях;

с) деятельность должна способствовать созданию потенциала в развивающихся странах, в том числе в выполнении договорных и смежных нормативных обязательств, а в качестве второстепенной цели она должна иметь информационное обеспечение, с учетом оценки опыта, накопленного в условиях работы в той или иной развивающейся стране, нормативно-аналитических функций учреждения-исполнителя;

д) поощряются те виды деятельности, которые способствуют подготовке специализированных компонентов стратегии развития той или иной страны, или помогают оформлять заявки на более крупную финансовую помощь из других источников; и

е) формы работы, применяемые в контексте технического сотрудничества, должны быть гибкими; необходимо применять те из них, которые максимально соответствуют поставленной цели, включая советников, консультантов, профессиональную подготовку, дистанционное обучение, сети обмена знаниями и проекты на местах, и другие.

Предложение 3 **Процедуры отчетности**

99. Ниже кратко излагаются предложения в отношении процедур отчетности по регулярной программе технического сотрудничества.

100. Во-первых, необходимо назначить заместителя Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам координатором регулярной программы технического сотрудничества. Эта координирующая роль будет связана с выполнением следующих функций:

- a) разработка совместно с другими заинтересованными сторонами подходящего формата бюджетного документа;
- b) наблюдение за тем, чтобы вводная часть бюджетного документа, касающаяся всей программы, была составлена правильно и отражала динамику развития программы и совокупное действие решений руководства;
- c) обеспечение дальнейшего соответствия поставленным целям утвержденных Генеральной Ассамблеей критериев, которые определяют характер деятельности в рамках регулярной программы технического сотрудничества в целом;
- d) разработка подходящего формата отчетности для регулярной программы технического сотрудничества во взаимодействии с другими заинтересованными сторонами;
- e) сведение с двухгодичным интервалом докладов, получаемых от учреждений-исполнителей, в единый комплексный доклад о деятельности в рамках регулярной программы технического сотрудничества;
- f) организация по мере необходимости тематических оценок регулярной программы технического сотрудничества с охватом группы учреждений, которые имеют важное значение с точки зрения процессов накопления знаний и управления и которые будут финансироваться путем выделения для этой цели доли утвержденных ассигнований на регулярную программу технического сотрудничества.

101. Во-вторых, руководителей каждого учреждения-исполнителя необходимо назначить «руководителями программы» и возложить на них ответственность за средства, выделенные учреждению в рамках регулярной программы технического сотрудничества. В дополнение к общей ответственности за эффективное распоряжение средствами, выделенными на регулярную программу технического сотрудничества, руководители программ будут отвечать за:

- a) содержание их индивидуальных разделов бюджетного документа в рамках общей структуры, которая будет разработана координатором программы во взаимодействии с заинтересованными сторонами;
- b) информирование об использовании утвержденных средств по таким позициям, как виды деятельности, мероприятия и отдача; и
- c) ответы на другие запросы об отчетности по средствам, выделенным им в рамках по линии регулярной программы технического сотрудничества.

102. В-третьих, предпочтителен вариант с представлением в бюджетном документе просьбы о новых ассигнованиях на программу и отчета за предпоследний двухгодичный период (т.е. отчет за двухгодичный период 2002–2003 годов будет представляться вместе с просьбой об ассигнованиях на 2006–2007 годы), поскольку это позволит увязать утверждение бюджета с отчетом о работе в предшествующий период. В качестве альтернативы можно было бы представлять информацию отдельно (а не в рамках отчета об исполнении программ Ор

ганизации Объединенных Наций), как это в настоящее время установлено для Счета развития. Такой подход обладает тем преимуществом, что в итоге получится доклад, более удобный по своему формату для изучения Экономическим и Социальным Советом и Вторым комитетом, о чем см. рекомендацию ниже.

103. Независимо от того, какой механизм будет в конечном итоге выбран, рекомендуется включать в указанный доклад следующие основные сведения:

а) краткий обзор программы в целом, содержащий сводные статистические данные (обязанность координатора программы);

б) основные сведения об ассигнованиях и распределении рабочего времени консультантов (см. приложение VIII), представленные в единообразном формате каждым учреждением-исполнителем по всем выделенным ему средствам (обязанность каждого руководителя программы);

в) краткую описательную часть по каждому учреждению-исполнителю, в которой были бы отражены такие вопросы, как использование ресурсов по приоритетным направлениям работы учреждения, характер деятельности, мероприятия и эффективность (обязанность каждого руководителя программы).

104. В-четвертых, отчет о ходе осуществления регулярной программы технического сотрудничества должен представляться, помимо органов, утверждающих бюджет, Экономическому и Социальному Совету и Второму комитету.

Предложение 4

Проверка регулярной программы технического сотрудничества

105. Выше изложен ряд предложений, направленных на уточнение целей, критериев и оперативных форм регулярной программы технического сотрудничества. Поскольку привлечение консультантов является одним из спорных вопросов, и если Генеральная Ассамблея внесет определенность в эти вопросы, приняв новое заявление с изложением цели или новые критерии для программы, то было бы целесообразно в определенный удобный момент в будущем провести проверку исполнения этой новой инструкции, включая использование консультационных услуг. Можно предположить, что это не будет продуктивным до тех пор, пока программа не будет осуществляться на новых началах в течение по меньшей мере одного двухгодичного периода. Это значит, что проверку можно было бы наметить на 2008 год или на более поздний срок. Если же провести проверку сейчас, то, по всей вероятности, она лишь подтвердит многообразие толкований ныне действующих руководящих принципов.

