



Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
2 April 2009
Russian
Original: English

Комитет по программе и координации

Сорок девятая сессия

Организационная сессия

30 апреля 2009 года

Основная сессия

8 июня — 2 июля 2009 года

Пункт 3(b) предварительной повестки дня*

Вопросы программ: оценка

Оценка поддержки, оказываемой Организацией Объединенных Наций наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, малым островным развивающимся государствам и странам Африки

Доклад Управления служб внутреннего надзора

**«Несоответствие между ожиданиями, имеющимся потенциалом
и механизмами подотчетности не позволяет сфокусировать деятельность
на реализации программ и достижении результатов»**

Резюме

Управление служб внутреннего надзора по просьбе Генеральной Ассамблеи провело оценку актуальности, эффективности и результативности деятельности Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным государствам и поддержки, оказываемой Организацией Объединенных Наций Новому партнерству в интересах развития Африки (НЕПАД).

По результатам этой оценки Управление служб внутреннего надзора (УСВН) сделало следующие выводы:

- утвержденные основные цели, ориентированные на результаты, которые были заложены в бюджеты как Канцелярии Высокого представителя, так и

* E/AC.51/2009/1.



деятельности Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД, основанные на посылке о более значительном увеличении суммы взносов, чем это могут обеспечить руководители программ. Например, улучшить координацию деятельности Организации Объединенных Наций в Африке не позволяют нехватка ресурсов и отсутствие необходимого потенциала. Ожидается, что эти программы дадут большой эффект, хотя среди многочисленных заинтересованных сторон и не сложилось однозначное единство мнений по поводу того, на что можно действительно рассчитывать с учетом имеющихся ограниченных возможностей. Положение усугубляется еще и тем, что недостаточно внимания уделяется реализации программ и отсутствует достаточное взаимодействие с заинтересованными сторонами.

- Главным положительным результатом указанных двух программ является их вклад в решение задач привлечения на уровне политики внимания к особым потребностям в области развития наименее развитых стран, стран, не имеющих выхода к морю, малых островных развивающихся государств и стран Африки на международных форумах, проводимых Организацией Объединенных Наций. В настоящее время функции этих программ и других структур Организации Объединенных Наций распределены недостаточно четко. Государства-члены, партнеры Организации Объединенных Наций и сами заинтересованные учреждения придерживаются весьма различных точек зрения на то, какие направления оперативной деятельности следует считать приоритетными.
- В настоящее время деятельность Канцелярии Высокого представителя и деятельность Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД в различной мере осуществляются в одних и тех же странах. Из 53 стран Африки, охваченных НЕПАД, в 37 также осуществляется одна или несколько подпрограмм Канцелярии Высокого представителя. И наоборот, более трети из 90 стран, охваченных деятельностью Канцелярии Высокого представителя, составляют страны Африки. В настоящее время недостаточно широко используются возможности взаимодействия между Канцелярией Высокого представителя и Канцелярией Специального советника по Африке как небольшими подразделениями с частично совпадающими мандатами.
- Недостаточная координация между тремя подпрограммами объясняется несогласованностью бюджета деятельности Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД и организационной структуры НЕПАД. В настоящее время не назначен старший руководитель, который нес бы ответственность за общие результаты деятельности Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД. Между тем параллельно осуществляемые мероприятия Канцелярии Высокого представителя и Департамента по экономическим и социальным вопросам в условиях раздробленности усилий по оказанию поддержки малым островным развивающимся государствам недостаточно скоординированы. Эти недостатки системы управления снижают эффективность деятельности Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД и деятельности Канцелярии Высокого представителя.

Пять рекомендаций Управления служб внутреннего надзора, в частности, предусматривают проведение обзора, с тем чтобы соответствующие мандаты

нашли воплощение в более конкретной и четко определенной деятельности по программам и чтобы на рассмотрение Генеральной Ассамблеи были представлены пересмотренные (общие или отдельные) стратегические рамки. Также УСВН рекомендует провести обзоры на предмет изучения возможности объединения административных подразделений и подразделений, занимающихся вопросами информационно-пропагандистской работы, и входящих в состав Канцелярии Специального советника по Африке и Канцелярии Высокого представителя и, в любом случае, обеспечения того, чтобы три подпрограммы, касающиеся поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, осуществлялись под руководством и надзором одного руководителя. Кроме того, в рамках программы оказания системой Организации Объединенных Наций поддержки НЕПАД также следует подготовить предложения с целью повышения эффективности поддержки Регионального механизма консультаций (РМК) для Африки. И наконец, Канцелярия Высокого представителя и Департамент по экономическим и социальным вопросам должны уточнить свои функции и разработать совместный план действий для согласования и направления усилий системы Организации Объединенных Наций по поддержке малых островных развивающихся государств.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Справочная информация	5
A. Цель, сфера охвата и методология оценки	5
B. Мандат, организационная структура и ресурсы Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и программы поддержки Организацией Объединенных Наций Нового партнерства в интересах развития Африки.	9
III. Результаты оценки	11
A. Оценка результатов осуществления программ	11
B. Структура и стратегическое планирование	19
IV. Выводы	26
V. Рекомендации	27
Приложение	31

I. Введение

1. На шестьдесят первой сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 61/235, в которой она одобрила решение Комитета по программе и координации предложить Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) провести углубленную оценку деятельности Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, малым островным развивающимся государствам и странам Африки и представить результаты такой оценки на рассмотрение Комитета на его сорок девятой сессии в 2009 году.

