



**Генеральная Ассамблея  
Экономический и Социальный  
Совет**

Distr.: General  
28 May 2004  
Russian  
Original: English

**Генеральная Ассамблея  
Пятьдесят девятая сессия  
Пункт 93(b) первоначального перечня вопросов\***  
**Оперативная деятельность в целях развития:  
трехгодичный обзор политики в области  
оперативной деятельности в целях развития  
в рамках системы Организации Объединенных  
Наций**

**Экономический и Социальный Совет  
Основная сессия 2004 года  
Нью-Йорк, 28 июня — 23 июля 2004 года  
Пункт 3(a) предварительной повестки дня\*\*  
Оперативная деятельность Организации  
Объединенных Наций в области  
международного сотрудничества в целях  
развития: последующие меры в связи  
с программными рекомендациями  
Генеральной Ассамблеи и Совета**

**Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики  
в области оперативной деятельности в целях развития  
в рамках системы Организации Объединенных Наций**

**Доклад Генерального секретаря**

*Резюме*

- Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики 2004 года предоставит Генеральной Ассамблее прекрасную возможность для проведения всесторонней оценки функционирования системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне и определит будущее направление ее работы. Особено важное значение имеет время проведения этого обзора: он будет проводиться спустя четыре года после принятия Декларации тысячелетия и за год до проведения ее обзора на Генеральной Ассамблее в 2005 году. Во-первых, это даст возможность оценить, насколько деятельность системы на страновом уровне соответствует целям Декларации. Во-вторых, прошло уже достаточно времени для того, чтобы подвести первые итоги воздействия на страновом уровне процесса реформ, развернутых Генеральным секретарем в 1997 и 2002 годах. И наконец, изменение международной обстановки дало толчок обсуждениям относительно роли, которую система Организации Объединенных Наций должна играть в области сотрудничества в целях развития.

\* A/59/50 и Corr.1.

\*\* E/2004/100 и Corr.2.

- В докладе говорится о том, что был достигнут значительный прогресс в деле повышения согласованности функционирования системы на страновом уровне, а также корректировки ее оперативной деятельности с учетом повестки дня в области развития, сформированной по итогам работы крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, и, в частности, целей в области развития, сформированных в Декларации тысячелетия.
- Повсеместное признание целей Декларации тысячелетия значительно расширило возможности системы Организации Объединенных Наций по актуализации согласованных на международном уровне задач в области развития на национальном уровне. Система все больше играет стимулирующую роль в деле налаживания на национальном уровне диалога с участием всех сторон в интересах осуществления Декларации тысячелетия, в том числе в контексте документов о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН). Организация Объединенных Наций оказывает помощь в создании партнерств для осуществления практических мероприятий и разработала механизмы отчетности и мониторинга, такие, как страновые доклады о ходе достижения целей Декларации тысячелетия.
- Оценка инструментов диагностики и программирования, таких, как общий анализ по стране (ОАС) и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), указывает на их потенциальные возможности, особенно в плане повышения степени согласованности, и подчеркивает важность применения более комплексного подхода к национальным рамочным стратегиям сокращения масштабов нищеты.
- Процесс реформ настоятельно диктует необходимость работать вместе, особенно это касается членов Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных наций по вопросам развития (ГООНВР) и организаций — членов ГООНВР. Система координаторов-резидентов все больше используется во многих странах в качестве активного инструмента достижения общих целей. Четкие руководящие принципы, касающиеся совместной разработки и составления программ и действующих совместных программ, были разработаны в таких областях, как ВИЧ/СПИД, обеспечение защиты детей и улучшение положения женщин.
- Внедрение подавляющим большинством организаций методов управления и программирования, ориентированных на конкретные результаты, способствует формированию новой культуры результативности, эффективности и отчетности на основе критериев, связанных с общими целями и задачами в области развития.
- Одной из важных областей сотрудничества Организации Объединенных Наций в области развития, которая находится в настоящее время на рассмотрении и в которой достигнута наибольшая степень согласованности, является деятельность в ситуациях, связанных с переходом от кризиса к развитию. Первостепенное значение в этой области имеет практика комплексного учета процесса восстановления, реабилитации и долгосрочного развития в рамках единого стратегического механизма для миростроительства и развития. Как свидетельствует общесистемная реакция на недавние кризисные ситуации, такие, как в Афганистане и в Либерии, в этом направлении был достигнут значительный прогресс.

- И все же, темпы, которыми осуществляются перемены, значительно ниже, чем хотелось бы. До настоящего времени усилия по упрощению и согласованию процессов между организациями принесли ограниченные результаты. Поэтому Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития разработала новую программу работы для активизации усилий по упрощению и согласованию, осуществление которой в значительной степени будет зависеть от дальнейшего проведения институциональных преобразований и условий финансирования.
- Во-первых, важное значение имеет способность системы в целом, учитывая ее специальные знания и опыт, предоставить имеющиеся соответствующие технические ресурсы на страновом и региональном уровнях. Однако серьезным недостатком здесь является отсутствие действенных стимулов и институциональных систем поощрения, чтобы побудить различные подразделения предоставить в распоряжение системы координаторов-резидентов свой практический опыт и специальные знания. Ключевыми составляющими прогресса являются прежде всего более твердая приверженность всех организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся оперативной деятельностью в целях развития, общесистемное сотрудничество и эффективное участие всех подразделений, в том числе подразделений, не имеющих страновых отделений.
- Во-вторых, трудно переоценить значение стабильного, предсказуемого финансирования деятельности в области развития, которое соответствовало бы масштабам программных приоритетных задач, поставленных в контексте оценки странового сотрудничества (ОСС/РПООНПР). Усилия по повышению степени внутренней согласованности, упрощению правил и процедур и повышению эффективности в рамках системы Организации Объединенных Наций принесут успех только в том случае, если государства-члены изменят свою практику финансирования таким образом, чтобы свести к минимуму распыление ресурсов, несогласованность действий и ненужное соперничество за ограниченные ресурсы. До тех пор пока финансирование деятельности Организации Объединенных Наций в области развития будет осуществляться в ненадлежащих объемах, носить нестабильный и непредсказуемый характер, система развития Организации Объединенных Наций будет не в состоянии полностью играть ведущую роль — для выполнения которой она наделена исключительными возможностями — в деле поощрения комплексного, долгосрочного развития на основе национального и международного консенсуса. Поэтому в контексте трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития необходимо уделить повышенное внимание рассмотрению вопросов внедрения новых подходов к финансированию, при одновременном сохранении некоторых показателей прогресса, достигнутых в последний период. В заключение необходимо ликвидировать имеющееся несоответствие между объемами и механизмами финансирования и устойчивым характером усилий, необходимых для оказания странам поддержки в осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

- Несмотря на достигнутый в последние годы очевидный и ощутимый прогресс, система все еще находится на начальных этапах долгого пути к обеспечению «единства целей и действий», которого ждут от нее государства-члены. Непременным условием успешной реализации этой общей цели будет являться их полная и ощутимая поддержка. Что необходимо, так это «соглашение о взаимной ответственности» между организациями системы Организации Объединенных Наций и государствами-членами, которое обеспечит долгосрочный характер обязательств и устойчивый характер результатов деятельности.
- Настоящий доклад является первым шагом в деле подготовки трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития, который Генеральная Ассамблея проведет на своей пятьдесят девятой сессии, и дает Экономическому и Социальному Совету возможность представить свои материалы и предложения на основе анализа, содержащегося в настоящем документе. После рассмотрения Советом этого вопроса Генеральный секретарь представит Генеральной Ассамблее директивные рекомендации относительно процесса проведения данного обзора с учетом итогов обсуждений в Совете.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–5	7
II. Общий обзор эффективности сотрудничества Организации Объединенных Наций в области развития и текущие задачи в этой области .....	6–31	8
A. Глобальная повестка дня для развития и реагирование системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне .....	6–12	8
B. Реагирование Организации Объединенных Наций на вызовы глобализации .....	13–14	9
C. Глобальные стратегии и национальные приоритеты .....	15–16	10
D. Комплексный и социально ориентированный подход к развитию .....	17–21	11
E. Оценка потенциала системы Организации Объединенных Наций .....	22–29	12
F. Мир и развитие .....	30–31	14
III. Финансирование сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития: проблемы и новые перспективы .....	32–47	15
A. Адекватность, предсказуемость и стабильность .....	32–38	15
B. Формы финансирования .....	39–45	16
C. Механизмы объявления взносов .....	46–47	18
IV. Реформы Организации Объединенных Наций и координация на местах .....	48–103	19
A. Поддержка системы координаторов-резидентов и смежные механизмы .....	51–61	20
B. Региональные аспекты .....	62–64	22
C. Упрощение и согласование процессов и процедур .....	65–71	23
D. Управление с ориентацией на конечные результаты и оценка .....	72–80	25
E. Оценка прогресса в деле подготовки общего анализа по странам и осуществления рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития .....	81–103	27
V. Потенциал системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне и создание национального потенциала .....	104–131	34
A. Оценка потенциала системы развития Организации Объединенных Наций в плане оказания поддержки на страновом уровне .....	104–113	34
B. Создание национального потенциала, сотрудничество по линии Юг–Юг и роль системы Организации Объединенных Наций .....	114–125	38
C. Учет гендерной проблематики в контексте оперативной деятельности в целях развития .....	126–131	42

VI.	Оперативная деятельность в целях развития, осуществляемая системой Организации Объединенных Наций в странах, находящихся на переходном этапе от кризиса к развитию . . . . .	132–138	44
A.	Разработка комплексного подхода в отношении стран, переживающих кризис . . . . .	132–133	44
B.	Координация оперативной деятельности в целях развития, осуществляющейся системой Организации Объединенных Наций в рамках переходных процессов . . . . .	134–135	45
C.	Наращивание потенциала в области укрепления мира . . . . .	136–138	46
VII.	Партнерские отношения между системой Организации Объединенных Наций, национальными заинтересованными сторонами и партнерами по процессу развития . . . . .	139–146	47
A.	Национальная ответственность и партнерские отношения . . . . .	139–140	47
B.	Отношения с бреттон-вудскими учреждениями . . . . .	141–146	48

## I. Введение

1. В настоящем докладе<sup>1</sup> содержится обзор осуществления резолюции 56/201 Генеральной Ассамблеи, в котором повышенное внимание уделяется вопросам оценки возможностей системы развития Организации Объединенных Наций по оказанию помощи усилиям развивающихся стран в деле реализации своих национальных приоритетных задач и потребностей в области исцеления нищеты, достижении экономического роста и устойчивого развития в рамках последующей деятельности в связи с итогами работы крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций<sup>2</sup>. Для оказания поддержки проведению трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития Генеральный секретарь после рассмотрения Советом настоящего доклада, представит Генеральной Ассамблее директивные рекомендации с учетом итогов обсуждений в Совете.

2. В ходе проведения трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 2004 года необходимо также учитывать принятые Генеральным секретарем в 1997<sup>3</sup> и 2002 годах<sup>4</sup> меры по реформе, направленные на повышение степени согласованности и эффективности сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития через усиление координации и совершенствование методов управления.

3. Другая важная задача проведения обзора заключается в том, чтобы учесть меняющиеся глобальные тенденции и общую динамику развития, оказывающие воздействие на сотрудничество Организации Объединенных Наций в целях развития, и обеспечить систему информацией, которая позволит ей адаптироваться к общим условиям и более эффективно реагировать на возникающие проблемы. В данном докладе применяется перспективный подход, ориентированный на меняющиеся условия, новые задачи и необходимые ответные меры.

4. Настоящий анализ основан на результатах оценки с привлечением широкого круга участников и с использованием разнообразных методик, включая анализ документов, выездные миссии, сбор информации и документов во всех организациях системы, а также консультации с государствами-членами и представителями гражданского общества<sup>5</sup>. Его основная задача — оценить результативность и эффективность сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития<sup>6</sup>, что потребует проведения анализа достижений и результатов или воздействия. В этой связи следует задаться вопросом — способствует ли многосторонняя система в целом изменению положения в развивающихся странах? Анализ, содержащийся в настоящем докладе, говорит о том, что в целом ответ на этот вопрос является положительным. После принятия глобальной повестки дня для развития, сформулированной по итогам работы Саммита тысячелетия и других конференций и встреч на высшем уровне, система развития Организации Объединенных Наций приступила к полномасштабной работе по адаптации этой повестки дня к национальным условиям, оказывая развивающимся странам помочь в решении стоящих перед ними задач в области развития. Содержащийся в настоящем докладе анализ позволит определить характер принимаемых Организацией Объединенных Наций мер по решению текущих задач, отмечая социально ориентированный и комплексный подход к развитию в качестве одного из главных преимуществ деятельности системы Организации Объединенных Наций в этой области.

5. Оценка эффективности сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития ставит методологические проблемы, поскольку ее вклад в развитие нелегко измерить. Этот недостаток можно частично устраниТЬ путем анализа мнений, выраженных странами, относительно полезности и актуальности деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, а также количественной оценки ответных мер системы, касающихся национальных потребностей и приоритетных задач, в контексте оказания поддержки развитию национальных возможностей по достижению национальных целей и согласованных на международном уровне задач в области развития.

## **II. Общий обзор эффективности сотрудничества Организации Объединенных Наций в области развития и текущие задачи в этой области**

### **A. Глобальная повестка дня для развития и реагирование системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне**

6. По истечении более чем трех лет после проведения Саммита тысячелетия в сентябре 2000 года система развития Организации Объединенных Наций сталкивается со многими новыми, а также некоторыми имеющими долгую историю проблемами. На фоне ухудшения международной обстановки в области безопасности стала более очевидной необходимость в налаживании сотрудничества в целях развития как источника стабильности и надежды. Хотя проведение Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге и Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее способствовало достижению более широкого консенсуса в отношении глобальной повестки дня для развития и коллективного глобального соглашения о взаимной ответственности, прогресс в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, по-прежнему остается неустойчивым и неудовлетворительным. Самая важная задача, стоящая перед системой Организации Объединенных Наций как организацией, выражающей надежды человечества в этот тревожный и беспокойный период времени, заключается в том, чтобы продемонстрировать возможность достижения прогресса, перейти от декларации целей к достижению результатов на низовом уровне.

7. Ответственность за осуществление последующей деятельности по итогам Декларации тысячелетия и других глобальных конференций и встреч на высшем уровне лежит главным образом на государствах-членах. Однако система развития Организации Объединенных Наций может оказать странам значительную помощь в деле достижения этих целей, укрепить их потенциал, а также вести информационно-пропагандистскую деятельность в интересах создания благоприятных условий на национальном и международном уровнях. Цели, согласованные в ходе упомянутых международных форумов, в том числе цели в области развития, провозглашенные в Декларации тысячелетия, являются определяющими компонентами осуществляющегося системой сотрудничества в области развития, включая бреттон-вудские учреждения, а также стратегических механизмов, которые она разрабатывает или поддерживает.

8. Глобальные конференции порождают ожидания, а также глубокое осознание необходимости в срочных совместных действиях. Однако существует опасность того, что ожидания могут не соответствовать реальному положению дел. Генеральная Ассамблея проведет обзор осуществления Декларации тысячелетия в 2005 году. Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития будет способствовать проведению данного обзора посредством учета результатов функционирования системы за последние три года и перспектив на будущий период.

9. Ключевой функцией сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития является оказание помощи в адаптации глобальной повестки дня для развития к национальным условиям, опираясь на два источника ее легитимности: во-первых, уникальные возможности Организации по достижению глобального политического консенсуса вокруг общей системы взглядов и совокупности согласованных целей в области развития; и, во-вторых, ее законного характера на национальном уровне (как независимого источника рекомендаций, суть которых состоит в том, что сотрудничество в целях развития необходимо осуществлять по инициативе самих стран, опираться на национальные особенности развития, оно должно соответствовать национальным приоритетным задачам и вытекать из эффективного диалога с заинтересованными сторонами на национальном уровне).

10. Материалы обследований и миссий, собранные для подготовки настоящего доклада, подтверждают, что, как правило, правительства и другие национальные заинтересованные стороны отождествляют особую роль системы развития Организации Объединенных Наций с такими базовыми ценностями и характеристиками, как универсальность, многосторонность, непредвзятость, гибкость и безвозмездный характер ее поддержки в области развития.