VII. Предложения в отношении Счета развития

106. Каких-либо рекомендаций по повышению эффективности, результативности, улучшению работы над проектами, взаимодополняемости, осуществлению и оценке Счета развития нет. Управление программой отвечает требованиям, а порядок ее осуществления полностью соответствует указаниям Генеральной Ассамблеи.

Предложение 5**Принятие заявления с изложением цели по Счету развития**

107. Представляется целесообразным сформулировать четкий действующий мандат для Счета развития не только в контексте утвержденных критериев, но и в виде утвержденного заявления с изложением цели программы. Предлагается следующая возможная формулировка цели Счета развития:

Цель Счета развития состоит в финансировании среднесрочных проектов технического сотрудничества (до четырех лет на осуществление после утверждения проектного документа) в первоочередных областях деятельности учреждений-исполнителей, отвечающих интересам нескольких развивающихся стран, путем активизации сотрудничества между различными программами Организации Объединенных Наций в рамках нетрадиционных межсекторальных и региональных или межрегиональных видов деятельности и осуществляемых преимущественно с привлечением технических, людских и других ресурсов развивающихся стран.

Предложение 6**Механизмы пополнения Счета развития**

108. Первоначальный объем финансирования Счета развития был установлен в 1997 году; предполагалось, что он будет финансироваться из средств, сэкономленных в результате сокращения административных и других накладных расходов в Секретариате благодаря программе реформ Генерального секретаря. Кроме того, Генеральная Ассамблея определила объем средств, сэкономленных на тот момент, в качестве исходного уровня финансирования на последующие годы с перечислением на счет будущих изменений и сэкономленных на устойчивой основе средств.

109. Хотя это последнее положение преследовало благие цели, оно обернулось тем, что дополнительной экономии достичь не удалось. Хотя и не умышленно, результат оказался неблагоприятным. Пожалуй, было слишком наивно рассчитывать, что руководители будут изыскивать способы добиваться экономии в своей работе, с тем чтобы сэкономленные средства затем автоматически перечислялись бы на счета других программ. Хотя исключение этого положения отнюдь не гарантирует, что будет получена дополнительная экономия, его сохранение практически является гарантией того, что экономии не будет. Поэтому считается, что это положение в целом мешает делу и что Генеральной Ассамблее следует его отменить. Любое увеличение объема пополнения Счета развития в будущем должно рассматриваться в свете сравнительной значимости задач, на которые распределяется общий бюджет Организации Объединенных Наций по программам.

VIII. Объединение разделов 23 и 35 в один раздел бюджета (состоящий из одной или двух частей)

110. У регулярной программы технического сотрудничества на протяжении многих лет был свой стабильный режим финансирования, который корректировался только с учетом инфляции. Хотя у Счета развития гораздо более короткая история, его база финансирования также четко установлена. Поскольку

эти две программы развивались самостоятельно и довольно существенно отличаются друг от друга, маловероятно, что их объединение в рамках одного раздела бюджета с двумя отдельными частями фактически приведет к переводу средств между этими частями в соответствии с дискреционными полномочиями, предоставленными Генеральному секретарю.

111. В связи с этим любое решение об отнесении обоих счетов к одному разделу бюджета должно приниматься с учетом следующих критериев административно-управленческой эффективности:

- a) сокращение объема требуемой документации;
- b) сокращение затрат времени на выполнение управленческих функций в Комитете по программе и координации, Консультативном комитете и Пятом комитете;
- c) возможное улучшение формата за счет уменьшения числа разделов в бюджете Организации Объединенных Наций.

Предложение 7

Объединение разделов 23 и 35 в один раздел бюджета, состоящий из двух частей

112. Возможность сколько-нибудь существенного сокращения объема документации благодаря этому процессу вызывает сомнение. Вместе с тем, вероятно, можно будет несколько уменьшить затраты времени на управленческие функции и, пожалуй, улучшить информационную составляющую обсуждений, если две программы, касающиеся исключительно технического сотрудничества, будут рассматриваться вместе. Исключение одного раздела бюджета также позволит несколько упростить общую структуру бюджета Организации Объединенных Наций. Поскольку, как представляется, при незначительных минусах имеется ряд скромных преимуществ, Генеральной Ассамблее предлагается рассмотреть вариант, предусматривающий объединение в один раздел бюджета, состоящий из двух отдельных частей.

IX. Заключение

113. Генеральная Ассамблея может пожелать обсудить, какое решение она желает принять в связи с докладом и предложениями, изложенными в частях VI, VII и VIII.

Примечания

¹ Пункт 48, содержащий просьбу в адрес Генерального секретаря провести основательный всеобъемлющий обзор регулярной программы технического сотрудничества и представить надлежащие предложения на рассмотрение Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии.

² Пункт 58, содержащий просьбу в адрес Генерального секретаря представить Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии всеобъемлющий доклад, посвященный возможным мерам повышения эффективности использования Счета развития, в том числе о путях и средствах, призванных обеспечить применение более целенаправленного подхода к разработке проектов, обеспечению их взаимодополняемости, их осуществлению и оценке,

а также представить предложения о расширении его финансирования в соответствии с резолюциями 52/12 В от 19 декабря 1997 года и 54/15 от 29 октября 1999 года.

³ A/58/6 (Sect. 23), сноска (а) к таблице 23.3.

