

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
25 April 2011
Russian
Original: English

Основная сессия 2011 года

Женева, 4–29 июля 2011 года

Пункт 3(а) предварительной повестки дня*

Оперативная деятельность Организации

**Объединенных Наций в области международного
сотрудничества в целях развития: последующие
меры в связи с директивными рекомендациями
Генеральной Ассамблеи и Совета**

**Функционирование системы координаторов-резидентов,
включая издержки и выгоды****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В настоящем докладе рассматривается прогресс, достигнутый в совершенствовании системы координаторов резидентов. Из доклада видно, что организации системы Организации Объединенных Наций стремятся повышать роль координаторов-резидентов посредством: а) институционализации их руководящей роли; б) внедрения принципов сотрудничества в страновых группах Организации Объединенных Наций; в) создания стимулов к сотрудничеству; и d) установления четкого порядка подотчетности. Тем не менее, многое еще предстоит сделать. В частности, продолжается работа по внедрению системы управления и подотчетности, направленной на решение задач, которые ставятся по итогам трехгодичного всеобъемлющего обзора политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности в целях развития. Имеются еще возможности для совершенствования механизмов, расширяющих полномочия координаторов-резидентов. Не умаляя значение использования таких инновационных механизмов, как целевые фонды с участием многих доноров, от системы Организации Объединенных Наций требуется ускорить внедрение других инновационных инструментов и механизмов для повышения значимости и эффективности своего вклада в странах осуществления программ. Дополнительное финансирование в поддержку общесистемной слаженности создает стимулы к сотрудничеству на уровне стран, но в будущем это финанси-

* E/2011/100.



вание может прекратиться. В настоящем докладе содержится ряд рекомендаций для рассмотрения Экономическим и Социальным Советом, в том числе рекомендация об ускорении хода реформы и совершенствовании Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и других инструментов поддержки системы координаторов-резидентов.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Организационный контекст и системные задачи	5
III. Поддержка, оказываемая системой координаторов-резидентов в применении принципа национальной ответственности и руководства при координации внешней помощи	9
IV. Роль системы координаторов-резидентов в обеспечении согласованности вклада системы Организации Объединенных Наций и национальных приоритетов	11
V. Эффективность координации по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития	22
VI. Укрепление финансовых и людских ресурсов системы координаторов-резидентов ..	24
VII. Вопросы, которые следует иметь в виду при подготовке к четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, который намечен на 2012 год	30

I. Введение

1. Система координаторов-резидентов является основным механизмом системы развития Организации Объединенных Наций по обеспечению координации ее деятельности в поддержку национального развития, а также восстановительных и переходных процессов в странах осуществления программ. Она позволяет объединить потенциал системы Организации Объединенных Наций в поддержку национальных усилий. Координаторы-резиденты помогают также странам в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия.
2. Эффективное функционирование системы координаторов-резидентов является краеугольным камнем общесистемной координации и слаженности на уровне стран. Трехгодичные всеобъемлющие обзоры политики системы Организации Объединенных Наций в области оперативной деятельности в целях развития, проводимые Генеральной Ассамблеей, и резолюции, принимаемые Экономическим и Социальным Советом для выполнения рекомендаций этих обзоров, определяют основные направления политики в области управления и функционирования системы координаторов-резидентов. Общими моментами, присутствующими в этих решениях, являются принцип национальной ответственности и руководства, а также центральная роль координатора-резидента в координации деятельности на страновом уровне и важность обеспечения того, чтобы система координаторов-резидентов рассматривалась как часть системы Организации Объединенных Наций в целом, открытая и подотчетная для всех.
3. За последние несколько лет в системе координаторов-резидентов проводился ряд реформ, направленных на обеспечение того, чтобы система оказывала более эффективную и согласованную поддержку развитию стран. Принятое в 2008 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития¹, решение внедрить систему управления и подотчетности в системе развития Организации Объединенных Наций, включая разделение функций координаторов-резидентов, придало энергичный импульс этой реформе. В настоящее время под эгидой Группы проводится рассмотрение хода внедрения системы управления и подотчетности.
4. Настоящий доклад призван выявить системные задачи и возможности по оказанию максимальной поддержки странам осуществления программ по линии системы координаторов-резидентов. В нем дается оценка функционирования системы координаторов-резидентов исходя из целевых показателей, установленных в 2007 году в ходе трехгодичного всеобъемлющего обзора политики и в последующих резолюциях, принятых Экономическим и Социальным Советом (резолюции 2008/2, 2009/1 и 2010/22). В нем рассматриваются также вопросы, которые можно было бы затронуть в ходе четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, который будет проведен Генеральной Ассамблеей в 2012 году, что может помочь Совету в подготовке к проведению этого обзора.

¹ В состав Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития входят 32 фонда, программы, учреждения, департамента и управления Организации Объединенных Наций, которые играют определенную роль в процессе развития.

5. Для содействия подготовке настоящего доклада были проведены беседы с десятью координаторами-резидентами и были организованы консультации и опросы в ряде учреждений системы Организации Объединенных Наций. Результаты этой работы упоминаются в докладе, когда это способствует освещению важных общесистемных вопросов. Был также проанализирован ряд годовых докладов координаторов-резидентов.

6. Настоящий доклад следует читать вместе с докладами Генерального секретаря о системе координаторов-резидентов, которые были подготовлены за последнее три года, и с другими докладами, представленными Совету в связи с этапом его нынешней сессии, посвященным оперативной деятельности.

II. Организационный контекст и системные задачи

7. Система координаторов-резидентов представляет собой многоуровневую структуру, в которую заложены механизмы правительственного и межправительственного надзора и координации в штаб-квартирах, на региональном и страновом уровнях. Эта система охватывает свыше 130 стран, в которых координаторы-резиденты и страновые группы Организации Объединенных Наций обслуживают 32 организации и программы и бреттон-вудские учреждения, каждое из которых имеет свой собственный мандат, управленческую структуру и процедуры. В рамках этой сложной организационной структуры система координаторов-резидентов выполняет многочисленные функции и удовлетворяет различные потребности, что сопряжено с немалыми трудностями в плане ее эффективного функционирования.

Координатор-резидент

8. Координатор-резидент выступает и действует в качестве связующего звена между Генеральным секретарем и страновой группой Организации Объединенных Наций в целом, включая учреждения-нерезиденты и правительство. Координатор-резидент возглавляет работу по подготовке Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и принимает окончательное решение в отношении ее стратегической направленности. Координатор-резидент содействует также мобилизации ресурсов для рамочной программы. Он координирует осуществление, контроль и оценку рамочной программы и докладывает о результатах ее реализации, в первую очередь правительству.

9. Координатор-резидент выполняет многочисленные функции, выступая в качестве уполномоченного представителя Генерального секретаря в обычных ситуациях и примерно в 80 процентах стран — в качестве уполномоченного сотрудника по вопросам безопасности. Координатор-резидент обычно назначается координатором по гуманитарным вопросам в странах, переживающих гуманитарный кризис (в настоящее время насчитывается 29 таких стран), и заместителем Специального представителя Генерального секретаря в случаях комплексного присутствия Организации Объединенных Наций². В некоторых

² Подразумевается любая ситуация, когда Организация Объединенных Наций осуществляет комплексную миротворческую операцию или политическую миссию в дополнение к

местах координатор-резидент выполняет также обязанности директора информационного центра Организации Объединенных Наций. Координатор-резидент является также представителем-резидентом Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН).

10. Несмотря на эти многочисленные функции, координатор-резидент не наделен правом брать обязательства по выделению финансовых ресурсов. Он не может непосредственно распоряжаться никакими другими людскими, техническими и финансовыми ресурсами, кроме ресурсов своей канцелярии. Кроме того, между отдельными членами страновой группы Организации Объединенных Наций и координатором-резидентом отсутствуют отношения прямой подчиненности. Несмотря на эти ограничения, координатор-резидент подотчетен, в частности, правительству страны, страновой группе Организации Объединенных Наций и ПРООН (т.е. представителю-резиденту).

Страновая группа Организации Объединенных Наций

11. Члены страновой группы Организации Объединенных Наций отвечают за результаты, согласованные в рамках Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и совместных планов работы группы. Страновые группы Организации Объединенных Наций существенно различаются по своим размерам и составу, в зависимости, в частности, от политики и уровня развития принимающей страны и полевого присутствия и деятельности учреждений. Некоторые страновые группы насчитывают 18–23 сотрудников-резидентов, но главным образом их штат составляет 12–20 сотрудников, а примерно одна треть страновых групп имеет до 12 сотрудников-резидентов. Большинство учреждений-нерезидентов используют канцелярию координатора-резидента и отделение ПРООН в качестве места своего представительства и поддержки в данной стране.

12. Координаторы-резиденты определяют и разрабатывают план работы страновых групп Организации Объединенных Наций на основе консенсуса в контексте Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Каждая организация, учреждение, фонд и программа представленные в страновой группе, имеют свою собственную систему управления и отчетности и довольно специализированный мандат. Людские, финансовые и технические ресурсы, имеющиеся в их распоряжении, также различны, при этом каждый член группы строит свою работу так, как это в наибольшей степени отвечает требованиям его мандата³. Страновые представители и/или директора учреждений подотчетны непосредственно своим организациям. Страновые отделения и программная деятельность учреждений финансируется за счет их собственных ресурсов (регулярный бюджет и внебюджетные средства) и/или взносов принимающих стран. Эти различия проявляются на страновом уровне, особенно когда страновая группа Организации Объединенных Наций помогает странам решать такие межсекторальные или крупномасштабные вопросы, как изменение климата, продовольственная безопасность и глобальный экономический кризис.