11. Одним из ключевых преимуществ Организации Объединенных Наций является то, что развивающиеся страны воспринимают ее как беспристрастный, объективный и надежный источник технической помощи и рекомендаций по вопросам увязывания национальных и международных целей с их осуществлением.

12. Присутствие системы во всех странах мира дает ей исключительные возможности для выполнения этой роли. Организации системы, без учета бretton-wудских учреждений, осуществляют свою деятельность в более чем 135 странах.

## **В. Реагирование Организации Объединенных Наций на вызовы глобализации**

13. Хотя высказывались некоторые сомнения относительно того, что в обстановке безопасности, сложившейся после событий 11 сентября, тенденция к глобализации может повернуть вспять, последние события и веяния говорят о том, что процесс интеграции до сих пор носит поступательный характер. Несмотря на сохранение серьезных факторов неопределенности, объем мировой торговли и финансовых потоков восстановился и растет быстрыми темпами. Ожидается, что в этом году темпы роста мировой экономики составят 3,7 процента, а в 2005 году<sup>7</sup> она может расти более высокими темпами. Краткосрочные показатели роста и прогнозы развивающихся стран также улучшились.

Тем не менее по-прежнему сохраняется разительное неравенство и повсеместная нищета, во многих странах предметом глубокого беспокойства остается нестабильность и конфликты. Одна из задач состоит в том, чтобы наименее развитые страны и другие страны с низким доходом не остались без помощи, а также обеспечить такое положение, при котором все страны получат возможность в полной мере пользоваться преимуществами растущих объемов международной торговли и финансовых потоков.

14. Наблюдающийся в настоящее время экономический подъем, особенно в развитых странах, должен рассматриваться как возможность для придания импульса деятельности, направленной на достижение прогресса в реализации глобальной повестки дня для развития. Необходимо предпринять два важных шага, в частности обеспечить устойчивый характер выполнения обязательств, взятых на себя развитыми странами в Монтеррее, и возобновить раунд торговых переговоров в Дохе, посвященный вопросам развития. По тем же причинам развивающиеся страны должны по-прежнему прилагать неустанные усилия, направленные на проведение институциональной реформы в области политики.

### **C. Глобальные стратегии и национальные приоритеты**

15. Правительства, участвовавшие в обследовании Департамента по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ)<sup>8</sup>, отметили, что крупные конференции Организации Объединенных Наций имеют большое значение, они обеспечивают международно согласованные рамки для формулирования национальной повестки дня для развития. Из всех организаций, только Организация Объединенных Наций смогла обеспечить глобальное признание этих целей и комплекса согласованных общих правил, зачастую в районах с нестабильной обстановкой, в качестве основы для их реализации на национальном уровне. В качестве примеров таких достижений на национальном уровне можно назвать инициативы в целях обеспечения защиты ребенка и уязвимых слоев населения, улучшения положения женщин, поощрения стратегий в интересах бедных слоев общества и проведения социально ориентированных реформ экономических механизмов управления. Однако некоторые организации выразили беспокойство в связи со случаями использования сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития для решения вопросов, не связанных с развитием.

16. Представители правительств нескольких стран отметили, что повысилась актуальность работы Организации Объединенных Наций с точки зрения их национального развития. Кроме того, благодаря уделению большего внимания некоторым целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, а не вопросам политики, рассмотрение которых носит непоследовательный характер, повысилась степень согласованности работы системы.

## D. Комплексный и социально ориентированный подход к развитию

17. Ожидается, что система сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития приступит к решению текущих задач глобализации посредством:

- a) *внедрения социально ориентированного подхода к развитию.* Многосторонняя помощь Организации Объединенных Наций по-прежнему будет опираться на общечеловеческие этические ценности, равенство и справедливость, ориентироваться на социальные аспекты развития с привлечением широкого круга участников, сокращение чрезмерных диспропорций и уважение разнообразия. В стратегиях развития, осуществлению которых всячески содействует Организация Объединенных Наций, необходимо учитывать вопросы социальной справедливости и безопасности человека;
- b) *комплексного подхода.* Развитие все чаще рассматривается как многоаспектное явление, охватывающее экономическую и социальную области, вопросы окружающей среды и гуманитарные вопросы. Сотрудничество Организации Объединенных Наций в целях развития должно решать эти вопросы в контексте комплексного подхода. Усилия по координации и согласованию деятельности, при одновременном стремлении к ее продуктивности и эффективности, должны быть направлены на решение этой более широкой задачи.

18. Системе Организации Объединенных Наций следует принять на вооружение этот комплексный многоаспектный подход к развитию в ходе реализации на страновом уровне различных полномочий и мандатов своих организаций. Некоторые заинтересованные стороны отметили, что деятельность по сокращению масштабов нищеты связана с экономическим ростом и созданием рабочих мест, и Организации Объединенных Наций следует активизировать передачу знаний, а также навыков и практического опыта, накопленного в других областях деятельности, с тем чтобы поддержать широкомасштабный экономический рост. Они также подчеркнули, что всеобъемлющая стратегия сокращения масштабов нищеты диктует необходимость того, чтобы Организация Объединенных Наций оказывала более широкую поддержку развитию национального производственного потенциала в целях повышения его конкурентоспособности на международных рынках.

19. Некоторые респонденты обследования отметили, что организации системы Организации Объединенных Наций способствуют расширению доступа к новым идеям и знаниям, имеющим актуальность в национальном контексте, облегчая тем самым обмен опытом между различными странами, и что, несмотря на то, что часто отделения Организации Объединенных Наций имеют немногочисленный штат сотрудников, Организация обладает доступом к широкой базе знаний и практического опыта в ряде областей, имеющих ключевое значение для развития.

20. Существует общее понимание того, что Организация Объединенных Наций смогла обеспечить оказание ценной поддержки деятельности в таких секторах, как обеспечение защиты ребенка, здравоохранение, народонаселение, охрана репродуктивного здоровья и постконфликтное восстановление — там, где существовали детально разработанные стандарты и местные сети и был мобилизован надлежащий объем ресурсов. Программы оказания поддержки

механизмам управления, как представляется, имели большее воздействие в тех случаях, когда они были частью всеобъемлющих стратегий, как это было в случае с постконфликтным восстановлением или предотвращением возникновения кризисных ситуаций. Самые положительные оценки касаются инициатив, в контексте которых группа учреждений Организации Объединенных Наций совместными усилиями разработала и осуществила комплексную стратегию для решения такой конкретной проблемы, как ВИЧ/СПИД. Для реализации этих инициатив потребовалось такое сочетание специальных знаний и ресурсов, которое могло обеспечить объединение усилий более широкого круга организаций системы Организации Объединенных Наций: фондов, программ и специализированных учреждений, а также бреттон-вудских учреждений. Это наглядные примеры полезности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций, когда система Организации Объединенных Наций благодаря расширению сотрудничества извлекает преимущества из взаимодополняемости своих различных учреждений.

21. Ряд государственных должностных лиц высказали мнение, что во многих случаях оперативная деятельность Организации Объединенных Наций, несмотря на ее огромный потенциал, слишком часто рассматривается как отдельные проекты и практически без внимания остается ее функция консультирования по ключевым вопросам политики.

#### **E. Оценка потенциала системы Организации Объединенных Наций**

22. Система Организации Объединенных Наций может пользоваться доверием в качестве пропагандиста и партнера в области развития на страновом уровне только в том случае, если она продемонстрирует наличие потенциала и ресурсов, необходимых для достижения результатов.

23. Имеет ли система Организации Объединенных Наций с ее разнообразными сферами деятельности и мандатами, специализированными знаниями и сетью ассоциированных учреждений потенциал с точки зрения реагирования на потребности развивающихся стран в интересах всеобъемлющего ориентированного на людей подхода к развитию? В этой связи респонденты указали на следующую проблему: по их мнению, некоторые специализированные учреждения не располагают, по-видимому, потенциалом на страновом уровне или же они все еще не способны в достаточной степени налаживать контакты с лицами, обладающими специализированными знаниями и навыками. Системе координаторов-резидентов необходимо добиваться того, чтобы этот специализированный потенциал не остался невостребованным. Однако до настоящего момента Организация Объединенных Наций не смогла эффективно и систематически задействовать своих специалистов и знания. Осуществляемые в настоящее время усилия в области управления знаниями могут содействовать улучшению положения, если учреждения, не имеющие своих отделений на местах, предоставят в распоряжение системы своих специалистов в тех странах, где они необходимы.

24. Монтеррейская конференция, с одной стороны, способствовала подтверждению приверженности тому, чтобы обеспечить увеличение объемов финансирования в интересах развития, а с другой — положила начало обсуждению

вопроса о финансировании оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития. В рамках системы признается необходимость обеспечить более динамичное использование коммерческого финансирования и деятельности в области развития, не связанной с предоставлением помощи, например, частные инвестиции и торговля, а также расширить сотрудничество с частным сектором и гражданским обществом. В практической работе необходимо проявлять гибкость, оперативность и сообразительность, с тем чтобы помочь странам своевременно принимать меры с учетом стремительного изменения внешних условий, обусловленного глобализацией.

25. Анализ ответов на обследование свидетельствует о том, что расширение пропагандистской деятельности на основе Декларации тысячелетия и других согласованных на международном уровне целей, наряду с реформами в интересах повышения согласованности и качества программирования на страновом уровне, способствовали повышению авторитета Организации Объединенных Наций и укрепили ее влияние, а также ее потенциал в деле достижения результатов в области развития. Так, сотрудник правительства одной страны отметил, что Организация Объединенных Наций — благодаря плодотворным отношениям с различными национальными партнерами — смогла внести гораздо больший вклад в развитие его страны, нежели можно было ожидать, учитывая масштабы ее деятельности и ограниченные ресурсы, которые она могла там мобилизовать.

26. Тем не менее предлагается осторожно подходить к оценке масштабов воздействия оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в таких ключевых областях, как искоренение нищеты и создание рабочих мест, используя количественные показатели. Некоторые респонденты отметили, что растет разрыв между направленностью усилий системы Организации Объединенных Наций — с точки зрения целей и программ — и функционированием в рамках партнерских отношений с правительствами стран в деле достижения согласованных целей и имеющимися для этого ограниченными ресурсами. Даже в тех странах, в которых консультативная помощь Организации Объединенных Наций ценится особенно высоко, Организация может и не располагать ресурсами для предоставления всего набора ожидаемых услуг, что в значительной степени ограничивает эффективность и результативность оперативной деятельности Организации в области развития.

27. Одним из указанных ключевых элементов является необходимость: i) более четко определить ведущую роль системы Организации Объединенных Наций в деле международного сотрудничества в области развития; и ii) наладить партнерские отношения с другими многосторонними и двусторонними механизмами, а также с другими партнерами в области развития и национальными заинтересованными сторонами, с тем чтобы обеспечить согласованную поддержку национальных приоритетов в области развития.

28. Система Организации Объединенных Наций располагает всем необходимым для решения этих задач. Важное значение имеет вносимый ею вклад в проведение глобальных конференций и подготовку международной повестки дня. Она оказывает все большую поддержку их выполнению на национальном и региональном уровнях, о чем свидетельствуют меры ее организаций по включению предлагаемых снизу мероприятий в пропагандистскую деятельность, консультирование по вопросам политики и поддержку программ, неже-

ли в проекты. Учреждения все чаще признают необходимость установления связей между такими национальными процессами, как подготовка документов о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН), и основными координационными механизмами Организации Объединенных Наций, например общим анализом по стране (ОАС) и Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), с тем чтобы их политика и оперативная деятельность дополняли рамки национальных стратегий и предусматривали всеобъемлющую поддержку национальным стратегиям в области развития.

29. Достаточен ли уровень организации системы Организации Объединенных Наций для достижения этих целей? Частично данный анализ будет посвящен этому вопросу. На данном этапе можно предположить, что, хотя в настоящее время учреждения Организации Объединенных Наций лучше организованы, чем это было в прошлом, еще предстоит многое сделать для достижения общей согласованности их операций. На страновом уровне в вопросах сотрудничества в области развития Организация Объединенных Наций по-прежнему сталкивается со значительной раздробленностью структур, учреждений и процессов принятия решений. По-прежнему чрезвычайно важно обеспечивать согласованность, единообразие и координацию.

## F. Мир и развитие

30. В Декларации тысячелетия была вновь подтверждена связь между миром и развитием. Мир и безопасность абсолютно необходимы для развития. С другой стороны, низкие экономические показатели и устойчивая социальная изоляция в определенной степени повышают риск возникновения конфликтов, даже если и не просматривается простая взаимосвязь между ними. На страновом уровне система Организации Объединенных Наций должна реагировать на повышение спроса на ее поддержку в областях, которые требуют комплексного подхода к миру и развитию. В тех случаях, когда страновые группы Организации Объединенных Наций сталкиваются с общественными проблемами и гражданскими беспорядками, им зачастую предлагается оказать помощь в социально-экономических областях (например, в том, что касается деятельности и руководящих функций государственных учреждений, уважения прав человека, обеспечения социально-экономической интеграции уязвимых групп населения), что способствует ликвидации причин кризисных ситуаций. Учреждениям системы может быть предложено выступать в качестве своеобразного моста между национальными сторонами, т.е. в качестве «беспристрастного посредника». При создании на низовом уровне инфраструктуры для операций Организации Объединенных Наций по поддержанию и установлению мира в первую очередь нередко обращаются к системе координаторов-резидентов.

31. Опыт свидетельствует, что все труднее провести границу между сотрудничеством в области развития и предупреждением конфликтов и что все шире признается необходимость обеспечить комплексный подход к сотрудничеству в области развития, предупреждению конфликтов, гуманитарной помощи и преодолению кризисов.

### **III. Финансирование сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития: проблемы и новые перспективы**

#### **A. Адекватность, предсказуемость и стабильность**

32. Показатели и эффективность деятельности Организации Объединенных Наций в вопросах сотрудничества в целях развития тесно связаны с уровнем и предсказуемостью ее финансирования: вполне очевидно, что достичь результатов невозможно без наличия стабильной, гарантированной и надежной ресурсной базы, обладающей критической массой, которая позволяет осуществлять пропагандистскую деятельность, консультативное обслуживание и иную помощь.

33. В последние два года наблюдались определенные положительные изменения в тенденциях в финансировании, объем которого на протяжении десятилетия сокращался. Необходимо поддержать и расширить объемы финансирования в рамках общего увеличения оперативной помощи в целях развития. После взятия обязательств в Монтеррее крупные доноры стали проявлять готовность к увеличению объема своей официальной помощи в целях развития. Эта тенденция создает возможности для оживления финансирования сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития.

34. И хотя достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, будет зависеть от готовности развивающихся стран постоянно проводить в долгосрочном плане разумную политику и осуществлять мобилизацию ресурсов, по мере того, как система Организации Объединенных Наций будет готовиться взять на себя важную стратегическую роль в деле преодоления разрыва между глобальными программами в области развития и национальными усилиями, ее эффективность и доверие к ней будут определяться ее способностью осуществлять практические мероприятия, что, в свою очередь, зависит от объема, стабильности и предсказуемости ее ресурсов.

35. Последние тенденции являются весьма обнадеживающими, однако пока что трудно сказать, удастся ли при принятии донорами решений и установлении ими приоритетов полностью учесть необходимость обеспечения адекватного и стабильного финансирования системы развития Организации Объединенных Наций. В свете тех задач, которые стоят перед Организацией Объединенных Наций с точки зрения выполнения новой глобальной повестки дня для развития, необходимо в срочном порядке должным образом решить эту проблему финансирования, как в количественном, так и качественном плане.

36. Результаты обследования и консультаций, проведенных с организациями системы Организации Объединенных Наций и другими партнерами и заинтересованными сторонами, свидетельствуют о почти полном единодушии в отношении того, что нынешний объем общего финансирования сотрудничества Организации Объединенных Наций в области развития абсолютно не соответствует существующему в настоящее время спросу, является неадекватным, не-предсказуемым, нестабильным и в чрезмерно большой степени зависит от небольшого числа доноров. Кроме того, увеличение несбалансированности между «основными» и «неосновными» взносами в бюджет учреждений Организации Объединенных Наций и распространение практики целевого финансиро-

вания в ущерб взносам в основные ресурсы могут подорвать основные мандаты организаций системы. Некоторые основные доноры подчеркнули необходимость решения таких проблем, как низкий уровень предсказуемости, несправедливое распределение бремени расходов, слабая связь между финансированием и осуществлением программ, а также необходимость укрепления все еще слабой увязки между результатами деятельности и выделяемыми ресурсами.