Приложение I

Критерии для регулярной программы технического сотрудничества

Наиболее полный комплекс руководящих принципов для регулярной программы технического сотрудничества был разработан бывшим Департаментом по техническому сотрудничеству в целях развития Секретариата и рассмотрен и принят Советом управляющих Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в 1980 году. Эти критерии перечислены ниже:

- a) при ограниченности ресурсов большее чем когда-либо значение приобретает необходимость их оптимального использования;
- b) ресурсы должны направляться на те виды деятельности, которые, как ожидается, окажут значительное воздействие на процесс развития;
- c) по тем же причинам в результате их использования должен достигаться четко выраженный эффект мультипликации;
- d) они должны отражать глобальную политику в области развития, провозглашенную Генеральной Ассамблеей, Экономическим и Социальным Советом и другими директивными органами, касающуюся осуществления нового международного экономического порядка, международной стратегии развития, технического сотрудничества между развивающимися странами и связанных с этим мероприятий;
- e) они должны также соответствовать потребностям и первоочередным задачам отдельных стран в области развития;
- f) однако в связи с тем, что объем ресурсов весьма ограничен, они, как правило, не будут направляться на проекты по странам, если эти проекты не носят ярко выраженного экспериментального или новаторского характера и их результаты не найдут более широкого применения;
- g) продолжительность конкретных проектов должна быть ограничена, с тем чтобы не связывать средств на продолжительное время. Это указывает на необходимость подстраховки со стороны других располагающих большими средствами фондов (например, ПРООН) после того, как в результате осуществления экспериментальных видов деятельности будут получены положительные результаты;
- h) необходимо уделять особое внимание помощи наименее развитым странам;
- i) средства регулярной программы должны направляться на совершенствование конкретных оперативных аспектов технического сотрудничества в соответствии с резолюциями Генеральной Ассамблеи или Экономического и Социального Совета, а также решениями Совета управляющих ПРООН;
- j) несмотря на обязательность соблюдения особого и индивидуального характера регулярной программы, не исключена возможность того, что ввиду ограниченности ее средств возникнет необходимость в использовании их для дополнения или замены средств из других источников.

За истекшие годы появились еще три руководящие принципа:

1. ресурсы должны быть сосредоточены в тех областях деятельности, которые являются первоочередными по мнению международных директивных органов, но которым уделяется меньше внимания в рамках других программ технического сотрудничества;
2. ресурсы должны направляться на осуществление новаторских мероприятий для открытия новых видов деятельности на основе проб или экспериментов, которые затем могут быть продолжены другими располагающими большими средствами фондами, после того как будет доказана их целесообразность;
3. ресурсы должны использоваться для восполнения пробелов в тех случаях, когда средства, поступающие из других источников, оказываются недостаточными для охвата особых областей.

Приложение II

Регулярная программа технического сотрудничества: расходы за двухгодичный период 2002–2003 годов

	Сумма	В процентах	Процент от общего объема средств по регуляр- ной программе технического сотрудничества
ЭКЛАК			
Временный персонал общего назначения	3 132 975	66	
Консультанты и эксперты	635 149	13	
Прочие расходы по персоналу	125 230	3	
Служебные поездки	765 200	16	
Услуги по контрактам		0	
Общие оперативные расходы		0	
Прочие расходы		0	
Подготовка кадров	73 251	2	
Итого	4 731 805	100	10,8
ЭКА			
Временный персонал общего назначения	5 431 044	76	
Консультанты и эксперты		0	
Прочие расходы по персоналу		0	
Служебные поездки	750 436	10	
Прочие расходы	68 100	1	
Услуги по контрактам		0	
Общие оперативные расходы		0	
Подготовка кадров	937 712	13	
Итого	7 187 292	100	16,4
ЕЭК			
Временный персонал общего назначения	2 663 890	93	
Консультанты и эксперты		0	
Прочие расходы по персоналу		0	
Служебные поездки	195 984	7	
Прочие расходы		0	
Услуги по контрактам		0	
Общие оперативные расходы		0	
Подготовка кадров		0	
Итого	2 859 874	100	6,5

	<i>Сумма</i>	<i>В процентах</i>	<i>Процент от общего объема средств по регуляр- ной программе технического сотрудничества</i>
ЭСКАТО			
Временный персонал общего назначения	2 265 100	52	
Консультанты и эксперты	758 666	17	
Прочие расходы по персоналу		0	
Служебные поездки	256 771	6	
Прочие расходы		0	
Услуги по контрактам		0	
Общие оперативные расходы		0	
Подготовка кадров	1 095 036	25	
Итого	4 375 573	100	10,0
ЭСКЗА			
Временный персонал общего назначения	3 173 103	93	
Консультанты и эксперты	5 588	0	
Прочие расходы по персоналу		0	
Служебные поездки	236 033	7	
Прочие расходы	4 950	0	
Услуги по контрактам		0	
Общие оперативные расходы		0	
Подготовка кадров		0	
Итого	3 419 674	100	7,8
ЮНКТАД			
Временный персонал общего назначения	1 979 358	95	
Консультанты и эксперты		0	
Прочие расходы по персоналу		0	
Служебные поездки	97 078	5	
Прочие расходы		0	
Услуги по контрактам		0	
Общие оперативные расходы		0	
Подготовка кадров		0	
Итого	2 076 436	100	4,7
ЮНДКП/Центр по международному предупреждению преступности			
Временный персонал общего назначения	1 021 700	72	
Консультанты и эксперты	77 756	5	
Прочие расходы по персоналу		0	
Служебные поездки	132 536	9	