присутствию страновой группы.

³ Речь идет о характере работы по мобилизации ресурсов и механизмах и инструментах оперативной деятельности и отчетности, включая уровень делегированных полномочий.

Региональные группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и региональные координационные механизмы

13. В состав региональных групп, создаваемых Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, входят не только члены бывшего Исполнительного комитета⁴, но и представители специальных учреждений и департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций. В результате внедрения системы управления и подотчетности теперь основное внимание они уделяют предоставлению стратегических рекомендаций координаторам-резидентам и страновым группам Организации Объединенных Наций в связи с подготовкой рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Их основные функции включают предоставление технической поддержки координаторам-резидентам и страновым группам, обеспечение контроля качества рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и других программ Организации Объединенных Наций, управление служебной деятельностью с помощью системы служебной аттестации координаторов-резидентов и страновых групп и устранение возникающих проблем в сложных страновых ситуациях.

14. Региональные координационные механизмы, возглавляемые региональными комиссиями, координируют работу региональных отделений организаций системы Организации Объединенных Наций, касающуюся вопросов стратегической политики и программных вопросов регионального значения.

15. Региональные координационные механизмы и региональные группы, создаваемые Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, должны поддерживать и подкреплять работу друг друга на основе двустороннего взаимодействия. Региональные координационные механизмы ведают политической и нормативной поддержкой и аналитической работой на региональном и субрегиональном уровнях, а региональные группы больше занимаются оперативной работой, оказывая согласованную и своевременную поддержку страновым группам Организации Объединенных Наций.

16. Координаторы-резиденты и страновые группы Организации Объединенных Наций могут обращаться за поддержкой к региональным группам и региональным координационным механизмам. В то же время региональные директора и представители различных учреждений системы Организации Объединенных Наций могут выполнять самые различные роли и обязанности: одни осуществляют надзор за операциями своих учреждений внутри страны, другие представляют центры передового опыта или материально-технического обеспечения. В целом они не обладают тем уровнем полномочий, знаний и ресурсов, который необходим для выполнения новых задач, возлагаемых на них системой управления и подотчетности. Этот вопрос в настоящее время рассматривается Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, однако уровень поддержки, которую координатор-резидент может получить от региональных групп, остается неравномерным.

⁴ Программа развития Организации Объединенных Наций, Детский фонд Организации Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Всемирная продовольственная программа.

Глобальное управление системой координаторов-резидентов

17. Государства-члены в ходе проводимых Генеральной Ассамблеей всеобъемлющих обзоров политики устанавливают общие принципы функционирования системы координаторов-резидентов и управления этой системой. Экономический и Социальный Совет следит за выполнением этих принципов и дает соответствующие рекомендации, а координаторы-резиденты отчитываются перед правительствами принимающих стран о результатах, достигнутых в выполнении рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

18. Система координаторов-резидентов управляется ПРООН от имени системы Организации Объединенных Наций в соответствии с указаниями всех организаций и подотчетна всем этим организациям по линии Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Секретариат Группы — Управление по координации оперативной деятельности в целях развития — обеспечивает финансирование и подготовку координаторов-резидентов. В результате реорганизации, начатой после принятия решения о внедрении системы управления и подотчетности, это Управление будет выполнять главным образом функции политической и стратегической поддержки⁵, а оперативные функции будут переданы региональным группам.

19. Учитывая многообразные функции координаторов-резидентов по оказанию поддержки странам осуществления программ, целый ряд членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и другие организации и образования (например, Департамент по вопросам охраны и безопасности и Департамент по политическим вопросам) обращаются со своими просьбами и запросами к координаторам-резидентам. Бремя выполнения этих разнообразных задач лежит исключительно на координаторе-резиденте.

20. В этой сложной системе дополнительные надежды возлагаются на координатора-резидента. Страны осуществления программ все чаще просят координаторов-резидентов обеспечить координацию политической поддержки или запрашивают у них консультации нормативного характера; с аналогичными просьбами обращаются и учреждения-нерезиденты. В стратегических приоритетах, установленных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития на двухгодичный период 2010–2011 годов, подчеркивается необходимость поддержки страновых групп в проведении диалога по вопросам политики и программ предоставления технических консультаций и создании потенциала.

⁵ Это включает оказание поддержки страновым группам в реализации стратегических приоритетов, установленных Группой по вопросам развития на 2010–2011 годы, и внедрение системы управления и подотчетности.

III. Поддержка, оказываемая системой координаторов-резидентов в применении принципа национальной ответственности и руководства при координации внешней помощи

21. При проведении трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 2007 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/208 подчеркнула, что национальные правительства несут главную ответственность за развитие своих стран и за координацию — на основе национальных стратегий и приоритетов — всех видов внешней помощи.

22. В той же резолюции Генеральная Ассамблея предложила системе развития Организации Объединенных Наций участвовать *ex officio* в существующих и новых механизмах оказания помощи и механизмах координации по просьбе страны осуществления программ. Координация помощи обеспечивается главным образом в ходе совещаний консультативных групп, круглых столов и специальных заседаний с участием правительств и доноров, совещаний отраслевых рабочих групп или встреч доноров.

23. Правительства часто обращаются к страновым группам Организации Объединенных Наций за помощью в регулировании и координации потоков ресурсов, поступающих извне. По их просьбе страновые группы Организации Объединенных Наций оказывают поддержку в подготовке национальных планов развития, совместных стратегий помощи и общесекторальных подходов. По утверждению координаторов-резидентов, с которыми проводились беседы в связи с подготовкой настоящего доклада, они от имени страновых групп Организации Объединенных Наций обычно участвуют в той или иной форме в разработке и применении национальных механизмов координации помощи.

24. Укрепление потенциала занимает центральное место в деятельности Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки в координации помощи. При этом главный упор делается на укрепление способности центральных и местных органов управления направлять и контролировать процесс реализации национальных приоритетов развития. В 2010 году 80 страновых групп Организации Объединенных Наций оказывали помощь в укреплении способности государственных и негосударственных субъектов участвовать в определении условий оказания помощи, регулировании и координации ее потоков и оценке ее результативности. В 62 странах страновые группы помогли укрепить способность национальных органов разрабатывать и использовать информационные системы для улучшения работы национальных механизмов координации помощи, повышения прозрачности и подотчетности в ее использовании и максимального увеличения вклада помощи в развитие.

25. Становые группы Организации Объединенных Наций все в большей степени координируют оказываемую техническую и финансовую помощь с другими партнерами в рамках конкретных программ, особенно на отраслевом уровне. Упор делается на повышение руководящей роли стран в деле ускорения хода реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В 2010 году 55 страновых групп Организации Объединенных Наций сообщили о том, что они участвовали в осуществлении 154 мероприятий по координации помощи в рамках программ, особенно в секторах здраво-

охранения, образования и сельского хозяйства. Та поддержка, которую оказывают эти группы национальным партнерам, также направлена на обеспечение того, чтобы помощь, поступающая по линии отраслевых программ, доходила до беднейших и наиболее маргинализированных групп населения.

26. Роль координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций в содействии координации помощи меняется в зависимости от уровня развития принимающей стороны и особенностей доноров, предоставляющих эту помощь.

27. В странах, которые сильно зависят от внешней помощи, например в наименее развитых странах, система координаторов-резидентов играет важную роль в оказании правительствам помощи, по их просьбе, в наращивании их потенциала в области регулирования и координации помощи и контроля за этим процессом, а также в обеспечении прозрачности потоков помощи и ее распределения. Координаторы-резиденты часто участвуют от имени страновой группы Организации Объединенных Наций в работе органов по координации помощи. Члены страновой группы обычно представлены в комитетах, занимающихся отраслевыми вопросами, вне зависимости величины фактического вклада Организации Объединенных Наций.

28. В странах со средним уровнем дохода, где число доноров не столь значительное, страновая группа Организации Объединенных Наций оказывает правительству помощь в эффективной координации деятельности и внешних партнеров на отраслевом уровне и в укреплении способности соответствующих местных учреждений, например отраслевых министерств, осуществлять контроль и оценку. Координаторы-резиденты оказывают таким странам помощь в получении доступа ко всем техническим ресурсам системы Организации Объединенных Наций, в том числе ресурсам учреждений-нерезидентов.

29. В странах, оказавшихся жертвами гуманитарного кризиса или конфликта или находящихся в посткризисной или постконфликтной ситуации, обязанности координатора-резидента распространяются также на координацию действий субъектов, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, например, при разработке плана реагирования на кризис и при координации гуманитарных операций. Комплексное присутствие позволяет Организации Объединенных Наций применять всесторонний подход к решению возникших проблем. Тем не менее, важно, чтобы в функциях заместителя Специального представителя Генерального секретаря, координатора по гуманитарным вопросам и/или координатора-резидента признавались различные требования, которые могут предъявляться к ним в связи с содействием миротворческой деятельности, оказанием гуманитарной помощи и помощи в целях развития, с тем чтобы в структуре механизмов по координации помощи можно было соответствующим образом отразить эти различия.