37. В частности, с серьезными финансовыми трудностями столкнулись специализированные учреждения, которые были вынуждены свернуть свои проекты в области развития на страновом уровне. И хотя иногда им выделяют небольшие финансовые средства на цели технического сотрудничества из регулярных ресурсов, мобилизованных путем начисления взносов, большинство из них зависит от добровольных взносов, которые чаще всего являются целевыми. Характер использования этих средств отражает высказываемые донорами предпочтения и не позволяет переадресовывать их в соответствии с критериями приоритетности стран, в которых осуществляются программы, и на основе всеобъемлющего и сбалансированного подхода к стратегическому планированию деятельности в области развития. И хотя теоретически специализированные учреждения в досрочном плане могли бы оказать странам большее содействие в достижении их целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, неадекватность их финансовых средств прямо сказывается на критическом объеме технических специалистов, которые могут быть закреплены или привлечены, и на характере и функциях вспомогательных структур странового уровня, поддерживаемых каждым учреждением.

38. До тех пор, пока финансирование мероприятий Организации Объединенных Наций в области развития будет оставаться неадекватным, нестабильным и непредсказуемым, системе развития Организации Объединенных Наций будет трудно играть ведущую роль в обеспечении всеобъемлющего, устойчивого развития, основывающегося на национальном и международном консенсусе, без чего невозможно добиться соответствующих результатов.

## **B. Формы финансирования**

39. Вопреки общепризнанной универсальности и нейтральности Организации Объединенных Наций и ожидаемой от нее роли в деле усиления поддержки национальных усилий, направленных на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, решения об объеме финансирования организаций системы Организации Объединенных Наций по-прежнему чаще всего принимаются «по остаточному принципу»: сначала правительства вносят свои «обязательные взносы» в многосторонние организации, где объемы финансирования определяются на основе согласованных и/или начисленных взносов, и лишь затем на основе списка приоритетов определяются «остаточные» ресурсы, которые могут быть израсходованы на покрытие «добровольных обязательств» по отношению к системе Организации Объединенных Наций. С учетом бюджетных ограничений доноры оказываются не в состоянии гибко подходить к вопросу о потенциале той или иной организации в области развития и выделять ей достаточные ресурсы. Это идет также вразрез с заявлениями стран-доноров о приверженности делу достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и той

ведущей роли, которую страны-доноры могут играть путем обеспечения адекватного финансирования.

40. На этот недостаток было четко указано в ходе обсуждения экспертами данного вопроса в Экономическом и Социальном Совете в 2003 году. Тогда было высказано следующее предположение: реальное решение этого вопроса потребует пересмотра самого порядка финансирования и сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития. Говорилось о таких других формах финансирования, как индикативная шкала взносов Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), модель пополнения ресурсов, используемая Международной ассоциацией развития (МАР) и Международным фондом сельскохозяйственного развития (МФСР), финансирование по конкретным тематическим направлениям (например, в рамках Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Глобального экологического фонда (ГЭФ), Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства (КГМИСХ)).

41. В ходе консультаций с государствами-членами (из числа как доноров, так и получателей помощи), которые предшествовали подготовке настоящего доклада, было предложено: а) в большей степени заинтересовать доноров во взятии многолетних обязательств в отношении основных ресурсов; б) создать «коалицию сторонников» в поддержку «начисляемых» видов взносов; с) шире привлекать Программу развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) к процессу пополнения средств МАР; д) более четко проводить различие между функциями ПРООН и Всемирного банка; е) организовать диалог по вопросу о совместном несении бремени; ф) укрепить стратегические партнерские отношения с двусторонними донорами; г) расширить базу доноров и включить в число доноров развивающиеся страны со средним уровнем доходов. Внедрение новых механизмов финансирования при всей их привлекательности как дополнительных источников не должно происходить за счет истощения или недоиспользования существующих механизмов, что особенно важно в нынешний момент, когда задача согласованной мобилизации ресурсов и возможностей для достижения глобальных целей является как никогда актуальной.

42. Все шире признается тот факт, что «ежегодное добровольное финансирование» системы развития Организации Объединенных Наций не обеспечивает удовлетворения основных потребностей в устойчивой поддержке долгосрочного развития по причине присущих ему нестабильности и непредсказуемости и не соответствует задаче обеспечения большей предсказуемости и надежности финансирования сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития, как это предусмотрено во многих резолюциях Генеральной Ассамблеи. Это один из основных выводов, содержащихся в полученных от правительства (в том числе правительства многих стран-доноров) ответах на вопросник, который распространялся в ходе подготовки данного трехгодичного всеобъемлющего обзора политики.

43. С этой точки зрения следует кратко рассмотреть накопленный к настоящему моменту опыт в деле использования многолетних рамок финансирования (МРФ). Этот порядок финансирования был внедрен с целью увеличить поступления основных ресурсов и обеспечить их предсказуемый, стабильный и гарантированный характер, объединив в рамках одного процесса финансирова-

ние и оценку результатов. В связи с этим представляется логичным рассматривать МРФ в качестве важного первого шага в деле подкрепления и стабилизации более широкой приверженности делу финансирования по линии регулярных ресурсов. И хотя все еще слишком рано говорить о том, насколько этот механизм оказался эффективным с точки зрения заявленных целей, предварительная оценка свидетельствует о более широкой политической поддержке МРФ и о повышении того внимания, которое организации системы Организации Объединенных Наций стали уделять вопросам программирования в результате внедрения таких рамок, что способствовало росту объема обязательств, взятых в отношении взносов в регулярные ресурсы.

44. Объем основных ресурсов ПРООН увеличился с 634 млн. долл. США в 2000 году до 819 млн. долл. США в 2003 году (прогноз), а объем основных ресурсов Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) возрос с 596,7 млн. долл. США до 732 млн. долл. США, хотя частично такой прирост объясняется динамикой обменных курсов.

45. Ни один механизм, форма финансирования или стимул, внедренные для увеличения объема финансирования, не могут заменить политическую готовность выделять достаточные финансовые средства в поддержку мероприятий системы, направленных на расширение сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития. Финансирование сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития следует рассматривать в общем контексте многосторонней помощи в целях развития и последовательного стремления к достижению целей в сфере развития, поставленных в Декларации тысячелетия, т.е. как и все другие усилия системы Организации Объединенных Наций, включая и бреттон-вудские учреждения, направленные на согласование и координацию на страновом уровне. Четырнадцатое пополнение средств Международной ассоциации развития (МАР) позволяет предметно рассмотреть всю систему финансирования многосторонними учреждениями и определить исходную критическую массу основных ресурсов системы Организации Объединенных Наций в целом, фондов и программ Организации Объединенных Наций в частности. В этом контексте финансирование сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития можно сравнить с объявленными взносами на цели пополнения ресурсов МАР и других специальных фондов.

### **C. Механизмы объявления взносов**

46. Параллельно возникает вопрос о ежегодных конференциях Организации Объединенных Наций по объявлению взносов на деятельность в целях развития, который в последнее время стал предметом рассмотрения. В ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь представил альтернативные варианты нынешней конференции по объявлению взносов с учетом опыта, накопленного в отношении МРФ. Ассамблея постановила вернуться к рассмотрению этого вопроса в ходе трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 2004 года.

47. Как представляется, механизм конференций Организации Объединенных Наций по объявлению взносов потерял свое значение и ценность. Многие считают, что его формат устарел, порядок проведения таких конференций является

слишком негибким, а сроки проведения — неудобными. Даже после внесенных в этот процесс в 1990 году усовершенствований, благодаря которым проведение конференций стало менее формальным и более подходящим для обсуждения вопросов существа, не наблюдается значительного увеличения числа участников и доли объявленных основных или регулярных ресурсов, особенно после того, как ПРООН, ЮНИСЕФ и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) стали использовать многолетние рамки финансирования (МРФ). Общий объем ресурсов, мобилизованных посредством проведения конференций по объявлению взносов в период до 1999 года, составлял порядка 20–30 процентов совокупного объема финансирования, однако в 2000 и 2001 годах эта доля снизилась и составила соответственно 0,71 процента и 0,9 процента. В последующие годы результаты были аналогичными. Лишь отдельные доноры участвовали в этой ежегодной встрече. Вполне очевидно, что конференции по объявлению взносов более не в состоянии мобилизовать политическую поддержку со стороны крупных доноров, хотя они и дают возможность отметить внесение взносов развивающимися странами.

#### **IV. Реформы Организации Объединенных Наций и координация на местах**

48. К числу основных результатов реформ 1997 года относятся создание Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Реформа 2002 года была посвящена оперативной деятельности в контексте меры 14, посвященной координации на местах, и меры 15, касающейся технического сотрудничества.

49. В отношении повышения уровня согласования и координации были достигнуты положительные результаты, особенно посредством использования механизмов, которые ГООНВР создала за последние три года. Несмотря на ограничения и проблемы, некоторые нововведения, которые внедряются или были внедрены, начали влиять на порядок функционирования системы на страновом уровне. Имеются свидетельства усиления приверженности и общей заинтересованности организаций системы Организации Объединенных Наций в том, что касается поддержки достижения на страновом уровне согласованных в международном масштабе целей в области развития, прежде всего таких целей, сформулированных в Декларации тысячелетия. Совместная деятельность по созданию общесистемных механизмов, особенно на основе ОАС и РПООНПР, укрепляет потенциал системы в отношении скоординированных, взаимоусиливающих мероприятий в ответ на приоритетные потребности. Такая деятельность свидетельствует о прогрессе в деле укрепления связей в рамках страновых групп Организации Объединенных Наций и повышения уровня коллективного признания достоинств общесистемных и всеобъемлющих подходов.

50. Тем не менее в этой области все еще существуют серьезные препятствия и слабые места. Большая часть сотрудников по-прежнему ориентируется прежде всего на институциональные мандаты и принадлежность. Формирование общесистемной культуры персонала все чаще воспринимается как необходимость, однако такая культура еще не стала реальностью.

**A. Поддержка системы координаторов-резидентов и смежные механизмы**

**1. Система координаторов-резидентов: ведущая роль**

51. Система координаторов-резидентов играет ведущую роль в координации на местах, чему способствовала все более широкая передача полномочий полевым отделениям в большинстве организаций. Эта система доказала свою особую эффективность в осуществлении общесистемных функций в рамках тематических групп, в отношении ОАС и РПООНПР, совместных пропагандистских инициатив, поддержки координации внешней помощи, преодоления кризисов и в тех случаях, когда необходимы решительные действия для организации диалога между национальными партнерами по сложным вопросам. Отказ от индивидуальной роли координатора-резидента в пользу построенной на коллегиальных началах ответственности системы координаторов-резидентов является одним из основных достижений внедрения общесистемных механизмов и средств.

**2. Необходимость дальнейшего укрепления поддержки системы координаторов-резидентов**

52. Улучшения в порядке подбора и аттестации координаторов-резидентов способствовали консолидации этих положительных тенденций. Вместе с тем все еще имеются возможности для повышения статуса должностей координаторов-резидентов и улучшения соотношения мужчин и женщин на этих должностях, в том числе путем дальнейшей диверсификации кандидатур. На данный момент 46 процентов координаторов-резидентов — представители стран Юга, 66 процентов — женщины и всего 19 процентов — сотрудники учреждений, не относящихся к ПРООН.

53. В настоящее время на координаторов-резидентов возлагается все более широкий круг обязанностей, связанных с достижением на страновом уровне целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, повышением спроса на консультации по вопросам политики в важнейших областях развития и координацией внешней помощи. В ряде стран в круг обязанностей координаторов-резидентов включаются функции координаторов по гуманитарным вопросам с соответствующим увеличением рабочей нагрузки. Успешное выполнение этих функций требует более существенной финансовой, организационной и технической поддержки. ПРООН уже выделила на систему координаторов-резидентов дополнительные финансовые средства. Тем не менее необходима поддержка по более широкому фронту. В настоящее время общесистемная организационная и финансовая поддержка системы координаторов-резидентов отсутствует. Сведения, поступающие с мест, свидетельствуют о впечатляющей изобретательности в поиске способов обеспечения общесистемной поддержки структур координаторов-резидентов, однако найденные решения носят характер разовых мер на уровне стран. Эффективность работы страновой группы нередко зависит от личных качеств и умений координаторов-резидентов и других членов группы, которые работают, не имея возможности рассчитывать на планомерность своих усилий в течение какого-то времени.

54. Ряд государств-членов, с которыми проводились консультации в связи с подготовкой настоящего доклада, и представители некоторых фондов и про-

грамм Организации Объединенных Наций отметили необходимость усиления официальных полномочий координаторов-резидентов в разработке общесистемных механизмов и наблюдении за их внедрением, особенно с введением матрицы конечных результатов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Уточнение содержания этих дополнительных полномочий и того, как они должны соотноситься с коллегиальным подходом к управлению системой координаторов-резидентов, — вот вопросы, требующие дальнейшей проработки. Эффективность системы координаторов-резидентов можно повысить, если учреждения Организации Объединенных Наций будут иметь общую со своими местными отделениями хартию прав и обязанностей как члены системы координаторов-резидентов и внесут соответствующие изменения в свои системы служебной аттестации. Такой подход, за который выступает ряд стран, даст установку на более коллегиальное выполнение обязанностей координаторов-резидентов.

### **3. Дома Организации Объединенных Наций/общие служебные помещения**

55. Со времени утверждения в 1998 году определения и критериев во всем мире было открыто в общей сложности 58 домов Организации Объединенных Наций. За период 2001–2003 годов было открыто 17 новых домов Организации Объединенных Наций сверх установленного целевого показателя — пять домов Организации Объединенных Наций в год. Создание домов Организации Объединенных Наций и общих служебных помещений существенно способствовало расширению взаимодействия и формированию единого «лица» системы на уровне стран, а также экономии средств.

56. Дома Организации Объединенных Наций открывались там, где для этого имелись наиболее благоприятные условия. Рабочая группа по вопросу об общих помещениях и службах Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) изыскивает и использует возможности для открытия новых домов Организации Объединенных Наций и использования новых общих служебных помещений и дает указания по ремонту и эксплуатации имеющихся общих помещений. С учетом неблагоприятной обстановки в плане безопасности, в которой приходится работать Организации Объединенных Наций, указанная Рабочая группа работает в тесном взаимодействии с Координатором Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности над теми вопросами использования общих служебных помещений, которые касаются обеспечения их безопасности.

### **4. Общие службы**

57. Достигнут также прогресс в вопросе совместного или общего использования различных служб. В ноябре 2001 года Рабочая группа по вопросу об общих помещениях и службах при поддержке правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии начала рассчитанную на 18 месяцев экспериментальную программу по общим службам, призванную помочь страновым группам и усовершенствовать «Оперативные указания по внедрению концепции общих служб». В рамках этой программы отделения на местах получили помочь в форме а) подготовки персонала и поддержки в восьми странах, охваченных экспериментом (Бангладеш, Эквадоре, Кыргызстане, Филиппинах, Уганде, Йемене, Замбии и Зимбабве), и б) субсидий для создания/совершенствования общих служб в 24 странах, в результате чего чис-

ло соглашений об общих службах увеличилось приблизительно на 40 процентов и повысились качество и эффективность услуг, особенно в том, что касается охраны, эксплуатации зданий, информационно-коммуникационных технологий и оформления поездок.

58. Была принята новая стратегия расширения практики общих служб на 2004–2005 годы. Она включает систему контроля за результатами, вспомогательную информационную систему в сетевом формате, механизм создания потенциала, систему поощрения, финансовое стимулирование и будет внедряться по региональному принципу через назначенных для каждого региона экспертов по общим службам.

