



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
20 October 2010  
Russian  
Original: English

---

### Шестидесят пятая сессия

Пункты 25, 115 и 135 повестки дня

**Оперативная деятельность в целях развития:  
оперативная деятельность в целях развития  
системы Организации Объединенных Наций**

**Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия**

**Объединенная инспекционная группа**

### **Роль специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее для рассмотрения свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы «Роль специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов» (JIU/REP/2009/9).



*Резюме*

В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Роль специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов», изучаются препятствия, мешающие в настоящее время достижению слаженности и согласованности в системе Организации Объединенных Наций, и предлагается сопровождаемая «гибкой моделью» серия контрольных параметров, могущая быть приспособленной к различным ситуациям, в которых действует Организация Объединенных Наций.

В настоящем докладе излагаются мнения организаций системы Организации Объединенных Наций относительно рекомендаций и контрольных параметров, приведенных в докладе Объединенной инспекционной группы. Эти мнения сформулированы на основе материалов, поступивших от организаций — членов Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветствовали углубленность доклада и отметили, что в нем содержатся ценные наблюдения по поводу слаженности и согласованности — двух смежных принципиальных целей, достижение которых осуществлялось обособленно, хотя и параллельно.

Притом что организации в целом приняли общую направленность контрольных показателей, в их замечаниях прослеживается желание получить дополнительные уточнения в отношении механизмов, предлагаемых для достижения каждого такого показателя.

## I. Введение

1. В докладе Объединенной инспекционной группы, озаглавленном «Роль специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов», изучаются препятствия, мешающие в настоящее время достижению слаженности и согласованности в системе Организации Объединенных Наций, и предлагается сопровождаемая «гибкой моделью» серия контрольных параметров, могущая быть приспособленной к различным страновым ситуациям.

## II. Общие замечания

2. Члены Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) сочли доклад Объединенной инспекционной группы интересным и приветствовали его углубленность. Они отметили, что в нем содержатся ценные наблюдения по поводу слаженности и согласованности — двух смежных принципиальных целей, достижение которых осуществлялось обособленно, хотя и параллельно.

3. Специализированные учреждения отметили, что под «слаженностью» обычно понимается повышение гармонизации и упорядоченности действий, предпринимаемых учреждениями, фондами, программами Организации Объединенных Наций и ее специализированными учреждениями на страновом уровне через страновую группу Организации Объединенных Наций. О «согласованности» же обычно говорят применительно к странам, где наряду со страновой группой развернута миротворческая или политическая миссия Организации Объединенных Наций, и понимают под ней их стратегическое партнерство. Учреждения отметили, что, стремясь лучше увязать эти два начинания, Объединенная инспекционная группа предлагает переосмыслить слаженность как «общий стратегический процесс достижения операциями системы Организации Объединенных Наций заранее определенных целей», а согласованность как «оперативный метод обеспечения функциональности слаженности» (см. п. 19). На этом новом определении основываются многие из приводимых в докладе контрольных параметров. Учреждения высказали мысль о том, что, хотя подобный подход состоятелен, он может привести к дальнейшему усложнению определяемых начинаний.

4. Учреждения также отметили, что в докладе приводятся предложения об отделении функций координатора-резидента (или специального представителя Организации Объединенных Наций) от функций представителя-резидента. Они сочли, что это чревато лишением координатора-резидента существенной доли его обязанностей и что нехватка четкой институциональной платформы ослабит его способность к взаимодействию с правительствами. Они также высказались в том плане, что реализация подобных предложений грозит изоляцией координатора-резидента и ослаблением его координирующих возможностей и рычагов внутри страновой группы Организации Объединенных Наций, подрывая тем самым способность этой группы выступать со стратегической, скоординированной и слаженной программой развития.

5. Если говорить в более общем плане, то учреждения не высказали возражений против отдельно взятых параметров как таковых, но в большинстве случаев указали, что предлагаемые механизмы их реализации желательно было бы

дополнительно детализировать и проанализировать. Они также указали, что многие из этих механизмов требуют интеграции системы развития до такой степени, которая становится непрактичной. Кроме того, в докладе часто говорится о том, что за достижение более высокого уровня согласованности и слаженности отвечают государства-члены, однако рекомендации о том, какие действия необходимы для продвижения данного процесса, адресуются не самим государствам-членам, а секретариатам различных инстанций.

6. Наконец, учреждения отметили, что итоговый доклад, в фокусе которого оказалось формулирование рамок из контрольных показателей, определяющих слаженность и согласованность внутри системы Организации Объединенных Наций, отличается по своему охвату и ориентации от первоначального плана: изучить роль специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов. Учреждения поддержали идею о необходимости обзора слаженности и согласованности в системе Организации Объединенных Наций, но при этом указали, что их ответы могли бы быть иными, если бы вопросы задавались в привязке к теме слаженности и согласованности внутри общей системы, а не роли специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов.