30. В целом система координаторов-резидентов играет важную роль в оказании содействия странам осуществления программ в координации внешней помощи. Трудности, возникающие в этой связи, многочисленны, поскольку согласование международной помощи с приоритетами национального развития требует наличия консенсуса на международном уровне.

IV. Роль системы координаторов-резидентов в обеспечении согласованности вклада системы Организации Объединенных Наций и национальных приоритетов

31. При проведении в 2007 году трехгодичного всеобъемлющего обзора политики была признана центральная роль координаторов-резидентов в координации оперативной деятельности Организации Объединенных Наций, которые видят свою главную задачу в улучшении поддержки, оказываемой странам осуществления программ. Подчеркивалась общесистемная ответственность, которая лежит на координаторах-резидентах, и необходимость обеспечения функционирования этой системы на принципах участия, коллегиальности и подотчетности. Исходя из этих задач, в последние несколько лет принимались меры для устранения имеющихся недостатков в следующих четырех областях: руководящая роль координатора-резидента, принципы сотрудничества, стимулы к сотрудничеству и подотчетность.

Институционализация руководящей роли координатора-резидента

32. Координаторы-резиденты не могут непосредственно руководить действиями глав учреждений, входящих в состав страновых групп Организации Объединенных Наций. Беседы, проведенные с координаторами-резидентами, указывают на то, что эффективность усилий по координации зависит главным образом от руководящих способностей конкретных координаторов-резидентов и их личных отношений с членами страновых групп. Предпринимались попытки усилить руководящую роль координаторов-резидентов с помощью инструментов, которые помогают вырабатывать «общее видение» в группе и поощрять эффективные меры по координации. Успешный опыт говорит о том, что руководящая роль координаторов-резидентов лучше всего проявляется в тех случаях, когда они делятся своими руководящими полномочиями с членами страновой группы, в частности назначая их руководителями тематических групп.

33. Решение о внедрении системы управления и подотчетности является свидетельством организационного признания руководящей роли координатора-резидента и реализацией рекомендаций трехгодичных всеобъемлющих обзоров политики, которые проводились в 2004 и 2007 годах⁶. Система управления и подотчетности по сути дела подтверждает то мнение, что координатор-резидент является именно таким руководителем группы, который может эффективно представлять всю систему Организации Объединенных Наций. В соответствии с этой системой координаторы-резиденты наделяются важными обязанностями по управлению целевыми фондами с участием ряда доноров и совместными программами. Система возлагает на страновых представителей всех учреждений обязанность отчитываться перед координатором-резидентом

⁶ В обзоре 2004 года содержался призыв к созданию всеобъемлющей системы отчетности для координаторов-резидентов. В обзоре 2007 года подчеркивалось, что функционирование системы координаторов-резидентов должно строиться на принципах участия, коллегиальности и отчетности.

по вопросам, связанным с деятельностью страновой группы и осуществлением страновой программы и стратегии учреждений.

34. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, внедряя систему управления и подотчетности, возложила на координатора-резидента следующую роль: а) осуществлять руководство страновой группой Организации Объединенных Наций при разработке рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и, если консенсуса достичь не удастся, принимать окончательное решение о стратегической направленности программы и распределении ресурсов; б) руководить страновой группой при подготовке плана работы на год на основе результатов осуществления рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и других совместных планов и инициатив; с) руководить группой при осуществлении контроля, оценки и подготовки отчетности о результатах осуществления рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и выступать главным представителем группы на встречах с главой государства и членами правительства⁷. В настоящее время учреждения корректируют описания должностей своих представителей-резидентов с целью отразить эту новую роль координатора-резидента.

35. Предлагалось усилить руководящую роль координаторов-резидентов и коллективную работу в рамках страновой группы Организации Объединенных Наций при переходе от оказания помощи к деятельности в области развития. В пользу этого может говорить то обстоятельство, что в подобных ситуациях появляются дополнительные ресурсы, а это требует усиления координирующей роли. Расширены также полномочия координатора-резидента в вопросах использования механизмов финансирования, в частности объединенных фондов. Из 39 целевых фондов с участием многих доноров 17 фондов предназначены для оказания гуманитарной помощи, восстановления или миростроительства. Это повышает роль координатора-резидента в содействии выработке «общего видения» и улучшении координации оперативной деятельности. Однако некоторые оценки и проверки хода осуществления рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития говорят о том, что координация нуждается в усилении.

36. Консультации, проведенные с координаторами-резидентами, и некоторые исследования указывают на то, что руководящая роль координаторов-резидентов в вопросах развития усилилась в результате наделения их функциями, связанными с решением политических и гуманитарных вопросов и вопросов обеспечения безопасности персонала.

37. Например, в специальной политической миссии или миротворческой операции координатор-резидент, действующий также в роли заместителя Специального представителя Генерального секретаря, широко признается членами страновой группы Организации Объединенных Наций как лидер группы при решении политических вопросов и при поддержании контактов со Специальным представителем Генерального секретаря. Координатор-резидент играет

⁷ Эти функции никак не сказываются на полномочиях странового директора или представителя каждого учреждения поддерживать прямые связи и контакты со старшими должностными лицами по линии деятельности учреждения, предусмотренной его мандатом.

определяющую роль в руководстве совместными стратегиями миростроительства и планами осуществления приоритетных задач всей страновой группы и координации партнерских действий Всемирного банка, Организации Объединенных Наций и Европейской комиссии в посткризисных и кризисных ситуациях. В обстоятельствах, не связанных с деятельностью миссии, координатор-резидент возглавляет оперативную и аналитическую работу Организации Объединенных Наций в ситуациях повышенной напряженности или политической неопределенности. Координатор-резидент/координатор по гуманитарным вопросам играет также важную роль в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям и более широкой деятельности по уменьшению опасности бедствий, в том что касается межучрежденческой готовности и более долгосрочных программ, в частности в обеспечении учета мероприятий по уменьшению опасности бедствий в общих страновых оценках и рамочных программах Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. В роли уполномоченного сотрудника по вопросам безопасности, в соответствии с новой политикой в системе обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций, координатор-резидент имеет большую свободу действий в вопросах принятия решений и более широкие полномочия, когда срочно требуется сделать выбор в отношении необходимых мер безопасности.

38. Хотя эти различные функции повышают статус координатора-резидента, они сопряжены с серьезными обязанностями и требуют компетентности по широкому кругу вопросов и частого выполнения роли арбитра, когда нужно сделать выбор из целого ряда задач и действий, руководствуясь при этом конечной целью оказать стране максимальную поддержку Организации Объединенных Наций.

Внедрение в страновых группах Организации Объединенных Наций принципов совместной работы, предполагающих стратегическую направленность, участие заинтересованных сторон, слаженность действий и ориентацию на результат

39. Важная задача системы координаторов-резидентов состоит, в частности, в способности системы выработать стратегическую концепцию, которой индивидуально и совместно могли бы руководствоваться члены страновых групп Организации Объединенных Наций в своих действиях по реализации национальных приоритетов. В течение последнего десятилетия усилия по укреплению системы были направлены на внедрение неких принципов, которые давали бы членам страновых групп возможность осуществлять стратегическое планирование и действовать совместно, содействуя решению первоочередных задач национального развития.

Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития

40. Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития является стратегическим инструментом коллективных действий системы Организации Объединенных Наций по содействию достижению приоритетов национального развития. В рамочной программе определяются результаты, к достижению которых совместно стремятся члены страновых групп.

вой группы Организации Объединенных Наций, руководствуясь национальными приоритетами. В ней также ставится задача мобилизации ресурсов и указывается также, что должен сделать каждый член группы для достижения желаемых результатов, а также примерный объем финансовых ресурсов, которые требуются в целом и которые должно предоставить каждое учреждение.

41. Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития нельзя назвать оперативным документом. Учреждения продолжают вносить вклад в практическую реализацию рамочной программы, ориентируясь на свои собственные страновые программные документы, проектные документы и планы работы. Кроме того, в рамочную программу не включаются конкретные программы, осуществляемые учреждениями.

42. В 2010 году 44 страны подготовили новые рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, а на 2011 год намечено составление еще 28 рамочных программ. На сегодняшний день отобрано 16 стран осуществления рамочных программ, в которых будут использоваться механизмы и меры⁸, разработанные на основе экспериментального подхода, известного под названием «Единство действий».

43. Разработка рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития представляет собой открытый процесс с участием ряда национальных действующих лиц и всех членов страновой группы Организации Объединенных Наций по выработке общей стратегической концепции. Роль координатора-резидента заключается в обеспечении полной национальной ответственности за этот процесс и за достигнутые результаты и участия в нем — наряду с национальными властями и членами страновой группы — всех соответствующих заинтересованных сторон.

44. Большинство координаторов-резидентов, с которыми проводились беседы, рассматривают рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития как единственный обязательный механизм, побуждающий членов страновой группы Организации Объединенных Наций к совместным действиям. Однако многие члены групп считают процесс подготовки рамочной программы довольно обременительным. Рекомендации, предложенные в 2010 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, имеют своей целью упростить этот процесс и предоставить больше свободы действий страновой группе, например использовать при подготовке рамочной программы результаты анализа, проделанного правительством.