2. В настоящий окончательный доклад включены замечания Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и структур системы Организации Объединенных Наций, оказывающих поддержку Новому партнерству в интересах развития Африки (НЕПАД). Такие замечания выделены курсивом.

II. Справочная информация

A. Цель, сфера охвата и методология оценки

3. При проведении оценки УСВН сконцентрировало внимание на программах 8 и 9 двухгодичного плана по программам на 2008–2009 годы и разделах 10 и 11 бюджета Организации Объединенных Наций на 2008–2009 годы, которые касаются деятельности Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД¹.

4. Предметом настоящей оценки являются стратегические рамки Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, включая следующие подпрограммы и их оперативные цели²:

¹ НЕПАД — это общая стратегическая концепция, принятая руководителями стран Африки на 37-й Конференции глав государств и правительств стран — членов Организации африканского единства (предшественницы нынешнего Африканского союза), посвященной проблеме нищеты на Африканском континенте и низкого уровня развития африканских стран и проведенной в июле 2001 года в Лусаке. В НЕПАД были включены приоритетные задачи по удовлетворению особых потребностей в Африке, закрепленные в Декларации тысячелетия: а) оказание поддержки политическим и организационным структурам зарождающейся демократии в Африке; б) дальнейшее укрепление, в сотрудничестве с региональными организациями, миротворческого потенциала; с) принятие специальных мер, направленных на сокращение масштабов нищеты и обеспечение устойчивого развития за счет списания долгов; д) увеличение официальной помощи в целях развития; е) стимулирование притока частного капитала и укрепление потенциала в области торговли; и f) оказание помощи Африке в расширении ее возможностей по противодействию распространению ВИЧ/СПИДа и других инфекционных болезней. Осуществление проектов и программ координирует секретариат НЕПАД, который базируется в Южной Африке.

² A/62/6 (Sect. 10) и (Sect. 11). В своих комментариях Канцелярия Высокого представителя

Таблица 1

Основные ориентированные на результаты цели работы Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и деятельности Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД

Раздел 10. Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам

<i>Подпрограмма</i>	<i>Цель</i>
1. Наименее развитые страны	Повышение качества жизни населения наименее развитых стран путем расширения его возможностей по обеспечению лучшего будущего для себя и развития своих стран
2. Развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю	Обеспечение эффективного осуществления Алматинской программы действий «Удовлетворение особых потребностей развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, в новых глобальных рамках для сотрудничества в области транзитных перевозок между не имеющими выхода к морю развивающимися странами и развивающимися странами транзита»
3. Малые островные развивающиеся государства	Эффективная информационно-пропагандистская работа по мобилизации международной поддержки усилий по реализации Маврикийской стратегии по дальнейшему осуществлению Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств

Раздел 11. Поддержка Организацией Объединенных Наций Нового партнерства в интересах развития Африки

<i>Подпрограмма</i>	<i>Цель</i>
1. Координация глобальной информационно-пропагандистской деятельности и поддержки в связи с НЕПАД (Канцелярия Специального советника по Африке)	Укрепление международного сотрудничества в поддержку НЕПАД и достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРТ), в Африке

отметила, что предложено внести изменения в ее программные цели на двухгодичный период 2010–2011 годов.

<i>Подпрограмма</i>	<i>Цель</i>
2. Региональная координация и поддержка в связи с НЕПАД (осуществляются Экономической комиссией для Африки)	Укрепление поддержки системой Организации Объединенных Наций усилий по осуществлению НЕПАД на региональном и субрегиональном уровнях
3. Деятельность по информированию и повышению осведомленности общественности в поддержку НЕПАД (осуществляется Департаментом общественной информации)	Повышение осведомленности международного сообщества о критическом социально-экономическом положении в Африке, а также об усилиях стран Африки и международного сообщества по обеспечению экономического подъема и устойчивого развития в регионе в интересах достижения целей НЕПАД и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия

5. В соответствии с Положениями и правилами, регулирующими планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ST/SGB/2000/8), цель оценки состоит в определении на как можно более систематической и объективной основе актуальности, эффективности и результативности деятельности в рамках соответствующих программ в сопоставлении с мандатами программ и представлении предложений относительно необходимых улучшений.

6. При проведении оценки УСВН использовало следующие методы:

а) анкетирование персонала, которым в августе-сентябре 2008 года были охвачены все сотрудники Канцелярии Высокого представителя и структур системы Организации Объединенных Наций, оказывающие поддержку НЕПАД³. Показатели участия в обследовании составили соответственно 43 процента (7 человек из 16) и 38 процентов (12 человек из 32);

б) два отдельных обследования заинтересованных сторон, включая все государства-члены, программы Секретариата и фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, а также таких партнеров, как региональные экономические сообщества Африки, секретариат НЕПАД и Комиссия Африканского союза, были проведены 25 августа — 30 сентября 2008 года. Показатели участия для Канцелярии Высокого представителя и структур системы Организации Объединенных Наций, оказывающих поддержку НЕПАД, соответственно составили 14 процентов (45 респондентов из 321) и 4 процента (14 респондентов из 395);

с) обследование 65 координаторов-резидентов⁴;

³ Включая сотрудников Канцелярии Специального советника по Африке, Группы поддержки НЕПАД Экономической комиссии для Африки (ЭКА), которая курирует подпрограмму 2, Бюро по планированию и контролю за осуществлением программ ЭКА и Секции Африки Департамента общественной информации, которая курирует подпрограмму 3.