### III. Конкретные замечания по рекомендациям

#### **Контрольный параметр 1: процесс слаженности и согласованности эффективно направляется государствами-членами**

7. Учреждения согласились, что слаженность, как отмечается в докладе, зависит в конечном счете от государств-членов, и приветствовали призыв к четкости и реализуемости мандатов. Они также согласились с необходимостью продолжать усилия по совершенствованию стратегического и оперативного планирования, равно как и обмена информацией с государствами-членами. Они констатировали, что Объединенная инспекционная группа призывает к практическому осуществлению роли Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам по отношению ко всем учреждениям системы Организации Объединенных Наций, и отметили, что при нынешнем состоянии управленческих структур специализированные учреждения не поднадзорны Консультативному комитету: они имеют собственные управленческие структуры, внедренные государствами-членами. Поэтому было высказано сомнение в практичности того, чтобы настаивать на данной составляющей этого контрольного параметра.

#### **Контрольный параметр 2: мандаты Совета Безопасности являются конкретными, поддающимися количественной оценке, достижимыми, актуальными и фиксированными по срокам при достаточных соответствующих ресурсах**

8. Отметив, что данный контрольный параметр ориентирован на Совет Безопасности, учреждения констатировали, что предлагаемые механизмы предусматривают усилия по расширению возможностей Секретариата в деле сбора и анализа информации и по привлечению страновых групп к проведению миссий по оценке. Указав, что многие из этих мер уже практикуются, учреждения всё же высказались за их усиление и продолжающееся совершенствование,

прежде всего по линии процесса комплексного планирования миссий и через комплексные целевые группы, действующие под председательством ведущих департаментов.

**Контрольный параметр 3: обязательная институциональная основа системы Организации Объединенных Наций определяет оперативную доктрину, разделение труда, правила применения, руководящие принципы и процедуры, согласованные КСР и утвержденные соответствующими директивными органами**

9. Учреждения отметили, что внедрение «обязательной институциональной основы», предусмотренной контрольным параметром 3, может оказаться затруднительным на практике, и усомнились в способности КСР договориться о такой основе. По их мнению, более оптимальным способом добиться надлежащего разделения труда может стать работа через такие механизмы, как группа по вопросам торговли и наращивания производственного потенциала, в рамках которой вовлеченные учреждения добровольно соглашались определять свои роли и очерчивать свои обязанности в привязке к согласованным рамкам сотрудничества.

**Контрольный параметр 4: Департамент операций по поддержанию мира и Департамент полевой поддержки достигли слаженности своих усилий и создали механизмы координации**

10. Комментируя контрольный параметр 4, учреждения отметили, что после составления доклада Объединенной инспекционной группы вышли бюллетени Генерального секретаря об организации Департамента операций по поддержанию мира (ST/SGB/2010/1), Департамента полевой поддержки (ST/SGB/2010/2) и Департамента по политическим вопросам (ST/SGB/2009/13), уточняющие роли этих департаментов и порядок координации между ними с учетом политики ведущего департамента.

**Контрольный параметр 5: существующие механизмы межучрежденческой координации реально содействуют согласованности и слаженности в масштабах всей системы**

11. Учреждения поддержали концепцию «согласованности и слаженности в масштабах всей системы», но подняли несколько вопросов по поводу описываемого в докладе механизма. Например, по поводу пункта «а», где предусматривается расширение роли КСР, учреждения отметили, что Совет сориентирован на обеспечение того, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций слаженно работали над социальными, экономическими и смежными вопросами. Если роль Совета будет, как это предлагается Объединенной инспекционной группой, охватывать управление операциями по поддержанию мира и надзор за ними, он окажется вовлеченным в решение политических вопросов и вопросов безопасности, а это может выйти за рамки его мандата. Кроме того, учреждения отметили, что общесистемная слаженность и согласованность зависит не только от более качественной и крепкой спаянности в системе, но и от применения «общегосударственного» подхода государствами-членами: оно позволяет обеспечить последовательность различных межправительственных органов Организации Объединенных Наций в их лозунгах и ре-

шениях. Значит, видная роль в обеспечении такой последовательности принадлежит государствам-членам, что следует отразить в контрольном параметре.