План действий по реализации рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития

45. Помимо рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития члены страновых групп подготавливают стратегическую и плановую документацию в порядке отчетности перед своими организациями. Фонды и программы разрабатывают страновую программную документацию, которая находит свое практическое отражение в планах дейст-

⁸ План действий по реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, включая общий бюджет и общую документацию по страновой программе.

вий по осуществлению страновой программы и в планах работы на год. Другие организации могут использовать проектную или программную документацию⁹, которая тесно связана с их собственными стратегическими рамками. Однако не существует никакого формального механизма, который обеспечивал бы согласованность между рамочными программами Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и конкретной документацией учреждений. Координатор-резидент в разработке конкретной документации учреждений не участвует.

46. В рекомендациях, подготовленных Группой в 2010 году в отношении рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, предлагается в качестве варианта разрабатывать план действий по реализации рамочной программы как единый оперативный документ, который мог бы заменить оперативную документацию всех учреждений системы Организации Объединенных Наций. Такой план действий мог бы предусматривать практическую реализацию рамочной программы. Основное внимание в плане следует уделять потребностям в ресурсах и примерным обязательствам по выделению ресурсов на основе составления общего бюджета. В нем также будет содержаться описание того, как учреждениям следует организовать свою деятельность и работу с государственными и другими национальными партнерами по достижению желаемых результатов. Предполагается, что координатор-резидент будет осуществлять общий надзор за разработкой плана действий по реализации рамочной программы, что позволит обеспечить четкую увязку между рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и программами учреждений системы Организации Объединенных Наций. Опыт предыдущей работы говорит о том, что разработка плана действий может потребовать больших усилий.

Общая документация по страновым программам

47. Первый общий документ по страновой программе (Объединенной Республики Танзания) был представлен исполнительным органам в 2011 году. В этом документе документация фондов и учреждений по страновой программе сведена в единый документ, имеющий унифицированный формат. В нем определяются ожидаемые результаты, вклад партнеров и примерный объем ресурсов соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций в увязке с рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития или эквивалентным стратегическим документом. В общей документации по страновым программам в сжатом виде содержится информация об оперативной деятельности фондов и программ, почерпнутая из стратегии помощи Организации Объединенных Наций в целях развития, где охвачена информация по программам всех фондов, программ и специализированных учреждений.

48. Межправительственный процесс утверждения общего документа по страновой программе остается таким же, как и в случае подобных документов, которые подготавливались каждым учреждением, в том смысле, что общий документ также представляется на утверждение каждому исполнительному совету.

⁹ Не все учреждения используют план работы; проектная документация примерно одинакова: описание мероприятий, целевых показателей и ресурсов в разбивке по годам.

49. Хотя роль координатора-резидента в подготовке плана действий в связи с реализацией рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития конкретно не определена, общий документ по страновой программе расширяет руководящие возможности координатора-резидента в этом смысле, что способствует укреплению сотрудничества и предотвращению дублирования. Рассматривается также вероятность включения в общий документ специализированных учреждений, многие из которых действуют, осуществляя отдельные проекты.

Совместные программы

50. Совместная программа представляет собой ряд мероприятий, осуществляемых с участием двух или более организаций системы Организации Объединенных Наций и национальных и субнациональных партнеров; совместная программа предполагает наличие общего плана работы и соответствующего бюджета. Координатор-резидент является сопредседателем руководящего комитета по целевым фондам с участием ряда доноров, которые стали важным источником финансирования совместных программ, осуществляемых ПРООН¹⁰ с использованием модели сквозного финансирования.

51. Совместные программы предусматривают механизм совместных действий двух или более организаций системы Организации Объединенных Наций по достижению общих результатов. Такие программы особенно полезны, когда организации занимаются межсекторальными вопросами и когда у них есть общие национальные партнеры или они работают в одной географической зоне. В то же время один из важнейших принципов совместных программ состоит в том, что организации, входящие в состав Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, предоставляют начальные людские и финансовые ресурсы, необходимые для подготовительной работы в рамках совместной программы, но это требование не распространяется на специализированные учреждения и некоторые другие структуры Организации Объединенных Наций.

Создание стимулов для страновых групп Организации Объединенных Наций

52. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития работает над расширением стимулов к активизации межучрежденческой деятельности через расширение применения инструментов оценки работы и совершенствование практики набора и повышение квалификации координаторов-резидентов.

53. Координаторы-резиденты не имеют права распоряжаться ресурсами, которыми располагают члены страновых групп Организации Объединенных Наций, главным образом потому, что такие ресурсы выделяются по линии специальных механизмов мобилизации средств соответствующего учреждения или организации.

¹⁰ В настоящее время осуществляются 22 такие программы; см. портал отделения целевого фонда с участием ряда доноров (<http://mdtf.undp.org/>).

54. Дополнительное финансирование оказало существенное влияние на повышение общесистемной слаженности. За последние несколько лет создан ряд новых механизмов финансирования в поддержку согласованности на уровне стран, в частности учрежденный при поддержке Испании Фонд для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и такие фонды с участием ряда доноров, как Фонд «Единство действий» и расширенная система финансирования. Во всех этих механизмах координаторам-резидентам отводится центральная роль в процессе принятия решений и создается новый стимул к совместной работе членов страновых групп. По состоянию на апрель 2011 года общий объем обязательств по взносам в 39 целевых фондов с участием ряда доноров, управляемых ПРООН, достиг примерно 5 млрд. долл. США. Кроме того, единственный бюджетный рамочный механизм, созданный в странах, берущих на вооружение подход «Единство действий», стимулирует совместную мобилизацию и отслеживание ресурсов.

55. Фонд «Единство действий» и расширенная система финансирования были учреждены в поддержку инициативы «Единство действий» на основе принципа совместного программирования. В 2010 году по линии Фонда «Единство действий» финансовая помощь была предоставлена 17 странам, в том числе восьми странам, в которых в экспериментальном порядке осуществлялась инициатива «Единство действий». Общий объем обязательств четырех доноров по внесению средств в расширенную систему финансирования (Норвегия, Испания, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Нидерланды) составил в 2010 году 253 млн. долл. США. Помощь по линии расширенной системы финансирования получили в общей сложности 17 стран. Кроме того, единственный бюджетный рамочный механизм, созданный в странах, берущих на вооружение подход «Единство действий» стимулирует совместную мобилизацию и отслеживание ресурсов.

56. Проведенные под руководством стран оценки указывают на то, что в странах, в которых созданы фонды «Единство действий», стратегическая роль координатора-резидента повысилась как с точки зрения использования ресурсов в соответствии с согласованной программой, так и в плане руководства совместными действиями по мобилизации средств.

57. В 2007 году Испанией был учрежден Фонд для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, для ускоренного осуществления ряда основных целей Декларации и связанных с ним задач в области развития. Портфель этого Фонда оценивался в 618 млн. долл. США, распределяемых по 128 программам в 49 странах. К 2010 году были израсходованы все средства, предназначенные на конкретные цели.

58. Особенностью Фонда для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, являлось то, что для координации и регулирования его деятельности использовался механизм координаторов-резидентов, а для осуществления поставленных перед ним целей применялись принципы функционирования совместных программ. Этот Фонд стимулировал участие большинства учреждений, входящих в состав Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в разработке и осуществлении совместных программ, но в некоторых случаях по-прежнему нелегко было найти золотую середину между принципом широкого участия и стратегической направленностью.

59. Деятельность Фонда для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, близится к завершению, и нет никакой гарантии в том, что удастся изыскать ресурсы для Фонда «Единство действий». В результате исчезнет одна из особенностей упомянутых механизмов финансирования, а именно возможность укреплять сотрудничество в рамках страновых групп Организации Объединенных Наций в деле оказания помощи странам в решении межсекторальных проблем под руководством координаторов-резидентов.

Четкий порядок отчетности

Ответственность перед правительствами на основе усовершенствованной отчетности

60. Одно из решений, которое вытекает из рекомендаций трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 2007 года, состояло в том, что координатор-резидент при поддержке страновой группы Организации Объединенных Наций должен отчитываться перед национальными властями о ходе достижения результатов, согласованных в рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Страновая группа отчитывается перед национальными властями, представляя им специальные годовые обзорные доклады и доклад о ходе достижения результатов, намеченных в рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в котором содержится отчет о всем цикле осуществления рамочной программы.

61. Система отчетности перед национальными органами улучшается в результате принятия в 2010 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития пересмотренных руководящих принципов в отношении рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и стандартного оперативного формата доклада о достигнутых результатах. В этих руководящих принципах предусматривается, что правительство и страновая группа Организации Объединенных Наций проводят ежегодный обзор хода осуществления рамочной программы.

62. Ежегодный обзор и подготовка доклада о ходе осуществления рамочной программы осуществляются строго в соответствии с принципом национальной ответственности и руководства. Страновые группы Организации Объединенных Наций должны консультировать национальные органы в отношении того, как предполагается использовать доклад о ходе работы и как повысить взаимную ответственность Организации Объединенных Наций и правительства. Этот доклад представляется широкому кругу участников как в составе национальных органов, так и вне их, и будет являться единой точкой отсчета для определения того, какие из результатов, намеченных в рамочной программе, достигнуты и каков вклад в это дело Организации Объединенных Наций, что позволит повысить транспарентность.