	<i>Сумма</i>	<i>В процентах</i>	<i>Процент от общего объема средств по регуляр- ной программе технического сотрудничества</i>
Прочие расходы	18 882	1	
Услуги по контрактам	12 240	1	
Общие оперативные расходы		0	
Подготовка кадров	152 412	11	
Итого	1 415 526	100	3,2
Департамент по экономическим и социальным вопросам			
Временный персонал общего назначения	9 408 806	72	
Консультанты и эксперты	627 475	5	
Прочие расходы по персоналу		0	
Служебные поездки	1 171 064	9	
Прочие расходы	17 621	0	
Услуги по контрактам	179 610	1	
Общие оперативные расходы	157	0	
Подготовка кадров	1 714 202	13	
Итого	13 118 935	100	29,9
Управление по координации гуманитарной деятельности			
Временный персонал общего назначения	695 402	72	
Консультанты и эксперты	47 322	5	
Прочие расходы по персоналу		0	
Служебные поездки	5 946	1	
Прочие расходы		0	
Услуги по контрактам		0	
Общие оперативные расходы	39	0	
Подготовка кадров	213 277	22	
Итого	961 986	100	2,2
Управление Верховного комиссара по правам человека			
Временный персонал общего назначения	1 223 973	44	
Консультанты и эксперты	118 173	4	
Прочие расходы по персоналу	237	0	
Служебные поездки	946 581	34	
Прочие расходы	18 679	1	
Услуги по контрактам	9 634	0	
Общие оперативные расходы	50 250	2	

	<i>Сумма</i>	<i>В процентах</i>	<i>Процент от общего объема средств по регуляр- ной программе технического сотрудничества</i>
Подготовка кадров	411 758	15	
Итого	2 779 285	100	6,3
ООН-Хабитат			
Временный персонал общего назначения	866 062	89	
Консультанты и эксперты	4 184	0	
Прочие расходы по персоналу	18 831	2	
Служебные поездки	66 677	7	
Прочие расходы	7 528	1	
Услуги по контрактам		0	
Общие оперативные расходы	11 388	1	
Подготовка кадров		0	
Итого	974 670	100	2,2
Итого			
Временный персонал общего назначения	31 861 413	72,6	
Консультанты и эксперты	2 274 313	5,2	
Прочие расходы по персоналу	276 834	0,6	
Служебные поездки	4 491 770	10,2	
Прочие расходы	135 760	0,3	
Услуги по контрактам	201 484	0,5	
Общие оперативные расходы	61 834	0,1	
Подготовка кадров	4 597 648	10,5	
Всего	43 901 056	100	100,0

Приложение III

Используемые механизмы планирования использования средств по линии регулярной программы технического сотрудничества

Ниже приводятся примеры некоторых используемых механизмов планирования.

1. Запросы: координационные группы (нередко отделы технического сотрудничества) некоторых учреждений направляют основным отделам официальные запросы исправлять предложения об использовании средств, которые соответствуют общим руководящим критериям регулярной программы технического сотрудничества и собственным приоритетам данного учреждения, определенным его руководящим органом. Механизм запросов не предполагает резервирования всех ассигнований по линии регулярной программы технического сотрудничества для целей заблаговременного планирования, поскольку в его рамках также предусмотрена возможность удовлетворения неотложных просьбы о финансировании вне сферы применения механизма запросов в целях сохранения способности откликаться на безотлагательные потребности.

2. Планы работы основных отделов: большинство основных отделов готовят годовые или двухгодичные планы работы, включающие их предполагаемые мероприятия в области технического сотрудничества, в том числе те мероприятия, которые финансируются по линии регулярной программы технического сотрудничества.

3. Планы работы консультантов: в большинстве учреждений каждый секторальный или региональный консультант готовит план собственной работы. В большинстве случаев эти индивидуальные планы работы четко связаны с более общим планом работы обслуживаемого основного отдела. Поскольку консультанты занимаются исключительно вопросами технического сотрудничества, то в их планах работы регулярная программа технического сотрудничества и другие источники технического сотрудничества фигурируют в рамках общей стратегии данного отдела.

4. Одна региональная комиссия, располагающая сбалансированным механизмом распределения ассигнований на оклады, поездки и учебные программы, использует следующие процессы:

а) региональная комиссия располагает планом технического сотрудничества, охватывающим все осуществляемые ею мероприятия в области технического сотрудничества. План утверждается комиссией, после чего обеспечивается отчетность о его выполнении;

б) сотрудники распространяют документ среди членов комиссии из числа представителей правительств, в котором содержится информация о наличии средств по линии регулярной программы технического сотрудничества для оплаты услуг консультантов с указанием приоритетных секторов, в которых оказываются услуги;

в) в начале цикла планирования сотрудники группы по вопросам технического сотрудничества распространяют среди всех основных отделов меморандум с просьбой направлять заявки, в котором определяются потребности

в сохранении гибкого подхода к безотлагательным просьбам, излагаются руководящие принципы использования средств (сочетающие общие руководящие критерии регулярной программы технического сотрудничества и собственные вспомогательные критерии региональной комиссии), излагаются меры в области контроля и отчетности, которые потребуются для каждого утвержденного мероприятия, и определяется, какая информация потребуется для обеспечения последующей оценки;

d) каждый консультант готовит личный план работы стандартного формата (включающий цели, действия и показатели исполнения), который должен быть полностью включен в план работы основного отдела и который должен быть утвержден руководителем основного отдела;

e) каждый отдельный вид деятельности имеет свой собственный формат, поскольку региональная комиссия полностью перешла к основанному на результатах подходу к управлению всеми видами деятельности в области технического сотрудничества;

f) для каждого отдельного вида деятельности установлена процедура отчетности, которая определяется масштабами данного вида деятельности и включает такие элементы, как опросные листы для целей оценки мероприятий их участниками, а также промежуточные и окончательные отчеты, составляемые в соответствии со стандартными форматами данной региональной комиссии;

g) эта региональная комиссия в настоящее время анализирует пути возможного осуществления ограниченного числа мероприятий в области оценки по данной теме или проблеме.