##### **5. Взаимосвязи между членами системы координаторов-резидентов**

59. Несмотря на достигнутый прогресс в укреплении системы координаторов-резидентов и усиление единства директивного руководства, систему органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, все еще нельзя считать функциональным образованием на уровне стран. Единая для всей системы культура пока не сформировалась.

60. Одной из главных проблем по-прежнему является соперничество за проекты и ресурсы, особенно внебюджетные средства, которое, как правило, мешает усиливать координацию и взаимодействие между учреждениями. В некоторых странах сложилось впечатление, что это соперничество подрывает дух товарищества и снижает эффективность тех общесистемных процессов и механизмов, которые были внедрены до настоящего времени.

61. Преодолеть эту ситуацию только на уровне стран невозможно. Инструкции, поступающие из штаб-квартир учреждений, скорее всего будут иметь приоритет перед межучрежденческими договоренностями, заключенными на страновом уровне. Существуют договоренности между учреждениями, заключенные на уровне штаб-квартир, которые в местных отделениях каждого соответствующего учреждения на уровне стран воспринимаются с разными акцентами или толкованиями. Это также усугубляется разницей в степени децентрализации и делегирования полномочий в дополнение к другим процедурным, программным или предметным различиям между учреждениями.

#### **B. Региональные аспекты**

62. Имеющаяся информация свидетельствует о том, что оперативная деятельность Организации Объединенных Наций в основном ориентирована на уровень стран, а региональные и субрегиональные аспекты приобретают все большее значение в работе системы Организации Объединенных Наций. В то же время организации, входящие в Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР), демонстрируют все большее понимание необходимости согласования своей оперативной деятельности на региональном и субрегиональном уровнях. Фонды и программы, а также специализированные учреждения все шире привлекают свои региональные и субрегиональные структуры к своей деятельности на уровне стран, а страновые группы даже больше вовлекаются в консультационные процессы и коллективную работу на региональном уровне. Впрочем, этот процесс находится всего лишь на начальной стадии. Кроме того, региональные структуры различных учреждений от-

личаются порядком организации. Границы регионов в географическом отношении часто определяются по-разному, и региональные отделения у разных учреждений различаются своим местоположением.

63. Участие региональных комиссий в осуществлении страновых программ системы Организации Объединенных Наций по-прежнему ограничено. Страновые группы Организации Объединенных Наций целенаправленно занимаются деятельностью на уровне стран, хотя иногда признают потенциальные преимущества более тесного взаимодействия с региональными комиссиями в вопросах, имеющих трансграничные, региональные и глобальные аспекты, которое позволяет лучше увязывать нормативную и аналитическую работу региональных комиссий с деятельностью на уровне стран по линии сотрудничества в целях развития.

64. Региональные координационные механизмы, созданные во исполнение резолюции 1998/46 Экономического и Социального Совета, позволяют региональным комиссиям и, при необходимости, региональным заинтересованным субъектам, включая региональные банки развития, заниматься совместно с соответствующими партнерами из ГООНВР вопросами, представляющими общий интерес, особенно в рамках усилий по осуществлению глобальной программы развития в конкретных регионах и странах. Региональные комиссии считают, что цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячи летия, являются подходящими рамками для сотрудничества с членами ГООНВР. Работа тематических групп странового уровня могла бы улучшиться и стать более эффективной, если бы были наложены функциональные связи с соответствующими тематическими группами и сетями на региональном уровне с учетом компетентности региональных комиссий в самых разнообразных технических областях и имеющейся у них уникальной возможности взаимодействовать с самыми разными региональными субъектами.

## C. Упрощение и согласование процессов и процедур

65. Смысл «упрощения и согласования» заключается в том, чтобы добиться максимальной взаимодополняемости и избежать расточительного дублирования с целью повышения эффективности деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития. Работа ведется по трем ключевым направлениям: i) упорядочение сложных правил и процедур для снижения издержек правительства и учреждений Организации Объединенных Наций, связанных с операциями; ii) улучшение финансового положения и результативности программ; и iii) повышение отдачи от деятельности в области развития и ее планомерности. Руководящими принципами реформ являются, в частности: a) полная вовлеченность правительства; b) применение гибкого подхода с учетом особенностей разных стран; c) акцент на процессы и системы, действующие на национальном уровне; и d) внедрение передового опыта.

### 1. Достигнутый прогресс

66. Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 2003/3 и исполнительные советы на своем совместном заседании в январе 2004 года признали прогресс, достигнутый в этой области ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и Мировой продовольственной программой (МПП), которые входят в Исполнительный

комитет Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР), и просили активизировать усилия по обеспечению полного осуществления их программы работы по упрощению и согласованию, представленной в 2002 году.

67. Учрежденная в 2002 году совместная целевая группа ГООНВР по программам и управлению вопросам, отвечающая за упрощение и согласование, во взаимодействии со страновыми группами Организации Объединенных Наций и национальными и международными партнерами установила процедуры разработки программ. Одни механизмы относятся только к организациям, входящим в Исполнительный комитет ГООНВР, а другие — ко всей системе органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития. Некоторые из этих механизмов, например планы действий по осуществлению страновых программ и годовые планы работы/бюджеты, были внедрены в пяти странах, в которых новый цикл программ организаций, входящих в Исполнительный комитет, начался в 2004 году.

68. Для улучшения оперативного руководства и расширения возможностей по совместной разработке программ была учреждена межучрежденческая группа. Эта группа разработала типологию моделей совместных программ и финансовых механизмов по трем основным вариантам: а) параллельное управление фондами; б) единое управление фондами; и с) управление фондами с перекладыванием издержек. В вышедшей в декабре 2003 года пересмотренной инструкции по этому вопросу также говорится о связи между совместной разработкой программ и секторальными подходами.

69. ГООНВР также осуществляет более широкую программу согласования деятельности доноров и упорядочения соответствующих программ, которая охватывает аналитическую работу на уровне стран, подготовку программ и их осуществление, а также контроль и оценку, что отражает ее приверженность принципам, одобренным на Римском Форуме высокого уровня по вопросам согласования помощи (2003 год), и работе, проделанной Целевой группой по практике доноров Организации экономического сотрудничества и развития/Управления сотрудничества в области развития. Действуя в этом русле, ГООНВР учредила рабочую группу, которой, среди прочего, было поручено разработать инструкцию для страновых групп Организации Объединенных Наций по секторальной поддержке, что является одной из первоочередных задач ГООНВР на 2004 год.

## **2. Информация с мест**

70. Новые механизмы упрощения и согласования обеспечили качественные сдвиги, особенно в разработке программ, однако пока не привели к общему упрощению процессов. Если одни процедуры были упрощены, то другие, такие, как учет результатов, на данный момент обернулись дополнительной нагрузкой для правительства и системы Организации Объединенных Наций и требуют интенсивной подготовки и дополнительной поддержки национального персонала. Несмотря на усилия ГООНВР, страновые группы нуждаются в дополнительной поддержке.

71. Внедренные на данный момент механизмы упрощения и согласования связаны с управлением многолетними страновыми программами, что является общей особенностью организаций, входящих в Исполнительный комитет. В на-

стоящий момент у специализированных учреждений нет единой системы разработки страновых программ. Для повышения эффективности системы Организации Объединенных Наций чрезвычайно важно добиться дальнейшего прогресса в вовлечении специализированных учреждений в процесс упрощения и согласования.

#### **D. Управление с ориентацией на конечные результаты и оценка**

72. В период 1997–2000 годов в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций были внедрены методы управления с ориентацией на конечные результаты, благодаря чему произошел значительный сдвиг в оценке работы и контроле за ней с переходом от узкой ориентации на вводимые ресурсы и процессы к ориентации на результаты на всех этапах процесса управления: от планирования и осуществления программ, контроля за ними и их оценки до усвоения знаний и подотчетности.

73. Способствовали ли методы управления с ориентацией на конечные результаты и другие соответствующие подходы повышению эффективности учреждений Организации Объединенных Наций в области развития, взятых в отдельности и как членов единой системы? По мере смещения акцента в оценке работы с вводимых ресурсов на результаты по цепочке причинно-следственных связей логической матрицы управления, ориентированного на конечные результаты, становится все труднее установить вклад и ответственность отдельных учреждений и даже всей системы в целом. Это особенно справедливо в отношении долгосрочных результатов, увязанных с общими целями, достижение которых нельзя поставить в заслугу какому-то одному учреждению. В этом случае предпочтительнее говорить о вкладе учреждения. Определение вклада каждого учреждения предполагает более глубокое понимание тех факторов, которые влияют на достижение конкретного долгосрочного результата развития, включая роль и сравнительные преимущества всех соответствующих субъектов. Оценка работы должна проводиться на основе опорных данных и показателей, увязанных с макропоказателями динамики развития и эффективности этого процесса на уровне стран, с тем чтобы конкретные результаты, запланированные агентством на тот или иной цикл программирования, можно было увязать с желательным долгосрочным влиянием на процесс развития в стране.

74. Это способствовало бы усилинию ответственности отдельных учреждений за долгосрочные результаты развития на уровне стран. Организации, входящие в Исполнительный комитет, пошли именно по этому пути. Для ряда учреждений, особенно учреждений, не имеющих своих структур на уровне стран, это потребует переноса акцента в их нынешней работе с вводимых ресурсов и решений на уровне штаб-квартир на результаты на уровне стран, ибо в противном случае их системы управления с ориентацией на конечные результаты не смогут оценивать эффективность усилий в области развития на уровне стран. Ряд организаций и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), ФАО и др.) признали наличие этой проблемы и изучают пути расширения своего участия в общесистемной деятельности и механизмах на местном уровне с увязкой своей деятельности с национальными стратегиями.

75. На уровне взаимодействия между учреждениями подготовка Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) в целом способствовала усилению согласованности планов различных участвующих учреждений, однако пока не обеспечила перенос акцента в оценке деятельности с запланированных мероприятий отдельных учреждений на конкретный вклад в достижение долгосрочных стратегических результатов, намеченных системой в целом. Внедренная в конце 2003 года матрица конечных результатов в рамках РПООНПР призвана решить эту проблему путем увязки деятельности различных учреждений в области развития с достижением согласованных ожидаемых результатов, связанных с целями в области развития, провозглашенными в Декларации тысячелетия, и другими глобальными целями. Эффективное применение матрицы конечных результатов в рамках РПООНПР и принципов управления с ориентацией на конечные результаты в масштабах всей системы требует решения, в частности, следующих вопросов: а) определение роли, вклада и ответственности за долгосрочные результаты на уровне стран; б) определение способов увязки этих результатов с вкладом ряда учреждений, не имеющих структур на местном уровне; и с) обеспечение наличия достоверных и точных исходных данных, которые отсутствуют в ряде стран, охваченных программами.

76. Хотя большинство учреждений внедрили логические матрицы, персонал, работающий на уровне стран, все еще не до конца освоил этот инструмент. Большинство учреждений признают, что участие заинтересованных субъектов необходимо для определения реалистичных ожидаемых результатов, оценки рисков, наблюдения за прогрессом, информирования о ходе деятельности и обеспечения учета практических уроков в управлении решениях. Эффективность операций Организации Объединенных Наций с точки зрения отдачи для развития может быть оценена только в том случае, если цели и результаты системы Организации Объединенных Наций будут выражены через национальные приоритеты и целевые показатели.

77. За достижение результатов отвечают сами развивающиеся страны. Им необходима информация для принятия решений относительно оптимальных способов использования имеющихся ресурсов для развития, будь то национальных ресурсов, или ресурсов, поступающих из других источников. Наличие статистической базы и систем контроля и оценки имеет чрезвычайно важное значение для принятия решений на основе информации о том, что эффективно, а что нет. Учреждения Организации Объединенных Наций могут помочь в распространении общей информации о результатах и оказать странам содействие в расширении их возможностей в плане получения надежных и своевременных данных и использования информации для принятия гибких решений.

78. Для обеспечения более действенного и эффективного сотрудничества в целях развития требуется постоянно расширять объем информации о процессе развития и более углубленно изучать результаты ранее осуществлявшейся на основе сотрудничества деятельности в целях развития и опыт, полученный в других соответствующих ситуациях. Помимо того, что практика проведения оценки является одним из инструментов отчетности, она является и одним из источников, позволяющих извлечь уроки из опыта прошлого. Оценка, как таковая, может обеспечить необходимые возможности для более глубокого анализа и понимания динамики развития и тем самым способствовать повышению отдачи от новых видов деятельности.

79. С учетом ограниченности ресурсов, выделяемых на цели оперативной деятельности, обмен полезным опытом, возможно, является одним из наиболее эффективных с точки зрения затрат способов оказания системой развития Организации Объединенных Наций помощи странам в достижении их национальных целей в области развития. Этот опыт оказывается полезным, скорее, тогда, когда его основу составляют результаты оценок, проведенных в связи со стоящими перед странами проблемами. Вопросы, касающиеся затрат и выгод, связанных с проведением проверок и обращением результатов этих проверок в полезные знания, требуют дальнейшего анализа.

80. В 2003 году Экономический и Социальный Совет подчеркнул важность контроля и оценки оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций. Совет подчеркнул необходимость обеспечения полного участия национальных властей и соответствующих сторон в процессах оценки и призвал все организации системы Организации Объединенных Наций приложить дополнительные усилия для содействия развитию национальных возможностей в области оценки, включая потенциал по использованию опыта, накопленного за предыдущие годы работы Организацией Объединенных Наций, который имеет актуальное значение в каждом национальном контексте.

#### **E. Оценка прогресса в деле подготовки общего анализа по странам и осуществления рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития**

81. Во исполнение просьбы Генеральной Ассамблеи была проведена оценка прогресса в связи с подготовкой общего анализа по странам (ОАС) и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), результаты которой в сжатом виде излагаются ниже в настоящем документе и цель которой состояла в том, чтобы оценить влияние этих процессов на оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития, их качество, их вклад в обеспечение большей последовательности и эффективности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития, а также согласованности и интеграции этих мероприятий с национальными усилиями и приоритетами в области развития. Кроме того, в ходе оценки анализировались вопросы участия, руководства и ответственности правительства на всех этапах процессов подготовки ОАС и РПООНПР, вовлечения других заинтересованных сторон, а также налаживания сотрудничества и координации между фондами и программами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями, другими подразделениями Организации Объединенных Наций и бреттонвудскими учреждениями путем обеспечения большей согласованности стратегических рамок и других инструментов и механизмов осуществления и, в частности, большего соответствия целям и задачам национальных стратегий сокращения масштабов нищеты, включая документы о стратегии сокращения масштабов нищеты, когда таковые имеются. Помимо результатов целевых обзоров, межурожденческих консультаций и миссий на страновом уровне, по результатам проведенной по указанию Департамента по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) в феврале-марте 2004 года независимой внешней оценки были представлены следующие соображения.

## **1. Дополнительные преимущества, связанные с ОАС и РПООНПР**

82. Общий анализ по стране представляет собой принятый в Организации Объединенных Наций общесистемный инструмент, позволяющий анализировать положение в области развития в конкретной стране, выявлять ключевые проблемы в области развития с учетом согласованных на международном уровне целей в области развития и устанавливать первопричины и определять социальные аспекты наиболее сложных проблем в области развития. Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), часто именуемая бизнес-планом системы Организации Объединенных Наций, представляет собой общую стратегическую основу оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне и обеспечивает осуществление коллективных согласованных и комплексных мер в связи с национальными приоритетами и потребностями. РПООНПР готовится по результатам ОАС и является следующим шагом в подготовке страновых программ и проектов сотрудничества системы Организации Объединенных Наций.

83. Тот факт, что ОАС и РПООНПР были взяты на вооружение в качестве нового комплекса инструментов оценки и планирования, на настоящий момент наиболее ярко свидетельствует о стремлении обеспечить согласованность и повысить эффективность координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. По состоянию на март 2004 года 106 стран подготовили ОАС, причем 16 из них проделали эту работу во второй раз, тогда как 85 стран подготовили РПООНПР и 11 из них проделали эту работу во второй раз. Применять новую матрицу конечных результатов РПООНПР, которая была введена руководящими принципами в октябре 2003 года, будут только те страны, которые подготовили свои РПООНПР в последнем квартале 2003 года или в 2004 году (около 15 стран). Поскольку РПООНПР по-прежнему осуществляется в порядке эксперимента, то периодически проводятся оценки хода ее осуществления, результаты которых в контексте двух последних трехгодичных всеобъемлющих обзоров политики были доведены до сведения государств-членов.