⁴ Этим обследованием были охвачены все 49 наименее развитых стран, причем в обследовании также приняли участие 19 координаторов-резидентов, базирующихся в

d) 194 углубленных собеседования с сотрудниками Секретариата Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, Женеве, региональных комиссиях и отдельных субрегиональных центрах, а также с сотрудниками партнерских учреждений и представителями государств-членов;

e) тематический обзор внутренней документации и документов для общего пользования, включая рассмотрение общего анализа по стране и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) всех 31 развивающихся стран, не имеющих выхода к морю⁵, и данных о программах, полученных с помощью Комплексной информационной системы контроля и документации и электронной системы служебной аттестации;

f) непосредственное наблюдение за работой заседаний Регионального механизма консультаций для Африки, групп с участием нескольких стран Тихоокеанского региона и межучрежденческой консультативной группы по вопросам малых островных развивающихся государств, а также за ходом совещаний и дискуссионных форумов, проведенных в связи со среднесрочным обзором осуществления Алматинской программы действий и совещанием высокого уровня, посвященным потребностям Африки в области развития.

7. Кроме того, в настоящий доклад были включены некоторые аналитические выкладки и рекомендации, содержащиеся в отдельном докладе УСВН о результатах проверки Канцелярии Высокого представителя и Канцелярии Специального советника по Африке⁶. В частности, в комментариях по выводу 8 (пункты 36 и 37) в настоящем докладе об оценке говорится о сравнительном анализе соответствующих функций Канцелярии Высокого представителя и Департамента по экономическим и социальным вопросам, касающихся оказания поддержки малым островным развивающимся государствам. В настоящем докладе об оценке также подтверждаются рекомендации 1 и 2, содержащиеся в пункте 47 доклада о проверке Канцелярии Высокого представителя и Канцелярии Специального советника по Африке, а также излагаются пять новых рекомендаций.

8. Что касается ограничивающих факторов, то УСВН отметило трудности, обусловленные относительно низкой долей респондентов, особенно среди заинтересованных сторон, участвующих в деятельности Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД. С учетом этого УСВН провело дополнительную серию собеседований с делегациями государств-членов из числа стран Африки, а также с представителями региональных групп и партнеров.

малых островных развивающихся государствах. В общей сложности было получено 14 ответов, т.е. показатель участия составил 22 процента. В обследование были включены только государства — члены Организации Объединенных Наций из списка малых островных развивающихся государств, опубликованного на веб-сайте Канцелярии Высокого представителя по адресу: www.un.org/ohrlls.

⁵ Анализировались последние варианты общего анализа по стране и РПООНПР, которые по состоянию на 14 октября 2008 года содержались на веб-сайте по адресу www.undg.org. На момент проведения анализа данные об общем анализе по стране для Бурунди представлены не были.

⁶ AN2008/860/01, 27 January 2009.

В. Мандат, организационная структура и ресурсы Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и программы поддержки Организацией Объединенных Наций Нового партнерства в интересах развития Африки

9. Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам была учреждена резолюцией 56/227 Генеральной Ассамблеи, которая, в частности, дополнила резолюцию 55/279 Генеральной Ассамблеи, в которой были одобрены итоговые документы, принятые третьей Конференцией Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, на основании рекомендаций Генерального секретаря⁷. Основные функции и цели Канцелярии Высокого представителя в соответствии с внутренним распределением ответственности за осуществление отдельных подпрограмм состоят в обеспечении учета в основной деятельности следующих директивных документов, осуществлении контроля за их реализацией и представлении соответствующих докладов⁸:

- Брюссельская программа действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001–2010 годов⁹;
- Алматинская программа действий «Удовлетворение особых потребностей развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, в новых глобальных рамках для сотрудничества в области транзитных перевозок между не имеющими выхода к морю развивающимися странами и развивающимися странами транзита»¹⁰;

⁷ A/56/645 и Add.1 и Add.1/Corr.1 и 2.

⁸ Мандат на осуществление контроля и представление докладов относится к Брюссельской программе действий и Алматинской программе действий. Контроль за осуществлением Барбадосской программы действий и Маврикийской стратегии и представление соответствующих докладов входит в обязанности Группы по малым островным развивающимся государствам Департамента по экономическим и социальным вопросам (см. пункты 36–37).

⁹ Принята на третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам в 2001 году в Брюсселе и одобрена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 55/279. Всеобъемлющей целью Программы действий являются «достижение существенного прогресса в работе по сокращению наполовину к 2015 году количества людей, живущих в условиях крайней нищеты, а также оказание содействия устойчивому развитию наименее развитых стран». В Программе действий указано 30 международных целей в области развития, в том числе цели, сформулированные в Декларации тысячелетия.