Обеспечение отчетности в системе Организации Объединенных Наций

63. Система управления и подотчетности призвана наделить ПРООН четким механизмом управления сетью координаторов-резидентов от имени всей системы Организации Объединенных Наций и создать механизм взаимной ответ-

ственности между координаторами-резидентами и членами страновых групп Организации Объединенных Наций. В системе управления и подотчетности излагаются также задачи и обязанности всех соответствующих сторон в деле реализации концепции системы координаторов-резидентов.

Общий прогресс

64. Обследование деятельности координаторов-резидентов, проведенное ПРООН в 2010 году, указывает на то, что система управления и подотчетности применяется большинством страновых групп Организации Объединенных Наций. Большинство координаторов-резидентов (63 процента) сообщили, что в 2009 году они получили достаточно информации об этой системе; 63 процента страновых отделений ЮНИСЕФ сообщили, что система управления и подотчетности функционирует довольно хорошо или очень хорошо.

65. Почти 85 процентов координаторов-резидентов считают, что их полномочия расширяются и их роль полностью или частично признается благодаря внедрению системы управления и подотчетности. Примерно половина из них представили отзывы о служебной деятельности членов страновых групп, как это предусматривается системой, но только 32 процента из них сделали это в рамках официальной процедуры, установленной соответствующими учреждениями.

66. Тем не менее, процесс внедрения системы управления и подотчетности еще не завершился: 10 процентов страновых групп Организации Объединенных Наций, которые ответили на вопросник, указали, что они еще не начали применять эту систему. Примерно 70 процентов координаторов-резидентов в той или иной степени имеют доступ к техническим ресурсам учреждений, а 26 процентов из них считают, что члены страновых групп не отчитываются перед ними о своей работе в рамках группы. Из 37 процентов страновых отделений ЮНИСЕФ, которые сообщили, что система управления и подотчетности функционирует плохо, в качестве основной причины большинство назвало разделение функций.

67. Помимо упомянутой системы управления и подотчетности порядок распределения обязанностей в рамках системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций также устанавливает взаимную ответственность членов страновой группы Организации Объединенных Наций за безопасность сотрудников. Уполномоченный сотрудник отвечает за выполнение целей системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций в стране или районе, за который он несет ответственность. Руководители учреждений в стране отвечают за оказание поддержки уполномоченному сотруднику в выполнении его обязанностей по обеспечению охраны и безопасности всех сотрудников, помещений и активов Организации Объединенных Наций.

Взаимная ответственность, обеспечиваемая благодаря двусторонней служебной аттестации

68. Предпринимаются меры для повышения взаимной ответственности координатора-резидента и членов страновой группы Организации Объединенных Наций на основе внедрения системы двусторонней служебной аттестации. Эта система требует того, чтобы координатор-резидент и члены страновой группы согласовывали результаты, которые им необходимо совместно достичь в опре-

деленные сроки при осуществлении рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, а затем взаимно оценить свою служебную деятельность и достижение результатов.

69. Во-первых, служебную деятельность координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам/уполномоченного сотрудника и страновой группы оценивают региональные группы, учрежденные Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Управление по координации гуманитарных вопросов, Департамент по вопросам охраны и безопасности и Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций выносят в этой связи необходимые рекомендации.

70. Во-вторых, координатор-резидент/координатор по гуманитарным вопросам/уполномоченный сотрудник и члены страновой группы проводят взаимную оценку своей работы. Кроме того, работу страновой группы в целом по пяти основным показателям¹¹ эффективной деятельности оценивают координатор-резидент и члены группы. После этой оценки проводится своего рода обучение членов группы для обеспечения прогресса и повышения результативности работы.

71. Принимая решение о внедрении системы управления и подотчетности, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития утвердила четыре меры, призванные повысить ответственность членов страновой группы за достижение результатов, согласованных группой: а) учреждениям необходимо пересмотреть описание должностей членов-резидентов страновой группы, чтобы отразить возросшую роль координатора-резидента в проведении стратегической линии Организации Объединенных Наций в каждой стране; b) учреждения должны предоставлять координатору-резиденту информацию о мобилизации ресурсов и о ходе реализации каждого элемента рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития или программы «Единство действий», которыми занимается данное учреждение; с) координатор-резидент должен проводить оценку служебной деятельности членов страновой группы с точки зрения деятельности группы в целом в качестве официального вклада в процесс одобрения работы учреждения; и d) учреждения должны включить процедуры оценки результатов работы группы в свои собственные системы оценки. Некоторые учреждения уже полностью осуществили эти меры, а другие готовятся осуществить их в полном объеме.

72. Такой метод оценки получил поддержку региональных групп, координаторов-резидентов и страновых групп. В то же время региональные группы предложили усовершенствовать этот процесс, который, по их мнению, сопряжен с большими затратами времени. Для устранения недостатков в служебной деятельности необходим более системный подход к анализу результатов аттестации. Важное значение также имеет дача оценки работе гуманитарного координатора.

¹¹ Способность признавать вклад других, ясные общие цели, позитивная культура, понятная динамика работы группы и умение добиваться цели.

Обеспечение общесистемной ответственности с помощью разделения функциональных обязанностей

73. Помимо выполнения ряда прочих обязанностей, координаторы-резиденты продолжают осуществлять функции представителей-резидентов ПРООН. На необходимость четко разграничить эти две категории обязанностей постоянно указывали государства-члены и организации системы Организации Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/208 о трехгодичном всеобъемлющем обзоре оперативной деятельности напомнила о мандате ПРООН, предусматривающем назначение — в рамках существующих процедур разработки и осуществления программ — страновых директоров для руководства ее основной деятельностью, включая мобилизацию средств, с тем чтобы координаторы-резиденты могли посвящать все свое время выполнению своих функций. Система управления и подотчетности предусматривает строгое разделение функций координатора-резидента и представителя-резидента и уточняет эти функциональные обязанности.

74. Это разделение функций подкрепляется назначением странового директора ПРООН, а в других случаях — расширением полномочий заместителя представителя-резидента ПРООН. По состоянию на январь 2011 года создана 51 должность страновых директоров. Как ожидается, страновой директор будет руководить основной деятельностью странового отделения ПРООН, включая мобилизацию средств, особенно в странах, в которых действуют крупные страновые группы, или в сложных чрезвычайных ситуациях. Это даст возможность координатору-резиденту сосредоточиться на выполнении своих обязанностей по координации. По данным опроса координаторов-резидентов, проведенного ПРООН в 2010 году, в настоящее время ПРООН представлена в 93 процентах страновых групп страновым директором или заместителем представителя-резидента.

75. Предварительные результаты опросов, проведенных ЮНИСЕФ на разных уровнях системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций, говорят об эффективности разделения функций в примерно трети стран. Беседы, проведенные с координаторами-резидентами, также указывают на то, что при назначении странового директора обеспечивается более четкое разграничение обязанностей координатора-резидента и представителей-резидентов ПРООН. В этих обстоятельствах координаторы-резиденты в целом не занимаются мобилизацией ресурсов для ПРООН, и, в восприятии членов страновых групп, занимают нейтральную позицию при внесении решений в отношении распределения ресурсов. Тем не менее координатору-резиденту по-прежнему приходится заниматься конкретными делами ПРООН, поскольку правительство воспринимает его как старшее должностное лицо в страновом отделении ПРООН. Координатор-резидент по-прежнему подписывает документы ПРООН.

76. Судя по беседам, проведенным с координаторами-резидентами, некоторые из них считают, что осуществляемая ими роль представителей-резидентов ПРООН помогает им выполнять их функцию координатора-резидента в силу того, что это совмещение обязанностей придает им больший авторитет в восприятии ряда министерств, занимающихся вопросами развития. Некоторые из них выражают беспокойство, что, лишившись статуса представителя-резидента, должность координатора-резидента может стать менее привлекательной и менее влиятельной.

77. Функциональное разделение ролей координатора-резидента и представителя-резидента зависит от следующего:

- a) подотчетен ли координатор-резидент всем членам страновой группы Организации Объединенных Наций и продолжает ли он при этом подчиняться руководству ПРООН в качестве представителя-резидента;
- b) разграничивается ли двойная роль координатора-резидента/представителя-резидента в различных странах, в том числе в странах, в которых отделения невелики и где его работа сопряжена с повышенными трудностями;
- c) доведена ли до внешних партнеров информация о том, что координатор-резидент/представитель-резидент выполняет двойную роль;
- d) все ли координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций достаточно хорошо знакомы с системой Организации Объединенных Наций, чтобы они могли в полной мере выполнять функцию разработки программ и распределения и мобилизации ресурсов от имени всей системы Организации Объединенных Наций¹².