5. Как представляется, используемый этой региональной комиссией подход обеспечивает эффективное удовлетворение необходимости сбалансированного планирования в соответствии с основными приоритетами и необходимости сохранения возможностей реагирования. Большинство учреждений-исполнителей располагает эквивалентными вариантами таких процедур. Многие из них являются не такими сложными, однако в них содержатся основные элементы, обеспечивающие достаточную степень уверенности в эффективном увязывании процесса планирования использования ресурсов с общими критериями, конкретными критериями данного учреждения и ответственным управлением.

Приложение IV

Основные этапы планирования использования средств по линии Счета развития

1. Ниже перечислены основные этапы:

a) общая тема для Счета развития, которая позволяет определить, каким проектам будет уделено приоритетное внимание^a, предлагается руководителем программы и утверждается Исполнительным комитетом по экономическим и социальным вопросам^b на двухгодичный период;

b) учреждениям-исполнителям направляется запрос с указанием темы и просьбы направлять предложения по проектам;

c) заинтересованные учреждения-исполнители представляют руководителю программы концептуальные документы по проектам, относящимся к их нормативно-аналитической работе и соответствующим их утвержденной деятельности, изложенной в Стратегических рамках Организации Объединенных Наций;

d) предложения рассматриваются небольшой группой, назначенной руководителем программы, и те из них, которые в основном удовлетворяют критериям и могут финансироваться в рамках предполагаемого утвержденного бюджета по линии Счета развития, представляются на утверждение Исполнительного комитета по экономическим и социальным вопросам;

e) утвержденные концептуальные документы затем включаются в бюджетную брошюру в стандартном формате и представляются Генеральной Ассамблее на утверждение в рамках процесса утверждения бюджета на двухгодичный период;

f) после утверждения бюджета и проектов Генеральной Ассамблеей учреждение-исполнитель разрабатывает полный проектный документ на основе утвержденного концептуального документа;

g) каждый проектный документ рассматривается руководителем программы, а затем утверждается, после чего утверждаются ассигнования по проекту и начинается его осуществление.

2. Руководитель программы издал и регулярно обновляет размещенные на веб-сайте «руководящие принципы разработки проектного документа по линии Счета развития на основе концептуального документа». Проектные документы должны содержать следующие элементы (перечислены не все элементы):

a) связь со Стратегическими рамками и сформулированными в Декларации тысячелетия целями в области развития;

b) анализ проблемы (включая исходную информацию для построения древовидной диаграммы задач»);

c) цели, ожидаемые достижения и стратегию (включая исходную информацию для построения дерева целей);

d) положения, регламентирующие контроль и оценку;

e) внешние факторы (в частности предполагаемые риски);

- f) механизмы исполнения;
- g) логическую таблицу с указанием:
 - i) ожидаемых достижений;
 - ii) поддающихся объективной проверке показателей;
 - iii) источника проверки;
 - iv) рисков и предположений;
- h) ориентированный на результаты план работы с указанием:
 - i) ожидаемых достижений;
 - ii) основных видов деятельности;
 - iii) сроки исполнения мероприятий/видов деятельности;
- i) ориентированный на результаты бюджет с указанием:
 - i) ожидаемых достижений;
 - ii) основных видов деятельности или групп видов деятельности;
 - iii) разбивки видов деятельности и мероприятий по бюджетным категориям;
 - iv) объема средств.

Примечания

^a Для двухгодичного периода 2004–2005 годов такой темой были «проекты, касающиеся достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на основе управления знаниями, установления партнерских отношений и применения информационно-коммуникационных технологий».

^b Избираемая тема обычно является довольно обширной и соответствует общей направленности Стратегических рамок Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях.

Приложение V

Использование консультантов

1. Лица, с которыми в ходе подготовки настоящего доклада проводились беседы, выразили ряд соображений в отношении использования консультантов. Следует отметить, что изложенные ниже соображения не отражают мнения всех опрошенных и их не следует относить ко всем консультантам:

a) использование консультантов не всегда является наиболее оптимальным способом использования имеющихся дефицитных средств по линии регулярной программы технического сотрудничества, поскольку отвлекает значительную долю ассигнований учреждения по линии регулярной программы технического сотрудничества, что уменьшает возможность использования других механизмов, таких, как советники, дистанционное бучение, профессиональная подготовка или полевые проекты;

b) использование консультантов может приводить к возникновению внутренних противоречий с основным персоналом, поскольку они получают равную с таким персоналом плату, не неся при этом управленческих или административных обязанностей, и располагают связями в странах, которых нет у персонала;

c) консультанты используются для выполнения функций штатных сотрудников в тех случаях, когда в регулярном бюджете по программам не предусмотрены основные штатные должности (так называемые «теневые сотрудники»);

d) консультанты поддерживают прямые связи со старшими должностными лицами в странах и могут использовать такие контакты для направления запросов на их услуги, которые могут не соответствовать общим стратегическим приоритетам данного учреждения;

e) консультанты пользуются чрезмерной степенью независимости, и их работа не всегда надлежащим образом интегрирована в программы работы основных отделов, а отсутствие достаточно четкого разграничения между консультантами и штатными сотрудниками означает, что консультанты не всегда могут использоваться максимально эффективным образом в контексте общего плана работы;

f) некоторые консультанты работают по контрактам в течение столь продолжительного периода времени (на основе ряда возобновляемых краткосрочных контрактов), что у них фактически наметилась определенная карьера, что позволяет ожидать предоставления контрактов вплоть до выхода на пенсию, формируя при этом в учреждении чувство лояльности, которое становится фактором, препятствующим преобразованиям;

g) в некоторых случаях консультанты используются главным образом для разработки проектов, что создает опасность того, что проекты разрабатываются не для удовлетворения потребностей, а в качестве самоцели.