¹⁰ Алматинская программа действий была принята на Международной конференции министров развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита и стран-доноров и представителей международных учреждений, занимающихся вопросами финансирования и развития, по вопросу о сотрудничестве в области транзитных перевозок, которая была проведена 25–29 августа 2003 года в Алматы, Казахстан.

- Барбадосская программа действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств и Маврикийская стратегия¹¹ по ее дальнейшему осуществлению.

10. Мандат программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД был сформулирован в резолюции 57/7 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея призвала систему Организации Объединенных Наций соотносить свою деятельность с приоритетами Нового партнерства в интересах развития Африки и содействовать координации деятельности на национальном, региональном и глобальном уровнях. В своей резолюции 57/300 Ассамблея также постановила создать в системе Организации Объединенных Наций подразделение для обзора своей деятельности по оказанию поддержки НЕПАД и соответствующей деятельности международного сообщества и представления докладов и, таким образом, учредила Канцелярию Специального советника по Африке. Одновременно для Секретариата была учреждена новая программа и раздел бюджета, в которые вошла подпрограмма, посвященная Канцелярии Специального советника по Африке, подпрограмма, посвященная координации региональной деятельности по поддержке НЕПАД (осуществляется под руководством Экономической комиссии для Африки (ЭКА)), и подпрограмма, посвященная информационным мероприятиям (осуществляется под руководством Департамента общественной информации). Хотя раздел бюджета, посвященный программе поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, включает три подпрограммы, общую координацию и руководство осуществляет Канцелярия Специального советника по Африке, на которую, в частности, возложена ответственность за координацию деятельности Междепартаментской целевой группы по африканским вопросам¹².

11. В двухгодичном периоде 2008–2009 годов общая сметная сумма ресурсов по регулярному бюджету Канцелярии Высокого представителя составляет 5,6 млн. долл. США, которая предназначается для финансирования 11 должностей категории специалистов и выше и 4 должностей категории общего обслуживания. Помимо этого, на нужды Канцелярии Высокого представителя предусмотрены внебюджетные ресурсы в сумме 1,1 млн. долл. США. На деятельность Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД в регулярном бюджете предусмотрено 11,2 млн. долл. США. Эта сумма предназначена для финансирования 22 должностей категории специалистов и выше и 11 должностей категории общего обслуживания. Из этих 33 должностей 21 должность приходится на Канцелярию Специального советника по Африке, 5 — на ЭКА и 7 — на Департамент общественной информации. Выделяемые на деятельность Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД ассигнования по линии внебюджетного финансирования в размере 470 000 долл. США используются исключительно Канцелярией Специального советника. Руководители Канцелярии Специального советника по Африке (Специальный со-

¹¹ На Международном совещании для обзора осуществления Барбадосской программы действий, проведенном в январе 2005 года, были приняты Маврикийская декларация и Маврикийская стратегия по дальнейшему осуществлению Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств (A/CONF.207/11 и Согг.1). Маврикийская стратегия была одобрена Генеральной Ассамблеей на ее пятьдесят девятой сессии.

¹² Координационный механизм, созданный на уровне Центральные учреждений резолюцией 57/300 Генеральной Ассамблеи.

ветник) и Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам (Высокий представитель) занимают должности уровня заместителя Генерального секретаря. С января 2008 года на заместителя Генерального секретаря по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам были также возложены функции Специального советника по Африке (см. пункты 41–43).

Таблица 2

Сметы бюджета Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и программы поддержки Организацией Объединенных Наций Нового партнерства в интересах Африки на 2006–2007 и 2008–2009 годы
(В тыс. долл. США)

Программа	2006–2007 годы			Количество должностей	2008–2009 годы			Количество должностей
	Регулярный бюджет	Внебюджетные ресурсы	Итого		Регулярный бюджет	Внебюджетные ресурсы	Итого	
Канцелярия Высокого представителя	5 052,7	2 849,4	7 902,1	15	5 569,4	1 120,5	6 689,9	15
Поддержка Организацией Объединенных Наций НЕПАД	10 803,1	745,3	11 548,4	32	11 186,3	470,0	11 656,3	33
Подпрограмма 1 (Канцелярия Специального советника по Африке)	7 070,3	745,3	7 815,6	21	7 360,1	470,0	7 830,1	21
Подпрограмма 2 (ЭКА)	1 478,7	–	1 478,7	4	1 573,7	–	1 573,7	5
Подпрограмма 3 (Департамент общественной информации)	2 254,1	–	2 254,1	7	2 252,5	–	2 252,5	7

Источник: при составлении таблицы использовались данные, содержащиеся в документе Генеральной Ассамблеи A/62/6 (Sect. 10) и (Sect. 11).

12. В приложении содержится диаграмма, на которой показаны связи между двумя программами и их партнерскими структурами, а также многочисленными координационными механизмами.

III. Результаты оценки

A. Оценка результатов осуществления программ

Вывод 1: Деятельность Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД и деятельность Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и

малым островным развивающимся государствам привлекли внимание международного сообщества к вопросу о положении в соответствующих группах нуждающихся стран, однако информационно-пропагандистская деятельность в рамках этих программ почти не отразилась на размерах ассигнований, выделяемых Организацией Объединенных Наций на осуществление страновых программ, и масштабах таких программ.