84. После трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, проведенного в 2001 году, ОАС и РПООНПР получили дальнейшее развитие в качестве общей основы для составления страновых программ, особенно для организаций, входящих в состав Исполкома, благодаря, в частности, синхронизации циклов составления их страновых программ, интенсивной подготовке и активной пропаганде руководящих принципов. Результаты, которых удалось добиться в последнее время в плане улучшения качества проработки общих анализов по странам и рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, могут оказаться полезными для программ Организации Объединенных Наций, отличающихся большей степенью согласованности: ОАС обеспечит основу для осуществления целенаправленной деятельности по тщательно отобранным приоритетным направлениям, а РПООНПР позволит выявить дополнительные возможности системы в отдельных областях. Другими новыми позитивными факторами являются:

а) их использование в контексте осуществления глобальной повестки дня, сформированной по результатам Саммита тысячелетия и других конфе-

ренций и встреч на высшем уровне, а также деятельность по реализации провозглашенных в Декларации тысячелетия целей в области развития;

б) повышение эффективности координации и коммуникации между министерствами и ведомствами; и

с) более четкая ориентированность деятельности системы Организации Объединенных Наций в вопросах развития на достижение конкретных результатов, особенно после введение в действие матрицы результатов РПООНПР.

85. Пока невозможно оценить последствия ОАС и РПООНПР для деятельности в целях развития, за исключением тех возможностей, которые они предоставляют в плане обеспечения большей степени координации и согласованности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций.

## **2. Оценка качества**

86. Внешние специалисты по оценке признали существенное улучшение качества обоих инструментов в течение рассматриваемого периода и их более целенаправленный подход к решению меньшего числа ключевых проблем в области развития, особенно в тех странах, которые уже ранее осуществляли ОАС и РПООНПР, хотя, по их мнению, еще есть над чем работать в плане упрощения, обеспечения краткости, аналитической направленности и точности формулировок. Оба эти инструмента представляют собой важные каналы поддержания связи с национальными заинтересованными сторонами, особенно с точки зрения выработки различных предложений и информационно-пропагандистской деятельности.

87. Оба инструмента являются главным образом результатом работы страновой группы Организации Объединенных Наций, а не всей системы координаторов-резидентов в целом, в которую входят также организации, не имеющие представительств в стране, однако активно в ней работающие. Прилагаются усилия для обеспечения более широкого участия всей системы Организации Объединенных Наций. В целях повышения качества как ОАС, так и РПООНПР за последнее время Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) была внедрена система поддержания и обеспечения качества за счет создания «виртуальных групп», организованных на региональном уровне при поддержке региональных технических представительств организаций — членов Исполкома ГООНВР.

## **3. Тематический охват**

88. Хотя и в ОАС, и в РПООНПР все большее внимание уделяется деятельности в поддержку осуществления сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития, на сегодняшний день экономические вопросы (включая вопросы торговли, потоков инвестиций и информационно-коммуникационных технологий) освещаются в них весьма ограниченно, а основное внимание, несомненно, уделяется в них социальным и гуманитарным проблемам. Сложившуюся ситуацию можно изменить лишь в том случае, если в этой деятельности более активно станут принимать участие некоторые ключевые специализированные учреждения, региональные комиссии и другие подразделения Организации Объединенных Наций, не имеющие представительств в стране либо ограниченно представленные на страновом уровне, такие, как

ДЭСВ, ЮНКТАД и региональные комиссии, либо бреттон-вудские учреждения, которые пока еще вносят весьма скромный вклад в реализацию этих усилий, хотя в ряде стран имеются примеры весьма активной работы, и это особенно касается Всемирного банка. Участие учреждений и более активное использование их возможностей и опыта могут способствовать повышению эффективности этих механизмов, расширению их тематического охвата и, в конечном итоге, позволят проводить более эффективную работу в связи с реализацией национальных приоритетных задач в контексте применения всеобъемлющего подхода к деятельности в целях развития.

89. Имеются примеры ОАС и РПООНПР, в которые умело интегрированы вопросы развития, масштабы, отражающие национальные приоритеты, и которые должны служить образцом в рамках повсеместной и более активной подготовки аналогичных документов. Если система координаторов-резидентов не сможет использовать опыт и потенциал более широкого круга структур и институтов в рамках системы, включая бреттон-вудские учреждения, то ОАС и РПООНПР не смогут, как ожидается, стать актуальными для стран-получателей помощи, а будут представлять собой лишь внутренние инструменты системы Организации Объединенных Наций<sup>9</sup>.

#### **4. Эффективность затрат и операционные издержки**

90. Наряду с тем, что применение при подготовке ОАС и РПООНПР подхода, ориентированного на результаты, в потенциале должно способствовать совершенствованию отчетности, оно обусловило также повышение требований в отношении данных и качества контроля — тех сфер, в которых у многих стран имеются серьезные недостатки. Оценить влияние процессов подготовки ОАС и РПООНПР на эффективность затрат системы при осуществлении функций планирования, программирования, практической реализации и контроля по-прежнему сложно, хотя их подготовка была связана с дополнительной рабочей нагрузкой. При этом не было возможности оценить, были ли упрощены другие процессы, характерные для отдельных учреждений. В конечном итоге упрощение процессов либо уменьшение их числа должно привести к сокращению операционных издержек.

#### **5. Участие учреждений Организации Объединенных Наций и механизмы составления программ**

91. Несмотря на то, что предпринимаются активные усилия с целью шире привлекать к участию в обоих процессах самые разные структуры системы Организации Объединенных Наций, в том числе подразделения, не представленные либо ограниченно представленные на местах, в этой области существует объективная проблема, связанная с разными механизмами составления программ. Учреждениям, функционирующими на основе двухгодичного бюджетного цикла либо по принципу финансирования проектов, сложно принимать участие в работе, связанной с РПООНПР во всех ее аспектах, поскольку они не могут заранее выделять средства на пятилетний период. В то же время подобное составление страновых программ на многолетний период способствует обеспечению более полного участия других организаций.

## **6. Руководящая роль правительства и ответственность стран**

92. Как отмечают внешние специалисты по оценке, правительства обычно приветствуют внедрение ОАС и РПООНПР, однако степень руководства со стороны правительства и национальной ответственности в разных странах различны. Серьезные ограничения в плане потенциала, особенно в наименее развитых странах, не позволяют правительствам осуществлять более действенное руководство и активнее брать на себя ответственность. В нескольких случаях усилия страновой группы Организации Объединенных Наций, предпринимавшиеся с целью содействовать более активному вовлечению в деятельность правительств, были признаны неудовлетворительными. Частые изменения в составе правительств также негативноказываются на том, в какой степени правительства стран осуществляют руководство и берут на себя ответственность. Некоторые государственные структуры, возможно, предпочитают работать с учреждениями Организации Объединенных Наций в формате «один на один», а не прибегать к услугам многосекторальных общесистемных механизмов.

93. Масштабы помощи, которую оказывает система Организации Объединенных Наций каждой стране, приобретают исключительно важное значение в плане воздействия на заинтересованность стран в более активном участии в процессах ОАС и РПООНПР. Очевидные преимущества ОАС и РПООНПР в плане обеспечения большей согласованности и единства целей и задач для системы Организации Объединенных Наций следует затем сопоставить со связанными с обеспечением национального участия альтернативными операционными издержками, несмотря на то, что более активное вовлечение национальных заинтересованных сторон рассматривается в руководящих принципах ГООНВР в качестве одного из важнейших приоритетов. Хотя в целом все стороны, с которыми проводились консультации, согласны с тем, что РПООНПР должна быть одобрена национальным правительством и оно должно «взять на себя ответственность» за ее осуществление, по вопросам, касающимся ответственности в связи с ОАС, существуют различные мнения. Конкретные примеры качественно подготовленных ОАС свидетельствуют о том, что непосредственное участие национальных заинтересованных сторон способствовало повышению эффективности этого процесса, расширению возможностей в плане надлежащего учета приоритетов, зачастую даже сверх тех стандартных задач в сфере развития, которые были определены на основе сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития. В то же время в тех случаях, когда руководящую роль в этом процессе берет на себя правительство, оно может пытаться ограничить сферу охвата ОАС, например в тех областях, которые, по его мнению, имеют особо важное значение с политической точки зрения.

## **7. Интеграция в рамочные программы национального развития, включая стратегии сокращения масштабов нищеты**

94. Увеличение числа субъектов, участвующих в осуществлении сотрудничества в целях развития, увязывается с наличием множества самых разнообразных страновых механизмов диагностики, а также рамочных программ в вопросах планирования и сотрудничества. Помимо ОАС и РПООНПР, пропагандируется целый ряд общесекторальных подходов. Схемы и рамки, рассчитанные на специфику конкретных учреждений, использовались многие годы, а в последнее время были введены в действие новые. В области технического сотрудни-

чества, связанного с торговлей, Всемирным банком, Международным валютным фондом (МВФ), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирной торговой организацией (ВТО), Международным торговым центром (МТЦ) и ЮНКТАД были введены в действие комплексные рамки, цель которых заключалась, в частности, в том, чтобы повысить эффективность помощи в деятельности в сфере торговли и развития, способствовать установлению более тесных связей с процессами подготовки документов о стратегии сокращения масштабов нищеты, где таковые осуществляются, и эти комплексные рамки стали основной формой помощи многих доноров, связанной с торговлей, которая оказывается наименее развитым странам и которая, следовательно, является важным инструментом МТЦ и ЮНКТАД в сфере технического сотрудничества.

95. Все эти механизмы координации приемлемы лишь в той степени, в которой они находят свое отражение в национальных рамочных программах, определяющих приоритетные задачи, стратегию и тактику конкретных стран. Практика показывает, что РПООНПР во все большей степени отражают национальные приоритетные задачи (например, в Индии, Кении, Кыргызстане, Мадагаскаре, Пакистане, Танзании, Шри-Ланке и Эфиопии) и приводятся в соответствие с национальными стратегиями борьбы с нищетой и национальными планами (например, Бенине, Непале, Танзании, Уганде и Эфиопии). В других случаях в результате отсутствия единой четко определенной государственной стратегии в области развития сложнее разработать всеобъемлющую стратегию Организации Объединенных Наций; это можно сделать лишь на уровне отдельных секторов.

96. Значительного прогресса удалось добиться в развертывании процесса разработки стратегии сокращения масштабов нищеты, продвижению которого первоначально способствовали бреттон-вудские учреждения, внедрившие в практику подготовку документов о стратегии сокращения масштабов нищеты. Стратегия сокращения масштабов нищеты смогла стать всеобъемлющей стратегией в области развития на национальном уровне, зачастую единственной стратегией, взятой на вооружение в конкретной стране, а также ключевым связующим звеном между национальными системами планирования и составления бюджета и глобальными целями, реализации которых Организация Объединенных Наций способствует своей деятельностью.

97. Практика разработки отечественной стратегии сокращения масштабов нищеты собственными силами получила широкую поддержку сообщества, занимающегося вопросами развития, и такая стратегия рассматривается в качестве ключевой рамочной программы в области национального развития, которая часто становится основным, если не единственным, форматом проведения национального диалога по вопросам политики в отношении планирования внутренних государственных расходов, координации мероприятий по оказанию помощи и сотрудничества между донорами. Очевидно также и то, что работа над документами о стратегии сокращения масштабов нищеты в определенной степени сопряжена со значительными дополнительными ассигнованиями. Благодаря более активному участию правительства и налаживанию на широкой основе партнерских отношений на страновом уровне удалось существенно повысить степень национальной ответственности в том, что касается разработки стратегии сокращения масштабов нищеты. Преимуществами стратегии сокращения масштабов нищеты являются, в частности, ее ориентированность на

конкретные результаты, а также ее всеобъемлющий характер. Это как раз те принципы сотрудничества в вопросах развития, которые система Организации Объединенных Наций давно пропагандирует и поддерживает.

98. В тех случаях, когда стратегия сокращения масштабов нищеты отсутствует, аргументы, используемые в настоящем разделе, применимы к любой другой национальной стратегии или платформе, которую правительство и страна признают в качестве базовой рамочной основы согласованной политики в целях развития.

99. Уровень взаимосвязи между процессами ОАС и РПООНПР, с одной стороны, и стратегией сокращения масштабов нищеты — с другой, по-прежнему варьируется. Имеются факторы, четко указывающие на то, что проблемы, которые освещаются в общих анализах по странам, совпадают также с проблемами, рассматриваемыми в документах о стратегии сокращения масштабов нищеты, в той степени, в которой и в тех, и в других находят отражение приоритетные задачи в области национального развития. Качественно подготовленный ОАС — в тех случаях, когда работа над ним велась до работы над документом о стратегии сокращения масштабов нищеты, — может стать полезным подспорьем при подготовке национальной стратегии сокращения масштабов нищеты, в том числе методологическим инструментом (например, в случае Бенина). Это позволит избежать дублирования усилий.

100. Тем не менее признается, что часто ОАС готовится в расчете именно на РПООНПР, а не на какие-то другие рамочные программы. В тех случаях, когда документ о стратегии сокращения масштабов нищеты существует, работу над ОАС рекомендуется строить на основе РПООНПР. Необходимость интеграции всех рамочных программ и средств программирования, принятых в системе Организации Объединенных Наций и ее отдельных организациях, с национальными стратегиями в области развития, делают увязку со стратегией сокращения масштабов нищеты практически неизбежной.

101. Интересно, что даже те организации системы Организации Объединенных Наций, которые играют далеко не самую важную роль в процессах ОАС и РПООНПР, такие, как ЮНКТАД или некоторые специализированные учреждения, считают, что обеспечение согласованности со стратегией сокращения масштабов нищеты или аналогичным инструментом национального планирования является единственным способом гарантировать определенную степень последовательности в реализации на национальном уровне их деятельности по оказанию помощи в целях развития.

102. Можно порассуждать о возможной взаимосвязи между системой Организации Объединенных Наций и стратегией сокращения масштабов нищеты. Системе Организации Объединенных Наций могла бы принадлежать особая роль в осуществлении руководства деятельностью в целях содействия развитию национального потенциала в соответствии с требованиями стратегии сокращения масштабов нищеты. В силу разнообразия интеллектуального потенциала и мандатов система Организации Объединенных Наций представляет собой уникальный источник поддержки страновых процессов, на основе которой можно было бы обеспечить формирование и осуществление стратегии сокращения масштабов нищеты. Хотя это пока отнюдь не стало реальностью, возможности для реализации такой роли имеются немалые, если учесть доверие системы Организации Объединенных Наций по отношению к националь-

ным правительствам в вопросах координации помощи и если все учреждения, занимающиеся оказанием помощи в целях развития, будут вносить свой вклад, согласуя свою деятельность с ориентирами, содержащимися в стратегии сокращения масштабов нищеты.

103. В то время как стратегия сокращения масштабов нищеты получила широкое признание всех партнеров по деятельности в целях развития, высказывались соображения относительно того, что в ОАС, возможно, нет необходимости и что страновой группе Организации Объединенных Наций следует, скорее, сосредоточить свои усилия на оказании помощи в формировании этой стратегии. Одним из серьезных препятствий на пути достижения согласованности между ОАС и РПООНПР, с одной стороны, и стратегией сокращения масштабов нищеты — с другой — является необходимость синхронизации их соответствующих программных циклов с графиком процесса разработки сокращения масштабов нищеты, не говоря уже о временных рамках процесса национального планирования. В целях более эффективного оказания поддержки процессу национального развития (в идеале — на протяжении всех циклов) в рамках процессов РПООНПР, Стратегии оказания помощи странам (СПС) и других программ следует придерживаться сроков, предусмотренных в национальных циклах. С учетом всего многообразия национальных систем, вполне вероятно, что добиться этого, в принципе, невозможно. Помимо максимального согласования циклов, следует применять и другие подходы, например такие, как применение максимально гибких и децентрализованных систем управления программами оказания помощи в целях развития.