2. В связи с перечисленными выше соображениями были высказаны следующие замечания:

а) во многих случаях работа консультантов имеет высокую ценность, а сами они рассматриваются в качестве важного актива системы. Большинство учреждений рассматривают своих консультантов как важный элемент «институциональной памяти» учреждений, особенно по вопросам технического сотрудничества, а также в определенной степени по вопросам нормативно-аналитических функций. В некоторых случаях аргумент в пользу «институциональной памяти» имеет такой большой вес, что можно говорить о такой нездоровой обстановке, когда «институциональная память» чрезмерно сосредоточена в лице консультанта, который является временным работником и поэтому может очень быстро уйти из организации;

б) большинство учреждений признают наличие определенной напряженности в отношениях между консультантами и основным персоналом в плане наличия у обеих сторон реальных или воображаемых проблем. Как представляется, такая напряженность чаще всего проявляется в том случае, когда консультанты обслуживают учреждения в течение длительного времени, и в определенных случаях могут считать, что в известной степени происходящие в учреждении перемены, которые затрагивают штатных сотрудников, их не касаются. Однако большинство опрошенных руководителей считают, что эти проблемы поддаются решению и что их число уменьшается по мере осуществления высшим руководством регулярных обзоров и ротации консультантов в разумные сроки (см. приведенное ниже обсуждение);

с) многие руководители учреждений из чувства весьма реальной приверженности делу повышения эффективности и действенности регулярной программы технического сотрудничества все более активно пытаются устранить традиционное четкое разграничение между штатными сотрудниками и консультантами. Консультанты все шире включаются в программы работы отделов или программы работы по конкретным темам. В тех случаях, когда они не в полной мере задействованы в полевых консультативных миссиях, к ним обращаются с просьбами оказать помощь в достижении целей отделов. Точно так же в случае, если тот или иной штатный сотрудник рассматривается в качестве наиболее подходящего кандидата для выполнения того или иного конкретного поручения, осуществляется использование штатных сотрудников и производится покрытие соответствующих путевых расходов по линии регулярной программы технического сотрудничества. Такой творческий управленческий подход способствует более эффективному использованию ресурсов в целом, но при этом ведет к еще большему размыванию различий между консультантами и штатными сотрудниками и затрудняет оценку надлежащего использования средств по линии регулярной программы технического сотрудничества;

д) если в прошлом и существовала проблема, связанная с тем, что консультанты, имеющие отличные контакты на местах, могли искусственно создавать спрос на свои услуги, целый комплекс принимаемых в настоящее время мер значительно усложняет такую практику. Отдельные учреждения рассматривают заявки в контексте приоритетов, определенных их собственными руководящими органами, и контракты с консультантами обычно заключаются исходя из этих приоритетов. Планы работы консультантов все чаще объединяются с планами работы отделов или тематическими планами работы учреждений. Применение ориентированных на результаты подходов ведет к упорядочению

системы. Все эти подходы призваны уменьшить риск, однако для этого необходимо также решительное и эффективное управление;

е) старшие руководители большинства учреждений-исполнителей были информированы о возможных негативных последствиях крайне продолжительного использования услуг одних и тех же консультантов и применяют самые разнообразные меры для исправления положения в этой области. В настоящее время большинство таких руководителей считают, что через пять лет работы по контракту необходимо проводить оценку качества работы отдельных консультантов. Одно учреждение применяет систему автоматического объявления вакантной должности консультанта через пять лет. В случае принятия решения о продолжении использования консультанта в этой области занимающее эту должность лицо может вновь подать соответствующее заявление и в случае признания этого лица наиболее квалифицированным контракт с ним может быть возобновлен. Преимущества этого подхода состоят в том, что он предусматривает обзор дальнейшей целесообразности использования советника в данном секторе, является справедливым по отношению к советнику в том плане, что данный процесс четко отрегулирован и дает возможность советнику продолжать оказывать услуги, если это отвечает интересам данного учреждения. Другие учреждения применяют менее формальный подход, также основанный на концепции оценки целесообразности на пятилетней основе. Вместе с тем некоторые руководители выступают против какого-либо «ограничения срока» найма консультантов, утверждая, что спрос на услуги консультантов в областях их деятельности стабилен в долгосрочной перспективе и что весьма опытный консультант имеет большую ценность для учреждения. В некоторых случаях этот довод может быть справедливым, однако представляется также очевидным и то, что после определенного промежутка времени руководство в значительной степени утрачивает возможность гибко реагировать в силу соображений гуманитарного и правового характера, которые возникают в ситуациях с консультантами, стаж работы которых составляет 15 или более лет.

3. Была представлена информация о продолжительности работы по контрактам 44 консультантов в ряде учреждений-исполнителей. Утвержденный бюджет на двухгодичный период 2004–2005 годов позволит нанять на этот период до 93 консультантов.