13. УСВН пришло к выводу о том, что деятельность Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД и деятельность Канцелярии Высокого представителя помогли повысить уровень осведомленности о потребностях в области развития стран, охватываемых этими программами. С 2002 года на протяжении пяти двухгодичных периодов подряд в двухгодичном плане по программам Организации Объединенных Наций уделялось особое внимание нуждам Африки и подчеркивалось важное значение деятельности Организации Объединенных Наций по поддержке НЕПАД. Большинство опрошенных УСВН заинтересованных сторон отмечают положительный эффект от информационно-пропагандистской и оперативной деятельности Канцелярии Специального советника по Африке, в частности от активного участия Специального советника в осуществлении различного рода инициатив, касающихся развития сотрудничества Юг-Юг, и проведении форумов по инициативе стран Африки, включая совещание высокого уровня, посвященное потребностям Африки в области развития. УСВН также сделало вывод о том, что Канцелярия Высокого представителя внесла вклад в формирование консенсуса в отношении того, что наименее развитые страны, развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства имеют особые потребности в области развития и сталкиваются с рядом специфических трудностей. Данные опросов наглядно свидетельствуют о том, что усилия Канцелярии Высокого представителя непосредственно способствовали заострению внимания Генеральной Ассамблеи, в частности, на вопросе о положении развивающихся стран, не имеющих выхода к морю. Кроме того, благодаря усилиям Канцелярии Высокого представителя был дан толчок программной деятельности системы Организации Объединенных Наций в области транзитного транспорта и содействия торговле, которая была направлена на осуществление одной глобальной стратегии, тогда как прежде она была распылена между целым рядом отдельных региональных и субрегиональных инициатив. Тем не менее, УСВН отмечает, что интересы развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и малых островных развивающихся государств пока не учитываются Всемирной торговой организацией в рамках переговоров о преференциальных условиях торговли.

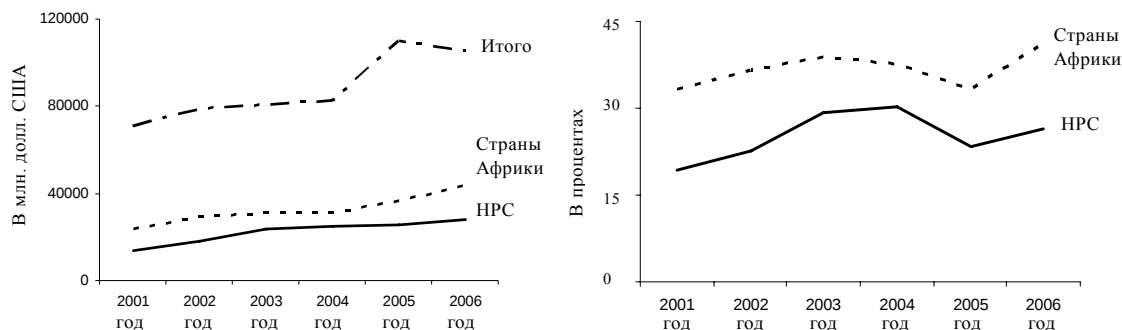
14. Между тем информационно-пропагандистская деятельность не всегда в равной мере находила отражение в страновых планах по программам страновых групп Организации Объединенных Наций. Как видно из ответов респондентов, полученных УСВН, разработка страновых программ не всегда велась на основе Брюссельской программы действий, которая была утверждена вскоре после принятия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в которой учтены особые потребности наименее развитых стран. Половина страновых групп, принявших участие в опросе координаторов-резидентов, сообщили, что, по их мнению, Брюссельская программа действий, в отличие от целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не сказалась на национальных приоритетах и планах разви-

тия. Согласно широко распространенному мнению, Брюссельская программа действий дублирует цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, или представляет собой механизм для принятия последующих мер. Что касается реализации Алматинской программы действий, то и здесь отмечено отсутствие связи между информационно-пропагандистским обеспечением и разработкой глобальных рекомендаций, с одной стороны, и программной деятельностью учреждений Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки национальным правительствам — с другой. Например, ни в одном общем анализе по стране и ни в одной РПООНПР для развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, не упоминается Алматинская программа действий. Лишь в одном случае в общем анализе по стране прямо говорится, что соответствующая страна принадлежит к числу стран, не имеющих выхода к морю, и что она в силу этого сталкивается со специфическими трудностями, однако и тут не было сделано ссылки на Алматинскую программу действий. Такие упоминания содержатся в документах по РПООНПР менее чем половины стран этой группы (в которую в общей сложности входит 31 страна), при этом еще меньшая доля стран предусмотрела поддержку по программам деятельности для удовлетворения особых потребностей этих стран в области транзитного транспорта и содействия торговле.