**Контрольный параметр 6: система Организации Объединенных Наций слаженным образом взаимодействует с внешними партнерами из числа гражданского общества, бреттон-вудских учреждений, региональных организаций и частного сектора**

12. Учреждения в принципе согласились с контрольным параметром 6, но сочли, что взаимодействия практичнее добиваться силами (и по инициативе) отдельно взятых организаций, предусмотрев при этом последующее применение извлеченных уроков на системном уровне, когда оно возможно. Кроме того, они высказались в том плане, что многие из предлагаемых механизмов желательно было бы дополнительно проанализировать или уточнить. Например, не совсем ясна роль Генеральной Ассамблеи, Экономического и Социального Совета и других директивных органов, упомянутых в пункте «b», и необходима дополнительная информация о механизме, требуемом для того, чтобы КСР функционировал в качестве управляющего агента.

**Контрольный параметр 7: механизмы региональной координации и групп региональных директоров действенным образом способствуют слаженности и согласованию на региональном, субрегиональном и страновом уровнях**

13. Высказываясь относительно контрольного параметра 7, учреждения отметили предложение сделать механизмы региональной координации частью механизма КСР и поинтересовались дополнительной информацией, которая оправдывала бы подобный шаг, в прошлом наталкивавшийся на сопротивление.

**Контрольный параметр 8: процесс обеспечения слаженности в системе Организации Объединенных Наций поддерживает суверенную роль каждой страны в определении ее «потребностей и желаний» и установлении ее приоритетов**

14. Учреждения согласились, что каждое правительство обладает суверенным правом на установление собственных национальных приоритетов и что Организации Объединенных Наций следует советоваться с правительствами при установлении приоритетов развития. Вместе с тем учреждения также указали, что в определенных ситуациях, например в ситуации поддержания мира, это не всегда может быть окончательным детерминантом общих приоритетов. Учреждения согласились с ценностью широкого консенсуса, но отметили, что, поскольку консенсус в условиях многочисленности участников может быть труднодостижимым, такой широкий подход может оказаться непрактичным.

**Контрольный параметр 9: общие направления, мысли, концептуальные представления, понимание, общее видение, подход и чувство ответственности среди организаций системы Организации Объединенных Наций, представленных в стране**

15. Члены КСР поддержали концепцию, сформулированную в контрольном параметре 9, но отметили, что приветствовали бы более предметные указания насчет механизмов по достижению указанной цели.

**Контрольный параметр 10: имеется гибкая модель согласованности, учитывающая конкретные и меняющиеся потребности каждой страны, определяемые на основе оценки потребностей, производимой страновой группой и принимающей стороной или при всесторонних консультациях с ними**

16. Учреждения поддержали некоторые аспекты контрольного параметра 10: так, они согласны с необходимостью объединить представительство на страновом уровне. Однако они также указали на желательность дальнейшего рассмотрения того, насколько практична реализация некоторых из предлагаемых механизмов. Например, хотя учреждения согласились, что требования к представителю Организации Объединенных Наций в стране необходимо составлять «при всесторонних консультациях с правительством страны», они сочли, что это уже достигается благодаря тому, что требования к самой должности представителя уже сформулированы, а кандидатуры рассматриваются Межучрежденческой консультативной группой, которая выносит рекомендации Председателю Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Генеральному секретарю при назначениях на посты координаторов-резидентов. Вопрос о всяком дальнейшем вовлечении правительств стран в этот процесс может потребовать дополнительного рассмотрения.

**Контрольный параметр 11: создан процесс отбора руководителей миссий через КСР, обеспечивающий назначение высококвалифицированных управленческих работников, имеющих все полномочия в отношении представителей всех организаций системы Организации Объединенных Наций в данной стране**

17. Учреждения согласились, что важно набирать и назначать высококвалифицированных управленцев, однако выразили неуверенность по поводу того, как этого можно достичь. Они отметили, что, хотя руководитель миссии должен обладать разнообразными качествами, отдельно взятый человек вряд ли будет располагать всеми требуемыми навыками и способностями. Поэтому принципиальное значение имеет налаживание хорошо спаянного руководящей коллектива. Учреждения указали, что приветствовали бы более углубленный анализ преимуществ такого порядка, при котором процессом отбора будет руководить не Группа по вопросам развития, а Комитет высокого уровня по вопросам управления.

**Контрольный параметр 12: руководители получают необходимую подготовку и вводный инструктаж для эффективного выполнения ими своих функций**

18. Учреждения согласились, что учеба старших сотрудников повышает их руководящие способности. Они также согласились, что Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций мог бы играть важную роль в этом отношении и что его следует укреплять. Так, задействование Колледжа персонала стало бы полезнее предлагаемых «мобильных учебных групп». Учреждения отметили, что в докладе можно было бы отразить необходимость налаживания совместной работы руководителей, содействующей их взаимному обогащению, мобильности между различными инстанциями и совместным учебным занятиям.