Таблица 6.1
Продолжительность работы по контрактам

<i>Продолжительность работы по контрактам</i>	<i>Число консультантов</i>	<i>Процент выборки</i>
Более 15 лет	3	7
10–15 лет	9	20
5–10 лет	21	48
Менее 5 лет	11	25
Всего по выборке	44	100

4. Соображения контроля, связанные с использованием консультантов, также вносят некоторые непреднамеренные ограничения в использование каждым учреждением ассигнований по линии регулярной программы технического со

трудничества. В принципе руководитель должен иметь возможность определить, как наиболее эффективно распределить ограниченные ассигнования по линии регулярной программы технического сотрудничества между консультантами, консультантами на краткосрочных контрактах, советниками, учебными мероприятиями, полевыми проектами или другими соответствующими мерами. Для обеспечения того, чтобы на оклады консультантов использовалось не 100 процентов средств по линии регулярной программы технического сотрудничества, в бюджете также указывается число человеко-месяцев, в течение которых должны быть оказаны консультационные услуги в рамках двухгодичного периода. Например, в бюджете на двухгодичный 2004–2005 годов указано, что услуги консультантов будут оказываться в течение 2232 человеко-месяцев. Из расчета 24 человеко-месяцев на двухгодичный период это эквивалентно найму 93 консультантов, работающих в течение полного рабочего дня. Общее число, включающее 93 должности, затем принимается за максимальный показатель и распределяется среди отдельных учреждений-исполнителей: так, Департамент по экономическим и социальным вопросам получает 18 должностей, Экономическая комиссия для Африки — 17 должностей, Программа Организации Объединенных Наций по международному контролю над наркотиками — 1 должность, Управление по координации гуманитарной деятельности — 2 должности и т.п. После того как то или иное учреждение получает «полномочия на использование советников», оно крайне неохотно отказывается от них. Если бы учреждение отказалось от полномочий на использование советников в пользу направления большего объема средств на цели профессиональной подготовки, оно, вероятно, уже никогда бы не смогло получить обратно эти полномочия в случае изменения его приоритетов в будущем. Следствием всего этого является то, что определенный показатель, который предусматривался в качестве верхнего предела использования консультантов в рамках регулярной программы технического сотрудничества, в настоящее время выступает одновременно в качестве верхнего и нижнего пределов. Все это ограничивает возможности руководителей менять направление работы с учетом меняющихся приоритетов и выбирать альтернативные подходы, такие, как использование советников, профессиональная подготовка или осуществление полевых проектов, которые в данный момент могут иметь более важное практическое значение для целей программы.

5. Очевидно также и то, что существует множество ситуаций, когда консультанты в значительной степени выполняют функции штатных сотрудников, поскольку данные функции считаются важными, а соответствующих штатных должностей нет. Ряд учреждений не скрывают этого. Об этом также свидетельствует другая отчетная информация. При наличии в рамках системы столь низкого уровня гибкости необходима строгая дисциплина, с тем чтобы не допустить слишком широкой трактовки надлежащего использования средств по линии регулярной программы технического сотрудничества. Конечной целью такой «слишком широкой» трактовки нередко является содействие деятельности в области технического сотрудничества, которое тем не менее выходит за рамки упорядоченного применения критериев или намерений регулярной программы технического сотрудничества.

6. Каким образом можно свести к минимуму эти отклонения в целевом использовании средств по линии регулярной программы технического сотрудничества? Весьма трудно выработать такие критерии, которые могли бы исполь-

зоваться в любой ситуации. Если главным приоритетом считается оказание консультационных услуг в данной стране, тогда в качестве соответствующего ориентира можно использовать такие аспекты, как распределение средств по линии регулярной программы технического сотрудничества между окладами и путевыми расходами. Точно так же число миссий (и их целей), проведенных каждым консультантом, позволяет определить, кто из них «выезжает на места», а кто не покидает штаб-квартиру.

7. Очевидно, что некоторые учреждения-исполнители расходуют весьма незначительные средства по линии регулярной программы технического сотрудничества на покрытие путевых расходов. По ряду учреждений-исполнителей был проведен выборочный обзор подробных данных о путевых расходах за двухгодичный период 2002–2003 годов, покрытых по линии регулярной программы технического сотрудничества. По результатам этого обзора, охватывавшего около 38 процентов консультантов, работавших по контрактам по линии регулярной программы технического сотрудничества, можно сделать ряд выводов:

а) среднегодовое число миссий в расчете на одного консультанта составило 10,8;

б) без учета участия в конференциях или миссиях в развитие страны среднегодовое число миссий в расчете на одного консультанта составило 8,0^a;

с) как представляется, ряд миссий (в частности, миссий, связанных с конференциями) был осуществлен не по просьбе той или иной развивающейся страны, а скорее для обеспечения представленности данной организации или участия в «совещаниях специалистов», чем для налаживания технического сотрудничества;

д) показатели работы отдельных консультантов характеризовались значительными различиями: некоторые из них осуществляли по 10–12 миссий в год, а некоторые — всего 1 или 2 миссии (для наблюдения в этой области использовались данные только о консультантах, которые работали в течение всего отчетного периода)^b.

8. Уместность использования данных о путевых расходах и миссиях в целях определения «законного» характера деятельности консультантов по линии регулярной программы технического сотрудничества представляется спорной. Некоторые учреждения утверждают, что в настоящее время техническое сотрудничество значительным образом отличается от технического сотрудничества в прошлом и нередко не связано с направлением консультантов для проведения встреч со старшими должностными лицами на местах. В настоящее время все шире используются механизмы дистанционного обучения и основанные на знаниях информационные сети, что обеспечивает охват значительно большего числа пользователей. Не отрицая наличия этих тенденций, нельзя в то же время утверждать, что только благодаря им в некоторых учреждениях практически отсутствуют расходы на поездки в миссии. Эти тенденции также заставляют поставить вопрос о том, что же является конечной целью регулярной программы технического сотрудничества — оказание услуг главным образом в развивающихся странах или оказание услуг как на уровне штаб-квартир, так и на страновом уровне. В последнем случае различие между штатными сотрудниками и консультантами становится весьма размытым, а для обеспечения эф

эффективного контроля за использованием ресурсов по линии регулярной программы технического сотрудничества необходимы более эффективные механизмы отчетности.