15. УСВН отмечает, что Канцелярии Высокого представителя и Канцелярии Специального советника по Африке было поручено обеспечить мобилизацию международной поддержки и ресурсов для соответствующих групп стран. Вместе с тем положительную тенденцию к увеличению объема ресурсов, выделяемых на нужды наименее развитых стран и стран Африки, нельзя считать непосредственным результатом информационно-пропагандистской деятельности или усилий по мобилизации средств в рамках этих двух программ. В этой связи УСВН констатирует, что за последние несколько лет значительно увеличился номинальный объем помощи как странам Африки, так и наименее развитым странам. В 2006 году такая помощь, составившая 43,4 млрд. долл. США для стран Африки и 28 млрд. долл. США для наименее развитых стран, примерно в два раза превысила уровень 2001 года. За этот период также увеличилась приходящаяся на страны Африки и наименее развитые страны доля от общего объема выделяемой помощи. Кроме того, общая сумма годовых ассигнований Организации Объединенных Наций на нужды Африки и наименее развитых стран, составлявшая соответственно 2,2 млрд. долл. США и 2,5 млрд. долл. США в 2001 году, к 2006 году увеличилась до 5,6 млрд. долл. США и 5,3 млрд. долл. США. За период с 2001 по 2006 год процентная доля ассигнований, выделяемых в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций на оперативную деятельность в Африке, увеличилась с 31 процента до 44 процентов, а в наименее развитых странах — с 34 процентов до 42 процентов. УСВН отмечает, что помимо мобилизации международной поддержки и ресурсов Канцелярия Высокого представителя привлекла внебюджетные ресурсы в целях осуществления своих программ, включая организацию серии совещаний по подготовке среднесрочных обзоров осуществления Брюссельской программы действия и Алматинской программы действий и принятие мер по оказанию содействия более активному участию представителей наименее развитых стран в ежегодных основных сессиях Экономического и Социального Совета. Несмотря на то, что страны-бенефициары высоко оценили принятые меры, некоторые государства-члены выразили сомнения по по-

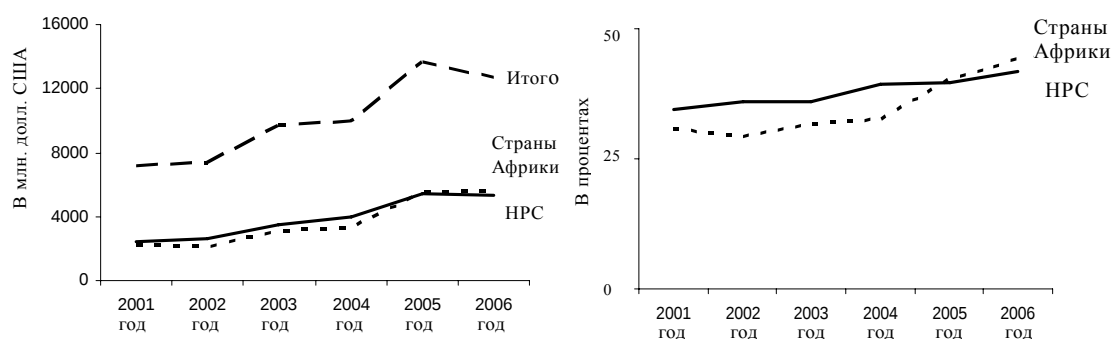
воду возможности осуществления данной инициативы по сбору средств в течение длительного времени.

Диаграмма 1
Совокупный объем официальной помощи в целях развития странам Африки и наименее развитым странам



Источник: база статистических данных Организации экономического сотрудничества и развития; данные об официальной помощи в целях развития соответствуют общей чистой сумме средств, полученных от всех доноров в неизменных ценах 2006 года.

Диаграмма 2
Общая сумма расходов Организации Объединенных Наций на деятельность в Африке и наименее развитых странах (НРС)



Источник: использовались данные, взятые из документов A/63/71, A/62/74, A/61/77 и A/60/74. Данные о расходах Организации Объединенных Наций приводятся в номинальном выражении/текущих ценах.

Вывод 2: Сотрудничество с рядом координационных механизмов осуществляется в контексте конкретных мероприятий и мало способствует улучшению координации действий в общесистемном масштабе.

16. Как Канцелярия Специального советника по Африке, так и Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам являются членами Исполнительного комитета по экономическим и социальным вопросам и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР). УСВН отмечает, что Канцелярия Специального советника и Канцелярия Высокого представителя — это очень мелкие структуры, которые не осуществляют оперативную деятельность и почти не имеют влияния на остальных членов. Как показывают результаты собеседований, проведенных в секретариатах координационных органов, участие Канцелярии Специального советника по Африке ограничивалось проведением общих брифингов и распространением информации о проводимых мероприятиях.

17. На момент подготовки бюджета по программам продолжалась работа сформированной Канцелярией Высокого представителя группы по странам, находящимся в особой ситуации, при Исполнительном комитете по экономическим и социальным вопросам. Хотя Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/203 приняла к сведению стратегию информационно-пропагандистской деятельности в поддержку дальнейшего осуществления Брюссельской программы действий¹³, еще не подготовлен план оперативных мероприятий по ее осуществлению, который должен был быть разработан Канцелярией Высокого представителя в консультации с другими партнерами. План действий Организации Объединенных Наций по дальнейшему осуществлению Брюссельской программы действий на 2007–2010 годы, в котором координаторам-резидентам/страновым группам Организации Объединенных Наций предлагается содействовать обеспечению общесистемного учета выводов по итогам странового среднесрочного обзора, недавно утвержденных ГООНВР¹⁴. Вместе с тем УСВН отмечает, что в ближайшем будущем в этой связи не планируется принятие каких-либо мер, так как страновые группы хотели бы получить дополнительные пояснения относительно необходимых мер по оказанию содействия дальнейшему осуществлению плана действий.