## **V. Потенциал системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне и создание национального потенциала**

### **A. Оценка потенциала системы развития Организации Объединенных Наций в плане оказания поддержки на страновом уровне**

104. Структура системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне постепенно расширилась по мере возникновения новых потребностей и в силу коллективной воли, проявленной правительствами государств-членов. В целом, она неплохо служит системе и государствам-членам<sup>10</sup>. Она получила широкое признание в качестве неотъемлемой части глобальной системы развития и уникального источника, из которого правительства и их народы получают значительную помощь.

105. Со временем, однако, появились некоторые аномалии. После проведения целой серии международных конференций и утверждения многочисленных планов действий произошло дублирование мандатов различных организаций. При этом вопросы людских ресурсов и интеллектуального потенциала на местах продолжали рассматриваться как проблема, которая должна решаться каждым агентством самостоятельно, а не на основе общесистемного подхода. Государства-члены выразили озабоченность в связи с тем, что комплекс умений и навыков и степень подготовленности персонала отличаются от страны к стране и от учреждения к учреждению. В то время как четыре учреждения, входящие

в состав Исполкома группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в частности ПРООН и ЮНИСЕФ, имеют достаточно большие отделения на местах, большинство других учреждений зачастую имеют на местах лишь очень ограниченный технический потенциал. Такие учреждения практически полностью зависят от специальной экспертной помощи и в большинстве случаев от поддержки со стороны своих штаб-квартир и региональных отделений. В большинстве посещенных стран общее мнение таково, что участие не имеющих представительств в странах учреждений Организации Объединенных Наций в деятельности системы координаторов-резидентов и страновых механизмов координации весьма ограничено.

106. С учетом этих проблем и новых приоритетных задач в области развития система Организации Объединенных Наций стала делать больший акцент на деятельности на национальном и региональном уровнях за счет более активного делегирования полномочий в плане принятия решений сотрудниками на местах и, по возможности, обеспечения большей децентрализации ресурсов в интересах отделений на местах. В период между 1998 и 2002 годами общая численность сотрудников организаций Общей системы Организации Объединенных Наций оставалась стабильной в штаб-квартирах, увеличившись с 21 409 человек до 21 850 человек; сократилась в категории сотрудников, работающих по проектам, с 7128 до 4148 человек; однако существенно увеличилось в отделениях на местах — с 23 064 до 27 245 человек.

107. Меры по проведению реформы, которые принимают учреждения Организации Объединенных Наций, имеющие представительства в странах, включают обеспечение более качественной подготовки своих сотрудников, с тем чтобы они могли отвечать новым требованиям, в частности, в связи с необходимостью обеспечения более тесной координации и выполнения консультативных функций по вопросам политики. Так, например, ПРООН и ЮНФПА провели работу по «перепрофилированию», которая охватывала эти организации на всех уровнях и в рамках которой должностные функции сотрудников были приведены в соответствие с целями и задачами организаций, а Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) добилась большей децентрализации своей структуры и стала делегировать полномочия на места. В целях повышения эффективности деятельности и совершенствования профессиональных навыков сотрудников управленческого звена учреждения Организации Объединенных Наций пересмотрели и переработали свои внутренние процедуры организации служебной деятельности и аттестации персонала.

108. Однако преобразования идут более медленными темпами, чем ожидалось. Проведение реформы требует выработки у сотрудников новых технических и управленческих навыков, для чего необходимо организовать соответствующую подготовку в самих организациях и разработать программы повышения квалификации персонала. Очевидно, что необходимо содействовать формированию с помощью Колледжа персонала Организации Объединенных Наций общесистемной учебно-подготовительной программы, связанной с системами служебной аттестации.

## **1. Поддержка на региональном уровне**

109. В целях поддержки и укрепления потенциала людских ресурсов на страновом уровне учреждения передают ресурсы и делегируют полномочия региональным и субрегиональным структурам. Примерно 15 процентов помощи, оказываемой Организацией Объединенных Наций в целях развития, направляется через те или иные межстрановые механизмы. В результате перестройки и децентрализации деятельности ПРООН специалисты по вопросам политики были включены в состав девяти субрегиональных центров учета ресурсов. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) предпринимает усилия по децентрализации в целях укрепления региональных и страновых отделений и обеспечения большей увязки деятельности в рамках технического сотрудничества с конкретными потребностями. Согласование деятельности региональных и субрегиональных структур учреждений Организации Объединенных Наций способствовало бы повышению эффективности сотрудничества на этом уровне и обеспечило бы возможность использования более разнообразного интеллектуального потенциала на цели поддержки страновых программ. Поскольку расходы, связанные с оказанием региональными группами помощи страновым группам, покрываются из бюджетов страновых программ, страновые группы не решаются запрашивать помочь в том объеме, который им необходим. В связи с этим требуется вводить в действие более гибкие механизмы финансирования.

## **2. Присутствие в стране и гибкое использование людских ресурсов**

110. Изменившиеся коренным образом общемировые и национальные экономические условия, равно как и новая динамика развития, требуют проведения соответствующих корректировок в плане присутствия системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Не каждое учреждение может вести работу на местах, однако в характере присутствия на местах должны отражаться приоритетные сектора и проблемы как глобального, так и национального масштаба. Так, например, искоренение нищеты является важнейшим приоритетным направлением деятельности в целях развития, а с учетом того, что более 70 процентов беднейшего населения земного шара проживает в сельских районах, сельскому хозяйству и развитию сельских районов отводится решающая роль в деятельности по искоренению нищеты. Однако Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), входящий в число учреждений Организации Объединенных Наций, несущих самую непосредственную ответственность за искоренение нищеты в сельских районах, не представлен на местах и не имеет адекватных ресурсов для оказания широкомасштабной технической помощи. Точно так же страдает и осуществление на местном уровне информационно-пропагандистской работы по вопросам торговой политики, поскольку ЮНКТАД и Комиссия по международной торговле, структуры Организации Объединенных Наций, непосредственно занимающиеся вопросами, связанными с торговлей, не представлены в страновых группах Организации Объединенных Наций. Для обеспечения устойчивого использования национальных ресурсов необходим опыт специалистов Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), а для того, чтобы ликвидировать трущобы, необходимо консультироваться со специалистами Программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат). Предстоит решить весьма важный вопрос — каким образом подключить учреждения, не имеющие представителей-резидентов на местах, к осуществлению лю-

бой всеобъемлющей программы в целях сокращения масштабов нищеты как на уровне решения вопросов существа, так и на уровне оперативной деятельности. Некоторые учреждения изучают возможность откомандирования сотрудников для работы в канцелярии координатора-резидентта, либо в представительства более крупных учреждений, занимающихся оперативной деятельностью.

111. В предложенной в контексте программы дальнейших преобразований 2002 года Мере 14 Генеральный секретарь поручает ГООНВР подготовить план осуществления, который будет включать такие элементы, как объединение ресурсов, общие базы данных и сети обмена знаниями. Члены страновых групп Организации Объединенных Наций признают, что действующие административные процедуры препятствуют гибкому использованию людских ресурсов, как это предусмотрено в Мере 14. Различные учреждения, действующие в какой-либо стране, должны иметь возможность обмениваться кадрами или создавать общую базу интеллектуальных ресурсов, к которой они, при необходимости, могут обратиться, вместо того, чтобы прибегать к услугам внешних экспертов, при условии, что соответствующая база интеллектуальных ресурсов отвечает их потребностям<sup>11</sup>. Информационно-коммуникационные системы могут облегчить правительству, страновой группе Организации Объединенных Наций и другим субъектам взаимный доступ к базам данных, в том числе доступ к техническим и справочным службам любого подразделения Организации Объединенных Наций. Система Организации Объединенных Наций должна предпринять конкретные усилия для мобилизации на страновом уровне практического интеллектуального потенциала, имеющегося на региональном и глобальном уровнях, в том числе воспользовавшись возможностями учреждений Организации Объединенных Наций, не имеющих в странах своих представителей-резидентов. Ответственность за мобилизацию человеческого и технического потенциала в целях более эффективного оказания услуг странам осуществления программ несет система координаторов-резидентов, однако, как представляется, на настоящий момент она не располагает необходимыми возможностями с точки зрения финансирования и людских ресурсов для эффективного выполнения этой функции.

### **3. Обеспечение связи в целях развития**

112. Генеральная Ассамблея неоднократно рекомендовала организациям системы Организации Объединенных Наций обеспечить общесистемное применение и использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в интересах укрепления потенциала Организации Объединенных Наций в плане получения знаний и обмена ими в целях более эффективного оказания услуг государствам-членам. В рамках системы Организации Объединенных Наций имеются обширные информационные базы данных, однако у нее нет надежного общесистемного механизма, с помощью которого можно было бы наладить в рамках Организации обмен информацией и опытом. В рамках системы в целом не проводилось «инвентаризации» в целях выявления конкретного опыта конкретных учреждений, связанного с деятельностью по реализации сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития и по межсекторальной тематике.

113. В настоящее время разрабатывается общесистемная стратегия Организации Объединенных Наций в области ИКТ. Вопрос об организационно-кадровой

структуре, необходимой для практического осуществления этой стратегии, требуется рассматривать в контексте всеобъемлющего обзора структуры системы Организации Объединенных Наций на местах.

## **B. Создание национального потенциала, сотрудничество по линии Юг-Юг и роль системы Организации Объединенных Наций**

114. Генеральная Ассамблея подчеркивала, что задача создания потенциала и обеспечения его устойчивости должна быть четко сформулирована в качестве одной из целей технической помощи в рамках оперативной деятельности Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея просила систему Организации Объединенных Наций, в частности: i) расширять возможности правительства по координации внешней помощи, ii) создавать банки данных, iii) проводить оценки уровня нищеты, а также iv) в максимально возможной степени задействовать имеющиеся национальные кадры и местные технологии при осуществлении оперативной деятельности.

115. Экономический и Социальный Совет настоятельно призвал организации системы Организации Объединенных Наций в рамках их соответствующих мандатов оказывать поддержку правительствам получающих помочь стран и другим соответствующим сторонам при разработке стратегий создания потенциала на уровне стран в процессе достижения согласованных на международном уровне целей в области развития. Им следует активизировать межучрежденческий обмен информацией об эффективных методах в отношении создания потенциала и отражать их в общем анализе по стране и РПООНПР. Совет предложил всем организациям системы Организации Объединенных Наций включать отчеты о создании потенциала в свои ежегодные доклады, представляемые их соответствующим руководящим органам. ГООНВР и Исполком по экономическим и социальным вопросам последовательно проводили в жизнь положения меры 15, предложенной в программе дальнейших преобразований Организации Объединенных Наций 2002 года, в контексте технического сотрудничества и принимали конкретные меры в целях обеспечения координации и согласованности действий.

116. Поощрение сотрудничества между развивающимися странами<sup>12</sup> в целях содействия созданию национального потенциала также является исключительно важной составляющей сотрудничества Организацией Объединенных Наций в целях развития. Постоянно расширяются масштабы мероприятий в контексте сотрудничества по линии Юг-Юг, в которых задействован целый ряд организаций системы Организации Объединенных Наций. Система Организации Объединенных Наций может также способствовать налаживанию трехстороннего сотрудничества, в рамках которого опыт развивающихся стран в сочетании с финансовой помощью развитых стран может использоваться для оказания помощи развивающимся странам, находящимся на менее продвинутом этапе развития.

## **1. Создание потенциала, результаты деятельности в целях развития и использование национального интеллектуального потенциала**

117. За последние три года Организацией Объединенных Наций был достигнут существенный прогресс в решении вопросов, связанных с созданием потенциала. Особенno следует отметить, что ПРООН учредила группу по вопросам создания потенциала и определила национальную ответственность и деятельность по созданию потенциала в качестве главных движущих сил повышения эффективности деятельности в целях развития в рамках программ, ориентированных на результаты. На общесистемном уровне ПРООН и ДЭСВ осуществляли сотрудничество с целью добиться консенсуса между учреждениями Организации Объединенных Наций в отношении определения и важности обеспечения всестороннего учета деятельности по созданию потенциала во всех программах. Сегодня многие учреждения эксплицитно оговаривают, что создание потенциала является одной из основных целей их оперативной деятельности. В контексте международного консенсуса в отношении повестки дня в целях развития внимание сосредоточено на достижении долгосрочных результатов и устойчивого осуществления, необходимым элементом которых является создание национального потенциала. Региональные средства создания потенциала также играют все большую роль, одновременно содействуя развитию сотрудничества по линии Юг-Юг. Возможно, будет необходимо провести дальнейший анализ потребностей в области создания потенциала для развития и обменяться опытом по этим вопросам в рамках общесистемного подхода.

118. Все большее внимание уделяется созданию потенциала институтов на местном уровне. Имеются основания, позволяющие сделать вывод о необходимости более активного использования национального/местного потенциала, включая национальных добровольцев, особенно при осуществлении программ на базе общин. Развитие и документальное оформление успешной деятельности на местном уровне приобретает все более важное значение. По-прежнему актуально стоит вопрос о «двойной структуре оплаты», связанной с программами оказания внешней помощи вообще и программами Организации Объединенных Наций в частности, когда работа национальных сотрудников категории специалистов, нанятых для осуществления таких программ, оплачивается значительно выше, чем работа их коллег в государственных учреждениях, что подрывает усилия в целях создания потенциала и вызывает «эрозию потенциала».

119. В вопросах разработки или отбора стратегий технического сотрудничества сохраняют актуальность проблемы государственного руководства и ответственности. В некоторых странах по-прежнему серьезно убеждены в том, что помочь Организации Объединенных Наций мобилизуют главным образом доноры, что не способствует повышению ответственности правительств и степени их приверженности. Кроме того, национальное исполнение, обеспечивающее большую степень ответственности правительств, часто рассматривается как обременительный фактор, особенно в том, что касается выполнения сложных административных задач в рамках исполнения проектов, и во многих странах правительства не имеют возможности либо не желают покрывать дополнительные расходы, связанные с реализацией этих задач, особенно в условиях, когда возможности институтов государственного сектора невелики<sup>13</sup>.

120. Недостатки в программах создания потенциала объясняются проблемами самого разного характера, в том числе связанными с неадекватностью оценки потребностей, недостатками долгосрочного планирования, неспособностью правительств стран-получателей помочь обеспечить достаточную степень финансовой и административной поддержки на цели обеспечения функционирования и обслуживания систем; с тем, что акцент делается на достижении конкретных результатов, а не на обеспечении эффективности процессов; с тем, что в центре внимания находятся отдельные лица, а не на институты и субъекты общества, а также с тем, что очень небольшой объем ресурсов распыляется на цели осуществления слишком большого числа мероприятий, а не на реализацию таких программ, в которых эти учреждения имеют несомненные преимущества по сравнению с другими в вопросах существа.

## **2. Усовершенствование баз данных и оценок уровня нищеты**

121. Многие, если не большинство учреждений, включая ДЭСВ подразделений Организации Объединенных Наций, поддерживают усилия по разработке национальных баз данных обычно в рамках укрепления национального потенциала по обработке социально-экономических данных, включая сбор информации и предоставление отчетности. ЮНФПА продолжает поддерживать партнерские отношения со Статистическим отделом ДЭСВ и ПАРИЖ-21 и оказывает содействие инициативам по проведению переписей в странах. Предоставление помощи в сборе данных соответствует требованиям предоставленных мандатов (например, мандату ЮНИСЕФ на проведение обследований в области регистрации детей; мандату ФАО на сбор статистических данных о продовольственных культурах, необходимых для обеспечения продовольственной безопасности, мандату Мировой продовольственной программы (МПП) на проведение анализа и карттирования уязвимых районов, мандату ЮНФПА на решение вопросов народонаселения и репродуктивного здоровья). ПРООН предоставляет руководящие указания и поддержку в целях улучшения положения в области измерения показателей нищеты и наблюдения за ходом борьбы с нищетой в соответствии с ранее проводившейся кампанией по реализации Инициативы 20/20 и деятельностью по определению затрат, связанных с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, которая осуществлялась в рамках подготовки к Монтеррейской конференции. Подготовка национальных докладов о достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, предоставила Организации Объединенных Наций возможность оказывать содействие странам-получателям помочь в ликвидации пробелов в потенциале в области создания баз данных и оценки уровня нищеты на более широкой и комплексной основе. Особо следует отметить разработку ЮНИСЕФ компьютерной программы “ChildInfo”, на основе которой была создана программа “DevInfo”, предназначенная для оказания содействия правительствам и страновым группам Организации Объединенных Наций в подготовке национальных докладов о достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Однако подразделения системы Организации Объединенных Наций на местах, по-видимому, довольно медленно начинают осваивать такие возможности, и их усилия по-прежнему сосредоточены на отдельных секторах. Для удовлетворения острой потребности в данных, необходимых для планирования широко- масштабных интервенций и управления ими, а также для проведения более глубокой аналитической работы для обоснования ДССН, следует усовершенст-

вовать процедуры сбора данных, однако качество вклада Организации Объединенных Наций в эту деятельность, по-видимому, не всегда является одинаковым, а в некоторых случаях такой вклад отсутствует.