78. Хотя необходимость усилий по разделению функций широко признается, сохраняются сомнения в отношении эффективности этой меры для обеспечения нейтральности и беспристрастности координаторов-резидентов. Некоторые считают, что назначение странового директора или расширение полномочий заместителя представителя-резидента, хотя это и является шагом вперед, не может в полной мере решить проблему предполагаемого конфликта интересов, которая возникает, в частности, в результате фактического или предполагаемого наложения друг на друга мандатов ПРООН и учреждений. Предлагается рассмотреть и другие механизмы, например, обеспечивать ротацию в исполнении обязанностей координатора-резидента среди учреждений.

V. Эффективность координации по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития¹³

79. Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития благодаря своей роли, предполагающей более эффективное оказание помощи странам осуществления программ, позволяет оценивать достоинства системы координаторов-резидентов. О результативности рамочной программы можно судить по ее влиянию на такие показатели, как национальная ответственность, стратегическая направленность, слаженность действий, участие всех заинтересованных сторон и достигнутые результаты. Анализ 10 оценок и среднесрочных обзоров рамочных программ Организации

¹² Ознакомление с системой Организации Объединенных Наций осуществляется в ходе вводного курса, который включает инструктаж о деятельности различных учреждений.

¹³ Настоящий раздел основывается на предварительных результатах анализа издержек и выгод координации, которое было проведено Департаментом по экономическим и социальным вопросам в марте 2011 года. Обследование рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, которое проводит Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития, возможно, позволит получить данные для более полного анализа.

Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, проведенный в связи с подготовкой настоящего доклада, выявил некоторые важные моменты.

Национальная ответственность

80. Об эффективности рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, как правило, можно судить по тому, насколько позитивное влияние она оказывает на соблюдение принципа национальной ответственности за помощь Организации Объединенных Наций. Однако наблюдается тенденция к тому, что правительство демонстрирует большую ответственность за секторальные программы или даже за все страновые программы кого-либо учреждения, нежели за осуществление рамочной программы. Отмечается также, что приоритеты правительства не получают достаточного финансирования по сравнению с вопросами, которые чаще находятся на слуху (например, проблема ВИЧ/СПИДа).

Слаженность действий

81. Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, наряду с общими страновыми оценками и совместными программами, в целом рассматривалась как инструмент, содействующий уменьшению дублирования. Области, которые в наибольшей степени подходят для согласованных действий, включают борьбу с ВИЧ/СПИДом, контроль за достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и инициативы, осуществляемые на децентрализованном уровне. Тем не менее, и в этих областях часто отмечается дублирование и дробление усилий Организации Объединенных Наций. Здесь, разумеется, еще многое предстоит сделать.

82. Темы или тематические блоки считались важными инструментами, способствующими слаженности действий на этапах планирования и осуществления.

83. Часто отмечалось наличие несогласованности между рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и последовательностью в достижении результатов страновых программ. На решение этой проблемы направлены рекомендованные в 2010 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития руководящие положения в отношении рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и связанных с ними факультативных планов действий.

Стратегический фокус

84. Некоторые среднесрочные обзоры рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития указывают на положительные результаты, которых не было бы при отсутствии таких программ, например, сотрудничество в проведении переписи (в двух случаях) и в осуществлении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысяче-

летия, в разработке стратегического документа по борьбе с нищетой и программы борьбы с ВИЧ/СПИДом. Однако некоторые считают, что рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития ничего нового не дают и что организации системы Организации Объединенных Наций по-прежнему изолированно планируют свои программы и проекты.

85. По итогам проведенных оценок предлагаются различные способы решения выявленных проблем. В качестве одного из таких способов предлагается создавать обеспеченные всеми необходимыми ресурсами группы по координации программ. Другие предлагают сосредоточиться на более конкретных задачах (что означает уменьшение количества ожидаемых результатов) и шире использовать совместные программы, а многие призывают к созданию систем более строгого контроля, ориентированных на достижение конкретных результатов.

Участие всех заинтересованных сторон

86. Координаторы-резиденты сообщают, что они стремятся привлекать учреждения-нерезиденты к подготовке рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Иногда инициаторами такого сотрудничества выступают сами учреждения-нерезиденты. Тем не менее некоторые небольшие учреждения и учреждения-нерезиденты считают, что им не под силу откликаться на такие просьбы о сотрудничестве. Их участие в разработке рамочных программ зачастую мешают, как правило, сжатые сроки такой работы.

87. В целом необходимо приложить дополнительные усилия для согласования процедур участия учреждений. Некоторые среднесрочные обзоры функционирования рамочных программ указывают на то, что многие учреждения проявляют явный интерес к разработке единого оперативного документа, который намечал бы общие результаты деятельности и был бы основан на четком разделении труда между учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

VI. Укрепление финансовых и людских ресурсов системы координаторов-резидентов

Финансирование системы координаторов-резидентов

Увеличение в 2010 году финансирования параллельного развертывания рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и усиления региональных групп, созданных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития

88. ПРООН продолжает оставаться главным источником финансирования управленческой деятельности системы координаторов-резидентов, при этом большая часть средств поступает из ее основного бюджета и используется для поддержки координации действий на уровне стран. Совокупные затраты на содержание должностей координаторов-резидентов/представителей-резидентов и

канцелярий координаторов-резидентов составили в 2010 году 73 млн. долл. США (рост на 4,7 процента) и полностью финансировались за счет основных ресурсов ПРООН. Кроме того, ПРООН предоставила 766 000 долл. США на поддержку восьми стран экспериментального осуществления программ «Единство действий»¹⁴, и 0,5 млн. долл. США было выделено на содержание координаторов, назначенных учреждениями-нерезидентами в нескольких странах¹⁵ по линии экспериментального проекта, который осуществлялся в течение двухгодового периода 2008–2010 годов. В 2010 году Управление по координации оперативной деятельности в целях развития (УКОР) выделило 17 млн. долл. США на содержание канцелярий координаторов-резидентов.

89. Неосновные средства являются важным дополнением финансирования из основного бюджета, предоставляемого ПРООН. В 2010 году по линии Фонда Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран было выделено 33 млн. долл. США, и примерно 46 процентов этих средств пошли на поддержку страновых групп Организации Объединенных Наций.

90. В 2010 году объем финансовой помощи, предоставленной региональным группам, существенно возрос, составив 1,2 млн. долл. США, — на 28 процентов выше уровня финансирования 2009 года, — что объясняется расширением обязанностей этих групп. И напротив, финансирование операций Управления по координации оперативной деятельности в целях развития в 2010 году уменьшилось до 1,7 млн. долл. США, что на 14 процентов меньше уровня 2009 года.

91. Широко разделяется мнение, что при условии умеренного инвестирования координация дает конкретные результаты на уровне стран с точки зрения уменьшения дублирования и повышения взаимодополняемости, что способствует росту эффективности развития. Возможности повышения отдачи от координации используются еще не в полной мере. В этом смысле можно утверждать, что ресурсы, выделяемые в настоящее время на координацию действий Организации Объединенных Наций, являются недостаточными.

¹⁴ Странам, которые добровольно применяют подход «Единство действий», никаких дополнительных средств предоставлено не было.

¹⁵ В течение двухгодового периода 2008–2010 годов ПРООН предоставила в общей сложности 1,7 млн. долл. США.

Финансирование системы координаторов-резидентов за счет средств и по линии Программы развития Организации Объединенных Наций и Управления по координации оперативной деятельности в целях развития Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, 2005–2009 годы

(В тыс. долл. США)

Финансовые средства и их распределение	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год
А. Программа развития Организации Объединенных Наций (регулярные средства)						
1. Оперативная поддержка:						
а) Основные расходы на обеспечение функций координаторов-резидентов/представителей-резидентов и канцелярий координаторов-резидентов ^а	52 132	53 579	61 431	66 766	70 030	73 338
б) Поддержка, оказываемая учреждениям-нерезидентам ^б	—	—	—	556	578	574
с) Поддержка, оказываемая региональным группам, созданным Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития ^б	—	—	—	687	912	1 176
д) Поддержка, оказываемая странам осуществления экспериментальной программы «Единство действий» ^б	—	—	—	314	1 003	766
е) Поддержка, оказываемая УКОР/штаб-квартире ^с	1 372	1 604	1 717	1 765	1 994	1 723
2. Поддержка, оказываемая канцеляриям координаторов-резидентов (средства, выделяемые и контролируемые УКОР) ^д	14 264	13 193	12 687	15 635	16 796	16 970
Итого А	67 768	68 376	75 835	85 723	91 313	94 547
Превышение по сравнению с предыдущим годом (в процентах)		0,89	9,84	11,53	6,12	3,42
В. ПРООН и УКОР (средства доноров, поступившие через Фонд Организации Объединенных Наций для координации на уровне стран)						
1. Поддержка, оказываемая УКОР/штаб-квартирам, Колледжу персонала системы Организации Объединенных Наций ^е	6 961	7 191	9 445	10 181	11 264	14 912
2. Поддержка, оказываемая региональным группам, созданным Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития	—	—	200	517	255	1 066
3. Поддержка, оказываемая страновым группам Организации Объединенных Наций ^ф	—	2 063	3 498	9 217	10 630	9 105

Финансовые средства и их распределение	2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год
4. Дополнительная поддержка, оказываемая страновым группам Организации Объединенных Наций в посткризисный период ^f	2 119	3 531	3 325	4 440	4 894	5 937
5. Поддержка, оказываемая странам осуществления экспериментальной программы «Единство действий» и странам, добровольно применяющим этот подход ^f	—	—	—	1 250	1 200	2 000
Итого В	9 080	12 785	16 468	25 605	28 243	33 020
Превышение по сравнению с предыдущим годом (в процентах)		28,98	22,36	35,68	9,34	16,91
Итого, поддержка, оказываемая системе координаторов-резидентов по линии ПРООН	76 848	81 161	92 103	111 328	119 556	127 567
Доля средств доноров (В) в общем объеме финансирования системы координаторов-резидентов	11,82	15,75	17,84	23,00	23,62	25,88

Источник: ПРООН и Управление по координации оперативной деятельности в целях развития Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

^a Включает совокупные расходы ПРООН на обеспечение функций координации на уровне страновых отделений (включая долю окладов координаторов-резидентов/представителей-резидентов и расходы на оперативную деятельность и административную поддержку), что составляет 27 процентов расходов на содержание страновых отделений ПРООН, исходя из результатов обследования объема работы, проведенного в 2009 году.