18. Канцелярия Высокого представителя учредила две межучрежденческие консультативные группы: по наименее развитым странам и развивающимся странам, не имеющих выхода к морю. УСВН отмечает, что эти две группы не обладают большим влиянием и не принимают активного участия в проходящих консультациях. Результаты собеседований с отдельными координаторами деятельности в интересах наименее развитых стран в учреждениях Организации Объединенных Наций подтверждают отсутствие регулярных консультаций. Межучрежденческой консультативной группе по развивающимся странам, не имеющим выхода к морю¹⁵, удавалось поддерживать более тесные контакты со своими членами, и благодаря этому она играла конструктивную роль в подго-

¹³ A/62/322.

¹⁴ См. на веб-сайте по адресу: http://www.undg.org/docs/9486/Final-UNDG-Meeting-Report-24th-September-2008-1_JKP.doc.

¹⁵ Членами Межучрежденческой консультативной группы по развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и осуществлению Алматинской программы действий, в частности, являются Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Экономическая комиссия для Африки, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана, Европейская экономическая комиссия, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна и Всемирный банк.

товке к среднесрочному обзору осуществления Алматинской программы действий. Вместе с тем, по мнению некоторых членов, она не проводила достаточно широких консультаций.

19. Хотя Канцелярия Специального советника по Африке полномочна проводить заседания Междепартаментской целевой группы по африканским вопросам¹⁶, по имеющейся у УСВН информации, такие заседания и другие мероприятия осуществляются нерегулярно¹⁷. В результате собеседований с рядом членов целевой группы было установлено, что между ними отсутствует единство взглядов. УСВН принимает к сведению сделанный Генеральным секретарем вывод о том, что «имеет место тенденция к увеличению числа связанных с Африкой мероприятий, что порождает несогласованность и ведет к неоптимальному использованию ограниченных по своему объему ресурсов»¹⁸. В ответ на этот сделанный на политическом уровне призыв принять меры по рационализации и координации целевая группа не предложила каких-либо решений. Однако УСВН признает, что обеспечить эффективную координацию сотрудничества учреждений Организации Объединенных Наций со странами Африки в области пропаганды и осуществления НЕПАД мешает ряд внешних факторов, к числу которых относятся медленные темпы улучшения координации и осуществления программ на национальном, субрегиональном и региональном уровнях на Африканском континенте.

20. УСВН отмечает весьма ограниченное участие Канцелярии Высокого представителя и Канцелярии Специального советника в координации деятельности на региональном уровне, хотя Канцелярия Специального советника проводит совещания группы по вопросам коммуникации и информационно-пропагандистской деятельности регионального координационного механизма для Африки¹⁹. Что касается стран Африки, то ЭКА, на которую возложено осуществление подпрограммы 2, отвечает за оказание поддержки региональному координационному механизму. ЭКА, как представляется, располагает ограниченными возможностями по поддержке этого механизма, так как ее соответствующий штат насчитывает пять сотрудников, а бюджет составляет 0,03 процента от общей суммы расходов системы Организации Объединенных Наций на деятельность в Африке²⁰. Имеющихся возможностей явно недостаточно для того, чтобы ЭКА могла более активно содействовать обеспечению скоординированности работы группы и взаимодействия между ними. В других регионах деятельность регионального координационного механизма иногда построена иначе. Например, перед региональным координационным механиз-

¹⁶ См. резолюцию 57/300 and ST/SGB/2003/6.

¹⁷ AN2008/860/01, paras. 61 and 62.

¹⁸ A/63/130, пункт 48.

¹⁹ В региональный координационный механизм входят девять групп, возглавляемых ЭКА, Программой развития Организации Объединенных Наций, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, Программой Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, Детским фондом Организации Объединенных Наций, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Канцелярией Специального советника по Африке, Департаментом общественной информации и Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию. В деятельности регионального координационного механизма принимают участие все учреждения Организации Объединенных Наций, осуществляющие деятельность в Африке.

²⁰ Такие расходы в 2006 году составили 5,6 млрд. долл. США (A/63/71).

мом для Азии, который работает под руководством региональной комиссии, ставится задача обеспечения слаженной работы групп региональных директоров — структуры, которую используют фонды и программы Организации Объединенных Наций. Насколько удалось выяснить УСВН, Канцелярия Высокого представителя не принимает участия в деятельности региональных координационных механизмов. Сотрудничество с региональными учреждениями Организации Объединенных Наций было направлено на проведение среднесрочных обзоров осуществления Брюссельской программы действий и Алматинской программы действий. Таким образом, по мнению УСВН, Канцелярия Высокого представителя и Канцелярия Специального советника вряд ли смогут вносить существенный вклад в деятельность на региональном уровне.