### **3. Обеспечение более эффективной координации внешней помощи**

122. Организация Объединенных Наций, которая имеет нейтральный и многосторонний характер, считается скорее надежным партнером, а не донором и поэтому находится в особо благоприятном положении, для того чтобы оказывать содействие созданию потенциала в области координации внешней помощи. Это, в частности, относится к странам, в которых продолжают использоваться механизмы совещаний за круглым столом и в которых ПРООН предоставляет помощь и руководящие указания в целях содействия координации, а также к государствам, находящимся в конфликтных и постконфликтных ситуациях.

123. Римская декларация по вопросам согласования от февраля 2003 года обеспечила новый стимул для согласования деятельности на основе национальных приоритетных планов и процедур, подчеркнув большое значение национального руководства данным процессом. В частности, к ПРООН все чаще обращаются с просьбой продолжить деятельность по укреплению правительенного потенциала в этой области, и в настоящее время Программа проводит обзор инструментов, которые могут использоваться для этой цели. Некоторые положительные результаты были достигнуты благодаря использованию секторальных платформ для координации на основе проведения глобальных кампаний (Программа по борьбе с ВИЧ/СПИДом, направленная на предоставление доступа к лекарствам против ретровирусов, проект в области водоснабжения городов в Африке, инициатива «Союз городов»). И хотя эти кампании инициированы извне, они, по-видимому, способствуют укреплению механизмов секторальной координации на страновом уровне, обеспечивая связь с международными сетями по предоставлению помощи и распространению оптимальной практики.

### **4. Оказание содействия сотрудничеству Юг-Юг**

124. В настоящее время многие учреждения Организации Объединенных Наций располагают конкретными стратегиями и/или программами или проектами по оказанию содействия сотрудничеству Юг-Юг. ПРООН продолжает играть ведущую роль в деятельности по поощрению технического и экономического сотрудничества между развивающимися странами<sup>14</sup>. ЮНКТАД принимает активное участие в процессах Юг-Юг, обращая особое внимание на деятельность по изучению, анализу и распространению информации с целью оказания поддержки развивающимся странам в области торговли и в проведении двусторонних и многосторонних переговоров. Специальная программа ФАО по продовольственной безопасности обеспечивает организацию продолжительных поездок экспертов из 20 наиболее развитых из числа развивающихся стран в целях непосредственного взаимодействия с фермерами других развивающихся стран. ЮНФПА продолжает сотрудничество с организацией «Партнеры в деле решения вопросов народонаселения и развития» и оказывает содействие в оценке возможностей для получения технических консультаций в рамках сотрудничества Юг-Юг, обеспечивая анализ и распространение информации об извлеченных уроках, передовом опыте и моделях, которые могут найти приме-

нение в других странах. Программа международного партнерства по борьбе с ВИЧ/СПИДом в Африке является крупнейшей в мире сетью Юг-Юг, занимающейся рассмотрением только одного вопроса. В марте 2004 года Всемирный банк организовал первый глобальный обмен по линии Юг-Юг специальными знаниями и опытом по вопросам развития, в рамках которого Банк предложил специалистам из развивающихся стран выявлять решения для проблем развития.

125. Получили признание потенциальные возможности информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) по активизации различных форм сотрудничества Юг-Юг и укреплению солидарности развивающихся стран на основе освоения цифровых технологий. Для освоения новых технологий можно использовать существующие на Юге технологические центры, такие, как «группа ДОТ» специалистов в Южной Африке, которые обучают компьютерной грамоте с помощью программ дистанционного обучения, и компьютерный прототип в Бразилии, разработанный для предоставления доступа к Интернету пользователям с низкими доходами. ДЭСВ и ПРООН оказывали помощь в создании в Шанхае, Китай, Регионального центра по вопросам сотрудничества в области информатизации городов, который способствовал получению доступа к ИКТ и их использованию в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Однако для сотрудничества Юг-Юг вопрос об освоении возможностей ИКТ имеет не только техническое значение. Он также требует внедрения новых методов работы, разработки стратегий ИКТ и создания партнерских механизмов с участием государственного и частного секторов.

### **C. Учет гендерной проблематики в контексте оперативной деятельности в целях развития**

126. Генеральная Ассамблея призвала к активизации усилий в деле учета гендерной проблематики в рамках основных направлений оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития во всех областях, в частности в поддержку искоренения нищеты, и рекомендовала обеспечивать права и возможности женщин в качестве одного из приоритетов оперативной деятельности в целях развития.

127. В деле обеспечения учета гендерных перспектив в контексте оперативной деятельности в целях развития достигнут определенный прогресс, в том числе в результате усилий по наращиванию потенциала, хотя в этой области продолжают существовать ограничения. ОАС и РПООНПР обеспечили стратегический механизм для учета гендерной проблематики на оперативном уровне. Руководящие принципы ОАС и РПООНПР эволюционировали от признания в 1999 году гендерного равенства как одного из сквозных тем до определения в 2002 году гендерного равенства в качестве одной из главных принципов. Приведенный в 2002 году внешний обзор деятельности по учету гендерной проблематики в 15 странах, принятый Целевой группой по учету гендерных аспектов в процессе ОАС/РПООНПР Межурожденческой сети по вопросам положения женщин и гендерного равенства (МУСЖГР), показал, что, действуя через ОАС и РПООНПР, страновые группы могут добиться определенного прогресса в этой области. В 2003 году в 78 из 135 стран, в которых осуществлялись программы и в которых действовала система Организации Объединенных Наций, работало 86 тематических групп по гендерной проблематике. Одним из

факторов, определяющих успех этой работы, являлось выделение ресурсов, необходимых для осуществления деятельности по оказанию поддержки, которая проводилась тематическими группами по гендерной проблематике, хотя в ряде стран эти группы столкнулись с трудностями, тормозившими их работу. Решающее значение в этой области имеет вклад Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), ЮНФПА, МПП и Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ). Однако учреждениям следует повысить уровень своей индивидуальной ответственности за обеспечение учета гендерной проблематики и уменьшить свою зависимость от организаций, непосредственно занимающихся гендерными вопросами.

128. Кроме того, согласно результатам внешнего обзора, все еще имеют место серьезные недостатки, которые препятствуют проведению глубокого анализа гендерных вопросов как в рамках ОАС, так и РПООНПР. В более чем половине охваченных обзором странах принятый подход является в большей степени описательным, чем аналитическим, и основное внимание, как правило, уделяется лишь ограниченному числу секторов (преимущественно здравоохранению и образованию), главным образом из-за отсутствия данных с разбивкой по полу по другим секторам или по стране в целом. Аналогичные проблемы можно отметить и в отношении ДССН. Такие вопросы, как занятость, доступ к производительным ресурсам и другие экономические аспекты, последовательно не рассматриваются. Однако один из положительных моментов заключается в том, что в результате совместных усилий организаций системы Организации Объединенных Наций, и в частности ЮНИФЕМ и ПРООН, во все большем числе стран начинает проводиться работа по внедрению методов анализов бюджета с учетом интересов неимущих слоев населения и гендерных особенностей.

129. Большинство учреждений системы разработали и обновили рамки своей политики, которыми они руководствуются при проведении соответствующей деятельности в области обеспечения учета гендерных вопросов. Например, в провозглашенной МПП «Дальнейшей приверженности улучшению положения женщин» предлагается всесторонне учитывать гендерные вопросы при проведении всех видов деятельности по программам. Фактически все учреждения занимаются на местах оперативной деятельностью в поддержку усилий по укреплению национального потенциала в области рассмотрения гендерных вопросов, включая обеспечение всестороннего учета гендерной проблематики.

130. Кроме того, на оперативном уровне уделяется все больше внимания необходимости обеспечения более полного учета гендерной перспективы при оказании чрезвычайной гуманитарной помощи, а также защиты женщин и девочек от сексуальных надругательств и эксплуатации в кризисных ситуациях. Для сотрудников, участвующих в гуманитарных операциях и деятельности по восстановлению, разрабатываются соответствующие политика, стратегии и руководящие принципы.

131. В заключение следует отметить, что опыт, накопленный к настоящему времени в области обеспечения всестороннего учета гендерных вопросов, говорит о наличии ряда следующих трудностей, которые требуют дальнейшего рассмотрения:

- a) во многих программах во все большей степени учитываются гендерные аспекты, однако, несмотря на существование в большинстве учреждений стратегических установок по данному вопросу, это происходит главным образом в результате усилий отдельных сотрудников и экспертов, а не за счет разработки конкретных организационных приоритетов;
- b) отчетность по вопросам обеспечения всестороннего учета гендерных аспектов и о результатах этой деятельности все еще находится на неудовлетворительном уровне, поскольку в программах, в том числе в РПООНПР, зачастую не уточняется характер связей между задачами по достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин и целями и результатами деятельности в секторах;
- c) в данных с разбивкой по полу, а также в информации и аналитических материалах по конкретным гендерным аспектам в основных секторах существуют определенные пробелы, касающиеся, в частности, макроэкономики, миграции, энергетики, водных ресурсов, сельского хозяйства, городского и сельского развития, народа населения, ВИЧ/СПИДа и ИКТ;
- d) все еще не отвечают требованиям аналитические возможности и механизмы контроля, созданные в системе Организации Объединенных Наций в отношении гендерных вопросов.

## **VI. Оперативная деятельность в целях развития, осуществляемая системой Организации Объединенных Наций в странах, находящихся на переходном этапе от кризиса к развитию**

### **A. Разработка комплексного подхода в отношении стран, переживающих кризис**

132. На протяжении всех 90-х годов изучались различные возможности для ликвидации в условиях постконфликтной ситуации разрыва между гуманитарной помощью и помощью в целях развития. Для обеспечения включения в гуманитарную процедуру совместных призывов в тех случаях, когда и где это необходимо, требований, касающихся проведения срочной реконструкции и восстановления, ее рамки были расширены, а внедрение таких инструментов, как ОАС и РПООНПР, создало основу для более точной стратегической координации деятельности по разработке программ восстановления. Изменился характер связей между ОАС и РПООНПР, с одной стороны, и процедурой совместных призывов и Общим планом действий в гуманитарной области, с другой. В некоторых случаях все они объединялись в единый процесс, включая ДССН, и готовили один итоговый документ (например, стратегию миростроительства и восстановления в Сьерра-Леоне). В других случаях они осуществлялись в качестве параллельных мероприятий с учетом их соответствующих сильных мест и ограничений. Накопленный опыт говорит о том, что как процедура совместных призывов, так и РПООНПР могут использоваться в рамках «переходных» процессов, хотя для обеспечения их согласованности в методологическом и стратегическом плане все еще необходимо провести дополнительную работу. Рабочая группа Группы Организации Объединенных Наций по вопро-

сам развития/Исполнительного комитета по гуманитарным вопросам по вопросам переходного периода недавно закончила свою подготовительную работу по этой теме. Продолжается процесс разработки методологии для оценки потребностей в постконфликтный период, которая во время таких ситуаций, возникавших в последнее время, использовалась в качестве одного из средств для оценки потребностей, создания стратегии для переходного постконфликтного периода и проведения консультаций с национальными и международными участниками деятельности в целях согласования совместных приоритетов и определения обязательств.

133. Характер отношений между этими действующими при финансовой поддержке Организации Объединенных Наций механизмами, Стратегией оказания помощи странам Всемирного банка, ДССН и Стратегией поддержки в переходный период, после реализации которых, как правило, начинается осуществление финансируемой по линии Международной ассоциации развития чрезвычайной программы по демобилизации и реинтеграции или программы восстановления и реконструкции, зависит от эффективности сотрудничества между страновой группой Организации Объединенных Наций и Всемирным банком и от того, насколько точно определены связи. Кроме того, большое значение имеет осуществление более эффективного сотрудничества Организации Объединенных Наций с остальными членами сообщества доноров и НПО.

## **B. Координация оперативной деятельности в целях развития, осуществляемой системой Организации Объединенных Наций в рамках переходных процессов**

134. Согласно имеющимся данным, по мере того, как уровень подготовки по вопросам оказания гуманитарной помощи начинает учитываться в процессе отбора кандидатов, который происходит с участием Управления по координации гуманитарной деятельности (УКГД), ПРООН и Межучрежденческого постоянного комитета, отмечается повышение квалификации координаторов-резидентов как координаторов по гуманитарным вопросам. Кроме того, специальные представители Генерального секретаря, отвечающие за осуществление миссий в интересах мира и безопасности, как правило, получают мандат на координацию всех видов деятельности Организации Объединенных Наций, которая происходит в районах работы миссий. Получившая распространение в последние годы практика назначения координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным вопросам в ранге заместителей специального представителя Генерального секретаря способствовала более полному учету вопросов развития в контексте стратегий обеспечения мира и безопасности. Одна из сохраняющихся проблем заключается в отсутствии систематической и последовательной поддержки деятельности специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам со стороны Центральных учреждений.

135. Что касается координационных механизмов Центральных учреждений, то в докладе группы по операциям Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (докладе Брахими) было предусмотрено создание в Центральных учреждениях в условиях постконфликтных ситуаций комплексной целевой группы по планированию миссий. С этого момента совместные совещания ко-

ординационных органов Центральных учреждений (Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам) Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности стали проводиться чаще, и до начала деятельности комплексной целевой группы по планированию миссий Департамент операций по поддержанию мира оказал содействие в создании ряда межурожденческих координационных механизмов. В целях укрепления связей между политическими структурами (Совет Безопасности) и деятельностью в экономической и социальной областях (Экономический и Социальный Совет) государства-члены создали специальные консультационные группы Экономического и Социального Совета. Однако различные механизмы и методы их взаимодействия нуждаются в усовершенствовании.

### **C. Наращивание потенциала в области укрепления мира**

136. Важнейшее значение на переходном этапе имеет укрепление потенциала правительства или национальных переходных властей по выполнению функций надзора за процессом реконструкции и его координации, включая координацию помощи и оказание содействия демократическим процессам путем обеспечения связанного со значительными затратами участия широких слоев населения. Как правило, эти виды деятельности не финансируются в рамках гуманитарной помощи и нуждаются в поддержке по линии сотрудничества в целях развития. Способность правительства взять на себя ответственность за руководство переходным процессом в постконфликтный период определяется такими факторами, как наличие правительства или отсутствие функционирующих институтов, причем в последнем случае это зависит от получения Организацией Объединенных Наций соответствующего мандата и/или осуществления де-факто этой организацией исполнительной или даже судебной власти в стране. Для того чтобы устраниТЬ коренные причины существования нищеты, неравенства и несправедливости и способствовать уважению основополагающих принципов прав человека и торжества закона, Организация Объединенных Наций часто сталкивается с необходимостью выполнять свои функции по регулированию нормативных вопросов и оказанию гуманитарной помощи, одновременно укрепляя руководящую роль правительства и наращивая потенциал в области реконструкции. Проведение оценки потребностей в переходных ситуациях и ОАС позволили привлечь внимание к этим вопросам, которые нашли свое место во включенных в РПООНПР инициативах по созданию потенциала.