^b До 2008 года поддержка, оказываемая учреждениям-нерезидентам, региональным группам и странам осуществления экспериментальной программы «Единство действий» (в соответствующих случаях) суммировалась и включалась в основные расходы координаторов-резидентов/представителей-резидентов и канцелярий координаторов-резидентов. Сюда входят расходы на финансирование 14 аналитиков по вопросам координации на страновом уровне и шести специалистов по вопросам координации на региональном уровне, которые работали в составе региональных групп, созданных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

^c Общий объем ассигнований на управленческие цели (то есть расходы на должности, плюс общие оперативные расходы).

^d В соответствии с решением 95/23 Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА Программа выделяет ассигнования на вспомогательное обслуживание координаторов-резидентов из своих средств, предназначенных для разработки и осуществления программ. Это позволяет получать первоначальные средства для укрепления координации на уровне стран и дает возможность координаторам-резидентам оперативно использовать возможности для общесистемного взаимодействия с учетом национальных приоритетов, в том числе на восстановительном и переходном этапе.

^e До 2008 года поддержка, оказываемая региональным группам (статья В.2), страновым группам Организации Объединенных Наций (статья В.3) и странам осуществления экспериментальной программы «Единство действий» (статья В.5), в соответствующих случаях, суммировалась и включалась в статью «Поддержка, оказываемая УКОР/штаб-квартирам» (статья В.1).

^f Выделено канцеляриям координаторов-резидентов.

Отклики на призывы к участию к покрытию расходов по-прежнему ограничены

92. В соответствии с рекомендациями, вынесенными по итогам трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 2007 года, Генеральная Ассамблея призвала систему развития Организации Объединенных Наций оказывать даль-

нейшую финансовую, техническую и организационную поддержку системе координаторов-резидентов и просила Генерального секретаря в консультации с членами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития обеспечивать координаторов-резидентов необходимыми ресурсами для эффективного выполнения ими своих функций (резолюция 62/208). Поддержка, которую члены Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития могут оказать функционированию системы координаторов-резидентов, зависит от их политики и механизмов финансирования. Большинство членов страновых групп Организации Объединенных Наций оказывают системе помощь в форме выделения своих сотрудников для поддержки тематических групп и для руководства ими.

93. Учреждения сообщают, что координаторы-резиденты стали чаще обращаться к страновым группам Организации Объединенных Наций за помощью в финансировании своей деятельности и укреплении потенциала канцелярий координаторов-резидентов. Это может указывать на то, что координаторы-резиденты не обеспечены ресурсами в достаточной мере.

94. Хотя члены страновых групп выделяют своих сотрудников для работы в канцеляриях координаторов-резидентов, беседы, проведенные с координаторами-резидентами, указывают на то, что страновые группы, как правило, не участвуют в покрытии административных расходов канцелярий. Соглашения об участии в покрытии расходов действуют в отношении мероприятий, осуществляемых в рамках совместных программ (например, проведение оценок результативности, совещаний по подготовке рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, совместных пропагандистских мероприятий и покрытие расходов на связь). В целом учреждения содействуют межучрежденческой работе в поддержку системы координаторов-резидентов. Хотя участие в покрытии расходов является важным делом, существует единое мнение, что канцелярии координаторов-резидентов должны оставаться небольшими и полагаться на возможности учреждений.

95. Координаторам-резидентам оказывается более существенная поддержка, когда они занимаются политическими и гуманитарными вопросами, а также вопросами безопасности. В этих случаях им оказывают помощь Управление по координации гуманитарных вопросов, Департамент по вопросам охраны и безопасности и Департамент по политическим вопросам в форме направления миссий и в некоторых случаях выделения дополнительных сотрудников для канцелярий координаторов-резидентов, например специалистов по вопросам обеспечения охраны и безопасности на местах и старших консультантов Департамента по вопросам охраны и безопасности в Центральных учреждениях.

Трудности определения расходов системы координаторов-резидентов

96. Расходы системы координаторов-резидентов можно разделить на несколько категорий. Одни расходы финансируются из бюджетов ПРООН и Управления по координации оперативной деятельности в целях развития, а другие — косвенные издержки — покрывают члены страновых групп на уровне стран в дополнение к поддержке, оказываемой региональными отделениями и/или штаб-квартирами каждого учреждения, входящего в Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития. ПРООН проводит регулярное (раз в два года) обследование расходов на координацию, результаты которого говорят

о том, что примерно 27 процентов расходов страновых отделений ПРООН, финансируемых из регулярных ресурсов двухгодичного вспомогательного бюджета ПРООН, приходится на координацию деятельности Организации Объединенных Наций в области развития. Предварительные результаты проведенного недавно анализа издержек и выгод координации¹⁶ указывают на то, что расходы, связанные с координацией, составляют 237,5 млн. долл. США в год или приблизительно 3 процента объема ресурсов, выделенных в 2009 году на финансирование программ Организации Объединенных Наций¹⁷.

97. Эти издержки нужно было бы сопоставить с приносимыми системой координаторов-резидентов выгодами, многие из которых описаны выше. Однако эти издержки и выгоды нелегко определить по причине характерных трудностей оценки и количественного определения их размеров, а также отсутствия в системе Организации Объединенных Наций согласованных стандартов учета, исполнения бюджета и отчетности.

Наем и развитие карьеры координаторов-резидентов

98. В последние годы наблюдается увеличение числа координаторов-резидентов, назначенных не ПРООН, а другими учреждениями. В 2010 году насчитывалось 36 процентов координаторов-резидентов, назначенных другими учреждениями, тогда как в 2005 году эта цифра составляла примерно 27 процентов¹⁸. Для некоторых из них опыт работы в качестве координатора-резидента повышает возможности карьерного роста в назначивших их организациях. Но в большинстве случаев при возвращении бывших координаторов-резидентов в свою организацию получение ими должности, эквивалентной координатору-резиденту, не гарантировано. В то же время увеличение числа координаторов-резидентов, назначаемых другими учреждениями, помимо ПРООН, имеет последствия и для развития карьеры сотрудников ПРООН, поскольку координаторы-резиденты работают также представителями-резидентами ПРООН.

99. В последние годы можно говорить об улучшении гендерного и географического баланса среди координаторов-резидентов, хотя многое еще предстоит сделать в этом плане. По состоянию на конец 2010 года доля женщин, занимающих должность координатора-резидента, составляла 35 процентов, тогда как в 2000 году этот показатель был равен 23 процентам. За тот же период доля координаторов-резидентов из развивающихся стран возросла с 37 до 52 процентов.

¹⁶ Анализ, проведенный Департаментом по экономическим и социальным вопросам в марте 2011 года.

¹⁷ Включает а) расходы ПРООН и Управления по координации оперативной деятельности в целях развития на систему координаторов-резидентов, б) расходы секретариата Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций и с) смету расходов иных учреждений, кроме ПРООН, на уровне стран, штаб-квартир и регионов, включая примерный стоимостной эквивалент времени, затраченного сотрудниками на мероприятия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Комитета высокого уровня по программам и Комитета высокого уровня по вопросам управления.

¹⁸ Сюда не входят сотрудники, нанятые за пределами системы Организации Объединенных Наций.

100. Согласно результатам оценки, проведенной в 2009 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, наблюдается заметное сокращение числа лиц, претендующих на должности координаторов-резидентов¹⁹, и соответственно сократилось количество назначений на вакантные должности координаторов-резидентов. Это сокращение объясняется несколькими причинами. Во-первых, уровень полномочий, предоставляемых координаторам-резидентам, в восприятии некоторых потенциальных кандидатов является неадекватным, учитывая комплексные и сложные обязанности и уровень ответственности, связанные с этой должностью. Во-вторых, высокие требования, предъявляемые к этой должности, в том числе многочисленные функции, которые должен выполнять координатор-резидент, не подкрепляются достаточной поддержкой.

101. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития разработала план действий с целью помочь привлечь, подготовить и включить кандидатов в реестр координаторов-резидентов, в котором установлены краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные задачи в этой области. В числе других мер планируется проводить более строгое тестирование кандидатов на базе центра служебной аттестации координаторов-резидентов.