**Контрольный параметр 13: «единый руководитель» на страновом уровне наделен необходимыми полномочиями и подотчетен перед механизмом КСР в вопросах успешного осуществления «единого плана»**

19. Совет признал, что, хотя данный контрольный параметр предусматривает «единое» лицо, уполномоченное осуществлять совместный план, сначала необходимо было бы определить конкретную степень полномочий этого лица. Учреждения также усомнились в практичности многих из конкретных предлагаемых механизмов и указали, что для того, чтобы КСР смог служить надзорным механизмом, потребовалось бы изменить его мандат.

**Контрольный параметр 14: представителям системы Организации Объединенных Наций предоставлены ресурсы для эффективного выполнения возложенных на них функций по координации**

20. Учреждения согласились, что представителей системы Организации Объединенных Наций следует снабдить надлежащим объемом ресурсов, необходимых для выполнения координирующих функций, но указали, что обеспечение предлагаемых механизмов может оказаться трудноосуществимым. Например, такое ранжирование, при котором представители системы Организации Объединенных Наций оказываются на один служебный класс выше всех остальных представителей, может обернуться проблемами и привести к снижению ранга некоторых должностей — особенно тех, которые относятся к специализированным учреждениям.

**Контрольный параметр 15: основанный на результатах подход применяется для обеспечения слаженности и согласованности процесса планирования, программирования, составления бюджета, осуществления, контроля, оценки и отчетности с самого начала подготовки «единого плана»**

21. Учреждения поддержали внедрение основанного на результатах подхода к планированию программ, предусматриваемое в контрольном параметре 15, однако, учитывая несовпадение мандатов организаций системы Организации Объединенных Наций, они усомнились насчет возможности внедрения единой, общей страновой программы и стратегии. Они указали, в частности, на то, что подход «Единая Организация Объединенных Наций» будет, вероятно, неприменим в таких обстановках, как конфликт и ситуация непосредственно после его прекращения. Они также указали, что многие из предусматриваемых механизмов могут оказаться непрактичными в обозримой перспективе: в частности, унификация административных систем среди всех учреждений может оказаться делом непростым и дорогостоящим.

**Контрольный параметр 16: создан механизм финансирования, включающий все организации системы Организации Объединенных Наций, представленные на местах, принимающую страну, бреттонвудские учреждения, двусторонних и многосторонних доноров, международные и национальные неправительственные организации, а также других членов гражданского общества, для обеспечения слаженности, согласованности и корреляции между оценками потребностей и имеющимися ресурсами**

22. Хотя учреждения не высказали возражений против механизма финансирования, описываемого в контрольном параметре 16, они отметили, что подоб-

ный механизм уже существует и что базируется он на соглашениях об учреждении многодонорских целевых фондов. Кроме того, учреждения отметили, что важно разграничивать, с одной стороны, наличие механизма или источника финансирования, а с другой — наличие самого финансирования и скорость выделения средств. Возможны ситуации, когда механизм (обычно это многодонорские целевые фонды) имеется, а средства всё еще отсутствуют или же возникают проблемы с выплатами. Учреждения высказали определенную неуверенность по поводу внедрения данного контрольного параметра в том виде, в каком он описан. К примеру, не доказано, что привлечение бреттон-вудских учреждений и индивидуальных доноров к процессу стратегического планирования повысит ответственность и прозрачность. Равным образом нельзя рассчитывать, что объединение финансирования повысит эффективность, не произведя четкой оценки того, приведет ли оно к повышению снабженности системы Организации Объединенных Наций средствами или же к ее снижению.

**Контрольный параметр 17: «единый центр Организации Объединенных Наций» создается там, где организации системы Организации Объединенных Наций в данной стране занимают одни помещения и получают совместное обслуживание, в то время как полученная в связи с этим экономия вкладывается в деятельность в этой стране в области развития**

23. Учреждения в целом поддержали призыв к общим помещениям и отметили продвижение к более интегрированному подходу к административным функциям. Однако предложение о том, чтобы «единый центр Организации Объединенных Наций» появился в каждой стране, независимо от затрат и местной обстановки, представляется непрактичным. Создание «единых центров Организации Объединенных Наций» должно опираться на продуманный бизнес-анализ, учитывающий все затраты и выгоды.

**Контрольный параметр 18: Представители гражданского общества, бреттон-вудские учреждения, группа доноров и частный сектор участвуют в процессе «Единая Организация Объединенных Наций» на уровне стран**

24. Учреждения согласились, что система Организации Объединенных Наций может выиграть от инклюзивности при разработке программных мероприятий, но отметили, что увеличение числа действующих лиц увеличивает и трудность достижения консенсуса.