137. Учреждения Организации Объединенных Наций удовлетворяют растущие потребности в наращивании потенциала в переходных ситуациях путем активизации своей оперативной деятельности. Эта деятельность имеет большое значение для системы Организации Объединенных Наций, включая мандаты на проведение операций, предоставляемые в ситуациях разоружения, демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов, а также в рамках мероприятий по сокращению стрелкового оружия. Другими важными направлениями усилий по наращиванию потенциала являются реформирование сектора безопасности, организация избирательной системы, создание системы правосудия в переходный период и восстановление административных органов по управлению деятельностью в сфере предоставления базовых услуг и управления экономикой. Система Организации Объединенных Наций стремится удовлетворять растущие

потребности в получении помощи в конфликтных и постконфликтных ситуациях и в проведении оперативной деятельности в целях предотвращения кризисов. В 2003 году такая помощь была предоставлена 65 странам. В связи с возникновением этих потребностей ПРООН учредила Фонд реконструкции в постконфликтный период и расширила свой Отдел по мерам реагирования в чрезвычайных ситуациях, что привело к созданию Бюро по предотвращению кризисов и восстановлению. Необходимо подчеркнуть, что деятельность по наращиванию потенциала в области укрепления мира обычно не финансируется в рамках процедуры совместных призывов. Кроме того, интенсивность спроса на услуги по созданию потенциала в постконфликтных ситуациях достигает значительно более высоких уровней, превышающих те, которые учреждения обычно планируют в ходе регулярной подготовки программ поддержки деятельности по развитию национального потенциала.

138. Для того чтобы система координаторов-резидентов могла реагировать на потребности, возникающие в чрезвычайных гуманитарных ситуациях и в переходные периоды, навыки по стратегическому планированию и специальные знания в области управления, политического анализа, прав человека и гуманитарной деятельности должны применяться не только для переходных ситуаций, но и для расширения возможностей в области выявления и урегулирования потенциальных конфликтов в странах, входящих в группу риска. В настоящее время УКГД расширяет систему подготовки по вопросам резервного планирования, а ПРООН и Колледж персонала Организации Объединенных Наций начали обучение в области предотвращения конфликтов и деятельности по раннему предупреждению. Вопрос о том, в какой степени эти навыки применяются в рамках ОАС и в какой мере они позволяют укрепить национальный диалог, требует дальнейшего рассмотрения. Одна из серьезных проблем связана с созданием потенциала в области обеспечения оперативного развертывания квалифицированного персонала на систематической основе в переходных ситуациях без ущерба для возможностей оперативной деятельности, осуществляющей на страновом уровне.

## **VII. Партнерские отношения между системой Организации Объединенных Наций, национальными заинтересованными сторонами и партнерами по процессу развития**

### **A. Национальная ответственность и партнерские отношения**

139. Национальная ответственность за осуществление стратегий развития считается основным условием для оказания эффективной помощи в целях развития, и Организация Объединенных Наций располагает широкими возможностями по обеспечению ее осуществления в полной мере. На практике возложение такой ответственности на страны представляет собой сложную задачу.

140. Достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и ускорение процесса развития человеческого потенциала невозможны без активного участия и привлечения к этой деятельности государства и гражданского общества. Помимо ответственности правительства, осуществление странами своей ответственности в полном объеме требует обеспечения

широкого участия и вовлечения гражданского общества. Организации Организации Объединенных Наций продемонстрировали свою способность работать со всеми соответствующими национальными партнерами. Поддержка ПРООН принятия национальных стратегий, таких, как стратегии устойчивого развития, включала формирование на широкой основе союзов с основными группами государства и гражданского общества, как это было определено в 1992 году в Повестке дня на XXI век. Принятие Конвенции о правах ребенка и другие новые изменения в этой области позволили расширить повестку дня ЮНИСЕФ и включить в нее вопросы, касающиеся развития ребенка, а также защиты и расширения прав и возможностей представителей целевых групп, в частности женщин. ВОЗ работала в тесном сотрудничестве с национальными органами здравоохранения, разрабатывая для них руководящие указания по вопросам политики. В целях решения новых задач в области здравоохранения ВОЗ намечена участвовать в сотрудничестве, осуществляя в области развития систем здравоохранения, путем укрепления своего взаимодействия с частным сектором и гражданским обществом, участвующим в деятельности, связанной со здравоохранением. Стратегические приоритеты МФСР включают укрепление потенциала неимущих слоев сельского населения и их организаций путем обеспечения их участия в процессе принятия решений. Концентрация усилий на укреплении социальной справедливости и обеспечении более широкого участия населения дает особо ощутимые результаты в постконфликтный восстановительный период или при принятии мер по предотвращению кризисов и показывает сравнительные преимущества Организации Объединенных Наций в ситуациях, когда двусторонние учреждения по оказанию помощи и НПО не смогли бы функционировать. Для деятельности ряда организаций Организации Объединенных Наций характерно сотрудничество с национальными деловыми кругами. Соответствующие наглядные примеры можно найти в ПРООН, ЮНЕП, Международном союзе электросвязи (МСЭ), ЦМТ, Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и ЮНИСЕФ.

## **B. Отношения с бреттон-вудскими учреждениями**

141. Итоги крупных международных совещаний, состоявшихся за последние десять лет, Саммита тысячелетия и Монтеррейской конференции позволили органам Организации Объединенных Наций и бреттон-вудским учреждениям выработать общую точку зрения на цели и принципы развития. В частности, Монтеррейский консенсус создал для системы Организации Объединенных Наций, включая бреттон-вудские учреждения и других партнеров по процессу развития, новые стимулы для рассмотрения вопросов согласованности, координации и сотрудничества, в результате чего доноры выступили с крупными инициативами, такими, как организация в 2003 году в Риме совещания по вопросам упрощения и согласования механизмов донорской помощи и проведение в 2004 году в Марракеше второго заседания «круглого стола» по теме «Обеспечение более точного измерения, контроля и использования результатов деятельности в области развития». Вместе с тем практика показывает, что прогресс, достигнутый на глобальном, межурожденческом уровне, в полной мере не затронул оперативную деятельность, осуществляющуюся на страновом уровне.

142. Последние реформы, проведенные в учреждениях Организации Объединенных Наций и Всемирном банке в целях определения основного направления

деятельности и используемых подходов и сопровождавшиеся передачей на места значительного объема полномочий, привели к появлению широких возможностей для укрепления сотрудничества между ними на страновом уровне в нетрадиционных областях (в сфере постконфликтного восстановления, консультирования по вопросам политики и управления информацией). Соблюдение общих основополагающих принципов, таких, как необходимость обеспечения национальной ответственности за основанный на национальных стратегиях процесс национального развития, также позволило создать условия для согласования их соответствующей оперативной деятельности в национальных стратегических рамках, таких, как ДССН, общесекторальные подходы и подходы в отношении стратегического партнерства, в целях обеспечения более полной взаимодополняемости и более эффективного разделения труда. За последние годы в ряде стран значительно повысилась эффективность работы партнерств, созданных с участием координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций, представителей учреждений Организации Объединенных Наций и директоров страновых отделений Всемирного банка. Тем не менее их сотрудничество, как правило, ограничивается конкретными проектами или программами и союзами в рамках секторов и не основывается на общем стратегическом подходе. Оно зачастую ограничивается консультациями и конкретными формами сотрудничества в рамках разработки ОАС, РПООНПР, ДССН и координации внешней помощи.

143. И хотя вследствие объединения всех многосторонних организаций, занимающихся вопросами развития, вокруг глобальной повестки дня, разработанной в результате проведения Саммита тысячелетия и других конференций и встреч на высшем уровне, бреттон-вудские учреждения все чаще рассматриваются в качестве составной части системы Организации Объединенных Наций, они официально не включены в систему координаторов-резидентов и осуществляют с ней сотрудничество в особой форме, которая имеет разный характер в различных странах.

144. Характер реального сотрудничества на страновом уровне между бреттон-вудскими учреждениями, с одной стороны, и фондами и программами Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями и другими органами Организации Объединенных Наций, с другой стороны, зависит от ряда факторов, включая их разный потенциал в каждой стране и разные возможности. В целом, нехватка ресурсов и отсутствие определенности, характерные для финансирования ряда учреждений Организации Объединенных Наций и ограничивающие их способность разрабатывать долгосрочные планы и обеспечивать стабильное присутствие в странах, могут часто приводить к утрате интереса или возможностей в области создания более прочных отношений сотрудничества с бреттон-вудскими учреждениями и другими внешними партнерами по процессу развития, включая региональные банки. Это, несомненно, отрицательно сказывается на репутации и авторитете учреждений Организации Объединенных Наций как партнеров даже в тех областях, в которых Организация Объединенных Наций могла бы обладать конкретными сравнительными преимуществами (в области правозащитной деятельности, обеспечения демократического благого правления и т.д.).

145. С другой стороны, Всемирный банк функционирует как в качестве децентрализованного, так и центрального учреждения. Обычно его представители в стране, как и представители Международного валютного фонда (МВФ), участ-

вуют в деятельности страновой группы Организации Объединенных Наций. И хотя рабочие отношения между ними могут иметь весьма активный характер, они не обязательно приводят к совместной разработке стратегических планов. Договоренности о сотрудничестве с отдельными учреждениями по конкретным проектам/программам обычно заключаются в штаб-квартире между персоналом Всемирного банка и сотрудниками специализированных учреждений Организации Объединенных Наций.

146. Кроме того, характер отношений между бреттон-вудскими учреждениями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне определяет различия, существующие в используемых ими стратегиях и процедурах. Более активное участие учреждений Организации Объединенных Наций в донорских процессах, таких, как Римский и Марракешский процессы и общесекторальные подходы, будет способствовать более полному согласованию и более тесной координации политики и программ между учреждениями Организации Объединенных Наций и другими донорами (Всемирным банком, МВФ, региональными банками и двусторонними донорами) на секторальном и стратегическом уровнях. Включение в национальные стратегические задачи целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также обеспечение более полного соблюдения донорами национальных стратегий и процессов создают как определенные трудности, так и прочную основу для осуществления более тесного стратегического сотрудничества между учреждениями Организации Объединенных Наций и бреттон-вудскими учреждениями.

### *Примечания*

<sup>1</sup> Экономического и Социального Совета (пункт 37) и другим соответствующим резолюциям. Настоящий доклад дополнен предварительным докладом Генерального секретаря о всеобъемлющих статистических данных об оперативной деятельности в целях развития за 2002 год и рядом документов зала заседаний по конкретным темам.

<sup>2</sup> См. также доклад о всеобъемлющих статистических данных об оперативной деятельности за 2002 год (A/59/84-E/2004/53), подготовленный в соответствии с резолюцией 35/81 Генеральной Ассамблеи от 5 декабря 1980 года; «Сводный перечень вопросов», подготовленный фондами и программами в консультации с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в соответствии с решением 98/27 Генеральной Ассамблеи (пункт 4) и отдельные документы зала заседаний.

<sup>3</sup> См. доклад Генерального секретаря «Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы» (A/51/950) от 14 июля 1997 года, в частности Меру 10.

<sup>4</sup> См. доклад Генерального секретаря «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» (A/57/387) от 9 сентября 2002 года, в частности Меру 14, касающуюся повышения степени координации на местах, и Меру 15, касающуюся технического сотрудничества. В настоящем докладе содержится анализ последующей деятельности в отношении Меры 14. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам осуществляют последующую деятельность в отношении Меры 15 на постоянной основе, что в данном контексте обеспечивает координацию и согласованность технического сотрудничества.

<sup>5</sup> Представители Департамента по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) посетили 14 стран: а) страны Африки к югу от Сахары: Бенин, Кения, Мадагаскар, Замбия

и Эфиопия; б) Латинская Америка и Карибский бассейн: Боливия, Гватемала и Парагвай; с) Азия: Индонезия, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Пакистан; д) арабские государства: Египет; и е) Восточная Европа и Содружество Независимых Государств: Кыргызстан и Узбекистан. В консультациях в Центральных учреждениях участвовали представители учреждений Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Канцелярии Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и учреждений, не базирующихся в Нью-Йорке, и были проведены два межучрежденческих семинара, соответственно в Риме и Женеве. Была создана Межучрежденческая группа по трехгодичному всеобъемлющему обзору политики в области оперативной деятельности в целях развития 2004 года, в состав которой вошли подразделения по оценке Организации Объединенных Наций, которая представила ключевые материалы для проведения анализа. В марте 2004 года при поддержке Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций было организовано глобальное межучрежденческое совещание, в котором приняли участие сотрудники штаб-квартир и страновые представители системы Организации Объединенных Наций, а также наблюдатели от правительства и НПО. Впервые вопросы были направлены всем государствам-членам, в том числе отдельным НПО. Полученные ответы представляли собой ценную дополнительную информацию. При проведении анализа были также использованы результаты нормативной и оперативной работы различных подразделений ДЭСВ.

<sup>6</sup> Резолюция 56/201 Генеральной Ассамблеи, пункт 53.

<sup>7</sup> Оценочные данные, подготовленные ДЭСВ для совещания Группы экспертов по вопросам мировой экономики (проект “LINK”), Нью-Йорк, 14–16 апреля 2004 года.

<sup>8</sup> Для составления настоящего доклада в общей сложности 36 государств-членов представили материалы, собранные в результате ответа на вопросы (22 страны), страновых поездок (14 стран) или участия в межучрежденческом консультативном совещании в Турине в марте 2004 года. В ходе этих консультаций, среди прочего, рассматривались такие вопросы, как сравнительные преимущества и полезность сотрудничества Организации Объединенных Наций в целях развития, его воздействие и результаты, соответствие международно согласованным целям, его координация, согласованность и оперативная эффективность, возможности системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, а также воздействие реформ Организации Объединенных Наций на оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития. Несмотря на то, что перечень участвующих стран нельзя считать представительной выборкой с точки зрения статистики, он образует характерную группу, которая часто демонстрировала значительную близость мнений и представленной информации. В группу вошли 13 стран, которые считаются традиционными донорами, и 23 страны, которые можно рассматривать как бенефициаров поддержки Организации Объединенных Наций в области развития, включая несколько стран, являющихся как донорами, так и бенефициарами.

<sup>9</sup> Расширение тематического охвата ОАС и РПООНПР не должно рассматриваться как самоцель, предполагающая отразить в этих документах все мандаты организаций системы Организации Объединенных Наций. Цели этих двух механизмов должны надлежащим образом отражать национальные приоритеты, и основное внимание должно уделяться наиболее важным из них. Весьма полезным инструментом в этом отношении должна стать матрица результатов РПООНПР. Для узкоспециальных целей, имеющих важное значение, возможно, лишь для отдельных технических ведомств либо специализированных национальных служб (например, гражданской авиации, почты, метеорологических служб и т.п.), может не найтись места среди определенных в ОАС и РПООНПР национальных приоритетов в области развития, даже если они и связаны с деятельностью служб, имеющих для страны исключительно важное значение.

<sup>10</sup> В своей резолюции 44/211, принятой после проведения первого всеобъемлющего трехгодичного обзора политики, Генеральная Ассамблея обратила особое внимание на то, что «система Организации Объединенных Наций на страновом уровне должна обладать такими структурой и составом, которые соответствовали бы текущим и запланированным

программам в области сотрудничества, а не организационной структуре системы Организации Объединенных Наций». Спустя три года в своей резолюции 47/199 Генеральная Ассамблея вновь повторила эту мысль, подчеркнув, что «системе Организации Объединенных Наций на страновом уровне необходимо приспособливаться — с учетом мнений правительства в стране-получателе — к конкретным нуждам данной страны в области развития».

<sup>11</sup> Это не должно препятствовать гибкому использованию услуг консультантов в тех случаях, когда требуются услуги экспертов в узкоспециальных областях (например, по вопросам продовольственной безопасности, анализу уязвимости).

<sup>12</sup> В 2003 году в Марракеше была проведена Конференция высокого уровня по сотрудничеству Юг-Юг, цель которой состояла в том, чтобы подвести итоги сотрудничества между развивающимися странами с того момента, как Генеральная Ассамблея одобрила Буэнос-Айресский план действий в 1978 году. В Марракешских рамках осуществления сотрудничества Юг-Юг участники подчеркнули важность его надлежащего учета в контексте национальной, субрегиональной, региональной и международной политики и договорились об осуществлении конкретных мер и инициатив.

<sup>13</sup> UNDP, Development Effectiveness Report 2003.

<sup>14</sup> См., например, описание деятельности Специальной группы ПРООН по техническому сотрудничеству между развивающимися странами в докладе Генерального секретаря о положении дел в области сотрудничества Юг-Юг (A/58/319).

---