Примечания

- ^a Информация о конференциях фигурировала не во всех представленных данных, поэтому их число может быть несколько завышенным.
- ^b Некоторые данные также не содержали информации об отдельных консультантах, что означает, что в определении этой общей тенденции данное учреждение не учитывалось.

Приложение VI

Варианты отчетности

Вариант 1

Использование бюджетной структуры

Как отмечалось в докладе, регулярная программа технического сотрудничества является в известной степени уникальной программой в рамках системы Организации Объединенных Наций в том плане, что уровни программы и общее распределение средств утверждаются на основе всего лишь ориентировочного изложения направлений использования средств. Эти ориентировочные описания тем не менее связаны со значительным бременем документации весьма незначительной ценности. Более эффективным способом использования имеющихся возможностей стала бы подготовка отчета о выполнении утвержденных мероприятий за предшествующий двухгодичный период. Учитывая сроки подготовки документации, отчетность будет составляться с отставанием на один двухгодичный период: например, отчет за 2004–2005 годы будет сопровождать просьбу о выделении бюджетных средств на двухгодичный период 2008–2009 годов. Обязанности координатора и учреждений-исполнителей в плане осуществления этого процесса будут такими, как указано выше.

Вариант 2

Использование доклада об исполнении программы

В рамках этого подхода каждому учреждению-исполнителю необходимо будет в своем собственном разделе доклада об исполнении программы представлять отчет об использовании средств по линии регулярной программы технического сотрудничества. Анализ ряда разделов доклада об исполнении программы указывает на практическое отсутствие ссылок на раздел 23. Преимущество этого подхода состоит в возможности представления всех соответствующих данных по каждой программе в одном сводном докладе. Недостатки этого подхода связаны с тем, что:

- a) отчетность будет непоследовательной с точки зрения процесса утверждения бюджета, в рамках которого ассигнования по линии регулярной программы технического сотрудничества утверждаются отдельно по разделу 23;
- b) выделение относительно незначительных средств по линии регулярной программы технического сотрудничества в отдельные разделы отчетности по программе может привести к значительному искажению структуры общего отчета по программе;
- c) будет весьма затруднительно получить представление об общих достижениях в осуществлении регулярной программы технического сотрудничества;
- d) в докладе об исполнении программы в его нынешнем формате не обеспечивается эффективная увязка выделяемых ресурсов с видами деятельности, мероприятиями и отдачей.

Вариант 3**Создание раздела 23 в докладе об исполнении программы**

Преимуществом этого подхода является объединение отчетности по регулярной программе технического сотрудничества в одной области, а очевидным недостатком — отсутствие общей картины по отдельным разделам программы. Еще одним недостатком является то, что в нынешней структуре доклада об исполнении программы не предусмотрена такая увязка ресурсов, видов деятельности, мероприятий и отдачи, которая обычно предполагается в отношении расходов на помощь в целях развития и которая обеспечивается в отдельном докладе, представляемом по Счету развития.

Вариант 4**Подготовка отдельного (от доклада об исполнении программы) отчета по регулярной программе технического сотрудничества (раздел 23)**

Такой подход, по сути, приведет к исключению регулярной программы технического сотрудничества из общего процесса подготовки доклада об исполнении программы. Как и в случае со Счетом развития, отдельный доклад, учитывающий конкретные программные особенности регулярной программы технического сотрудничества, будет готовиться координатором программы в сотрудничестве с учреждениями-исполнителями. Очевидным преимуществом этого подхода является то, что он учитывает конкретные особенности программы и потребности в области управления. Его недостаток связан с увеличением числа докладов и введением еще одного формата отчетности в рамках общего процесса управления.

Приложение VII

Типовой доклад учреждения-исполнителя о распределении средств по линии регулярной программы технического сотрудничества в двухгодичном периоде^a

Базовые данные о распределении средств в двухгодичном периоде 2004–2005 годов^a

	<i>В долл. США</i>	<i>В процентах</i>	<i>Человеко-месяцы</i>	<i>В месяц (долл. США)</i>
Временный персонал общего назначения	2 233 589	63	168	13 295
Консультанты и эксперты	194 993	5	15	13 000
Прочие расходы по персоналу	237	0		
Путевые расходы на служебные командировки	715 055	20	183	3 907
Прочие расходы	13 095	0		
Услуги по контрактам	5 034	0		
Общие оперативные расходы	16 033	0		
Стипендии, гранты и взносы	367 459	10		
Всего	3 545 495	100		

Отчет о мероприятиях^b

<i>Подпрограмма</i>	<i>Число человеко-месяцев</i>						
	<i>Время проведения миссии</i>	<i>Подготовка в отделении</i>				<i>Общее количество времени, проведенного в отделении</i>	<i>Общее количество времени</i>
		<i>Подготовка миссии</i>	<i>Подготовка проекта</i>	<i>Учебные материалы</i>	<i>Прочие расходы</i>		
Подпрограмма 1	16	12	18	4	2	36	52
Подпрограмма 2	42	20	0	0	6	26	68
Подпрограмма 3	6	4	0	24	0	28	34
Подпрограмма 4	2	2	15	10	0	27	29
Всего	66	38	33	38	8	117	183

^a Все приводимые в настоящем приложении данные являются произвольными и используются только в целях иллюстрации.

^b В дополнение к этим стандартным данным в докладах будет приводиться информация о полученных результатах и отдаче с учетом мнений ответственного руководителя программы.