102. Та ответственность, которую несут координаторы-резиденты за всю систему Организации Объединенных Наций, требует всестороннего участия всех организаций-членов, включая Секретариат Организации Объединенных Наций, в разработке и осуществлении программ подготовки и инструктирования координаторов-резидентов. С 2007 года вводный курс подготовки координаторов-резидентов включал проведение брифингов в штаб-квартирах учреждений, базирующихся в Европе, при финансовой поддержке последних. Эта вводная программа пересматривается, и теперь в ней основной упор делается не на специфику учреждения, а на тематический подход, при котором учреждения вносят свой вклад в тематическую деятельность, к которой они имеют отношение. Следует оценить достоинства этого подхода, который позволяет ознакомить координаторов-резидентов со всей системой Организации Объединенных Наций.

VII. Вопросы, которые следует иметь в виду при подготовке к четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, который намечен на 2012 год

Достижения

103. Растущая сложность и комплексный характер проблем, стоящих перед развивающимися странами, — от последствий глобального экономического кризиса до устойчивого развития — более чем когда бы то ни было требуют от системы Организации Объединенных Наций слаженности действий по оказанию поддержки этим странам.

¹⁹ Сюда входят кандидаты, прошедшие проверку на занятие должности координатора-резидента, но еще не назначенные на должность.

104. В 2010 году в распоряжение системы координаторов-резидентов был предоставлен целый ряд инструментов и механизмов для осуществления решений Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета о повышении слаженности и эффективности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций.

105. Наиболее важными событиями за последнее время явились внедрение системы управления и подотчетности, связанное с этим постепенное расширение полномочий координатора-резидента и повышение общесистемной ответственности системы координаторов-резидентов. Была подтверждена руководящая роль координаторов-резидентов в разработке и осуществлении рамочных программ организации Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и в рамках страновых групп Организации Объединенных Наций. Структурная реорганизация системы координаторов-резидентов, а также уделение всей системой Организации Объединенных Наций в целом повышенного внимания стратегическим приоритетам, установленным Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития на 2010–2011 годы, наделили систему координаторов-резидентов четким стратегическим видением, актуализации которого способствуют трехгодичные всеобъемлющие обзоры политики. Система управления и подотчетности также обеспечила рационализацию механизма общего управления и надзора системы координаторов-резидентов.

106. В течение 2011–2012 годов, когда будет разрабатываться большое число рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, необходимо будет проанализировать, насколько результативным оказалось большинство из этих мер.

Риски и вызовы

107. Несмотря на многочисленные положительные изменения, все еще существуют системные факторы, ограничивающие роль координатора-резидента. Без права распоряжаться программными ресурсами в крупных объемах руководящая роль координатора-резидента и его способность оказывать влияние на содержание рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития будет ослабленной и по-прежнему в значительной степени будет зависеть от мандатов членов страновых групп. Некоторые из этих проблем, которые можно решить только в процессе рассмотрения управленческих вопросов на уровне системы Организации Объединенных Наций, не входят в круг ведения членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

108. Другими важнейшими факторами, влияющими на полномочия координаторов-резидентов, являются разработка и осуществление совместных программ за счет средств Фонда для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и средств таких целевых фондов с участием ряда доноров, как расширенная система финансирования и единые страновые фонды Организации Объединенных Наций. В первую очередь эти ресурсы необходимы для вовлечения учреждений-нерезидентов в процесс разработки рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Однако будущее Фонда для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и расширенной системы

финансирования является неопределенным, как и дальнейшее финансирование по линии единого фонда Организации Объединенных Наций. Есть основания опасаться, что координаторы-резиденты будут иметь доступ к нецелевым ресурсам только в контексте призывов к совместным действиям в поддержку гуманитарной помощи.

109. В нынешней ситуации успех координаторов-резидентов по-прежнему зависит от личной компетентности и способности осуществлять руководящую роль в страновых группах Организации Объединенных Наций на основе беспристрастности и коллегиальности.

110. Необходимо проанализировать и укрепить связь между такими специальными инструментами учреждений, как страновые программные документы и планы действий по осуществлению страновых программ, и новыми рамочными программами Организации Объединенных Наций по оказанию помощи и планами действий по реализации рамочных программ там, где они существуют, и соответствующим образом упорядочить их с целью повысить согласованность и исключить дублирование и параллелизм. Оценка эффективности инновационных инструментов, разработанных в рамках подхода «Единство действий» (т.е. одна программа, один фонд, одна бюджетная база, план Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и общестрановой программный документ) будет дана по итогам независимого анализа этого подхода.

111. С помощью разделения функций координатора-резидента Организации Объединенных Наций и представителя-резидента ПРООН в системе управления и подотчетности предпринимается попытка решить такие потенциальные проблемы, как конфликт интересов между этими двумя функциями. Эффективное разделение функций зависит от размера страновой группы Организации Объединенных Наций, его увязки с концепцией взаимной подотчетности и масштабов деятельности Организации Объединенных Наций в конкретной стране²⁰. Это зависит также от того, насколько координатор-резидент занимается общесистемными вопросами в сравнении с вопросами, специфичными для конкретных учреждений, и от его личного отношения к участию и расширению полномочий других. Важное значение имеет то обстоятельство, насколько координатор-резидент пользуется доверием как коллегиальный, нейтральный и ответственный руководитель группы, располагающий всесторонними знаниями о системе Организации Объединенных Наций.

112. Повышение ответственности системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций сопровождается ростом ожиданий, возлагаемых на нее, а следовательно и увеличением объема работы координатора-резидента и его канцелярии. Это изменение характера ролей и обязанностей признается в последних документах и инструментах, разработанных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и предусматривающих повышение роли координатора-резидента в составе страновой группы Организации Объединенных Наций. Это, однако, не находит своего отражения в ресурсах, имеющихся в распоряжении координаторов-резидентов, объем которых по существу остается неизменным, если не считать средств для поддержки стран экспериментального осуществления программы «Единство действий».

²⁰ Назначение странового директора в состав страновой группы, оперативная деятельность которой невелика, может быть экономически неоправданно.

113. Возросшая роль координатора-резидента предусматривает распространение функций по координации оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития на целый ряд других областей, включая выполнение руководящих обязанностей в составе комплексной миссии под руководством Специального представителя Генерального секретаря. Такие функции политического и гуманитарного характера укрепляют руководящую роль координатора-резидента в деле координации мероприятий в целях развития.

Рекомендации

114. Экономический и Социальный Совет, возможно, пожелает:

а) рекомендовать Генеральному секретарю в консультации с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития при подготовке четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций наметить пути усиления влияния недавних мер по реорганизации системы координаторов-резидентов на слаженность и эффективность поддержки, оказываемой системой Организации Объединенных Наций государствам-членам, опираясь на результаты независимого анализа;

б) настоятельно призвать членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития осуществить недавно принятые меры по реформированию для обеспечения ответственности системы координаторов-резидентов и связанной с этим взаимной ответственности координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций, как это предусматривается в системе управления и подотчетности;

с) рекомендовать Генеральному секретарю, при подготовке четырехгодичного обзора, провести обзор рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития для оценки их согласованности с национальными приоритетами и их направленности на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и определить эффективность процесса разработки и осуществления рамочных программ, основываясь на деятельности Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития;

д) рекомендовать организациям системы Организации Объединенных Наций сотрудничать с координаторами-резидентами в обеспечении более тесной увязки рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития с программной и проектной документацией учреждений, принимая во внимание их специализированные мандаты и системы работы;

е) предложить Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития усовершенствовать инструменты и механизмы, которые способствуют повышению эффективности, действенности и доступности поддержки, которую оказывает Организация Объединенных Наций странам осуществления программ;

ф) предложить Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития обеспечить, чтобы такие инструменты координации и программирования, как рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказа-

нию помощи в целях развития, были достаточно гибкими, чтобы реагировать на конкретные ситуации, возникающие в различных странах, особенно в странах со средним уровнем дохода, странах-чистых донорах и малых странах, на основе принципов национальной ответственности и руководства;

g) просить Генерального секретаря при подготовке четырехгодичного обзора проанализировать роль существующих механизмов финансирования, включая целевые фонды с участием ряда доноров, в деле оказания странам осуществления программ помощи в решении комплексных проблем развития и в поддержке центральной роли координаторов-резидентов в осуществлении координации на уровне стран и внести рекомендации по дальнейшему совершенствованию этих механизмов;

h) предложить Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития провести обзор существующих механизмов финансирования в поддержку системы координаторов-резидентов, включая механизмы, используемые Департаментом по политическим вопросам, Департаментом по вопросам охраны и безопасности и Управлением по координации гуманитарных вопросов, и внести практические предложения по повышению доступности средств для координаторов-резидентов в докладе, который Генеральный секретарь представит Экономическому и Социальному Совету;

i) рекомендовать Комитету высокого уровня по вопросам управления и Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития пересмотреть правила, касающиеся людских ресурсов и межучрежденческой мобильности персонала, для обеспечения того, чтобы эти правила не ставили в неблагоприятное положение в карьерном плане сотрудников организаций системы Организации Объединенных Наций, которые работают координаторами-резидентами, и для оказания поддержки сотрудникам, которые изъявляют желание пройти проверку на должность координатора-резидента.