Вывод 3: *Поддержка деятельности неправительственных органов неэффективна*

21. УСВН считает, что Канцелярия Высокого представителя столкнулась с серьезными проблемами в обеспечении эффективного контроля за осуществлением вышеупомянутых программ действий²¹. Межучрежденческие консультативные группы по наименее развитым странам и развивающимся странам, не имеющим выхода к морю (см. пункт 18), в этой работе не участвовали. И хотя Канцелярия Высокого представителя по просьбе Экономического и Социального Совета²² с 2005 года подготавливает ежегодный доклад об осуществлении Брюссельской программы действий в новом формате и предоставляет информацию по ряду показателей²³, она отмечает сложность этой задачи, обусловленную тем, что в Канцелярии нет необходимых технических специалистов и при подготовке таких периодических докладов она была вынуждена привлекать консультантов. Ряд государств-членов заявили, что, по их мнению, более тесное взаимодействие между государствами-членами и учреждениями-партнерами позволит Канцелярии Высокого представителя более эффективно использовать существующие механизмы отчетности, в частности такие, как процесс составления национального доклада о прогрессе в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и межучрежденческая система мониторинга за осуществлением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. *В своих комментариях Канцелярия Высокого представителя отметила, что этот доклад является единственным источником, в котором данные по всем наименее развитым странам, касающиеся различных аспектов, были разбиты по категориям.* УСВН установило, что треть показателей, используемых в ежегодном докладе Генерального секретаря об осуществлении Брюссельской программы действий, также являются показателями достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и что перенос данных, которые уже приводились в других источниках, из одних таблиц в другие сам по себе не повышает аналитическую ценность.

²¹ A/CONF.191/13, пункт 93: «К осуществлению последующих действий, контроля и обзора [Брюссельской] программы действий ... должны привлекаться все соответствующие заинтересованные стороны. Они должны осуществляться последовательно и подкреплять друг друга. Следовательно, между различными уровнями, на которых предпринимаются последующие шаги, должны быть установлены отлаженные связи».

²² Резолюция 2004/65 Экономического и Социального Совета, пункт 6.

²³ В документе A/63/77 анализируются 38 показателей и 2 инициативы, направленные на повышение транспарентности в добывающей промышленности.

22. Как показывают данные проведенных УСВН опросов заинтересованных сторон взаимодействие Канцелярии Высокого представителя с тремя соответствующими координационными бюро и ее поддержка таких бюро осуществляются недостаточно активно, в частности в отношении малых островных развивающихся государств и наименее развитых стран. По мнению некоторых, такой поддержке не хватает динамики и очень часто она тесно увязывается с целью своевременно подготовить проекты документов, тем не менее, УСВН признает, что в последнее время, после назначения нового Высокого представителя, в этой области отмечается прогресс. *В своих комментариях Канцелярия Высокого представителя отмечает, что ее самый ценный вклад заключался в поддержке межправительственных процессов и различных координационных групп. Такая поддержка оказывалась, в частности, по следующим направлениям: а) обслуживание переговоров в рамках Второго комитета, б) организация первой конференции Организации Объединенных Наций по вопросам развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и подготовка ежегодного доклада об осуществлении Алматинской программы действий, с) оказание помощи в организации ежегодных совещаний министров развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и наименее развитых стран в целях выработки их скоординированной позиции на сессиях Генеральной Ассамблеи и на последующий период и d) организация среднесрочного обзора осуществления Брюссельской программы действий и Алматинской программы действий.*

23. На основании подготавливаемых Канцелярией Специального советника по Африке ежегодных докладов о поддержке, оказываемой Организацией Объединенных Наций и международным сообществом НЕПАД, и о причинах конфликтов в Африке Генеральная Ассамблея вынесла большое число рекомендаций. Большинство заинтересованных сторон считают, что таким докладам следует придать более аналитический характер и что они должны содержать конкретные предложения в целях облегчения последующей работы. УСВН отмечает, что сбор данных осуществлялся исключительно по материалам учреждений Организации Объединенных Наций. УСВН также сделало вывод о том, что собранные данные не дают полного представления о международной поддержке НЕПАД и что Канцелярия Специального советника внесла минимальный вклад в усилия по сбору и распространению информации, необходимой для принятия обоснованных решений.

Вывод 4: Подпрограмма, посвященная общественной информации, программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД недостаточно четко увязана со стратегией осуществления программы в целом.

24. Деятельность по программе поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД в области общественной информации ведется по трем направлениям. Главное направление работы в области общественной информации — выпуск журнала “Africa Renewal” («Возрождение Африки»), который ежеквартально издается Департаментом общественной информации и который также используется для подготовки ряда других печатных и сетевых информационных продуктов. Следующее направление работы связано с проведением Департаментом общественной информации ряда других информационных мероприятий более ограниченного масштаба. И наконец, мероприятия по информированию широкой общественности, осуществляемые за рамками подпрограммы, курируемой Департаментом общественной информации. УСВН, во-первых, отмечает слабую координацию между этими направлениями информационной

деятельности; представляется, что работа по отдельным направлениям ведется относительно обособленно. В своих комментариях Департамент общественной информации указал, что между тремя подпрограммами уже давно сложилось непрерывное взаимодействие, направленное на то, чтобы придать осуществляемой деятельности более целенаправленный характер и обеспечить более четкое разделение функций. Разработаны и осуществляются несколько совместных инициатив. Во-вторых, на выпуск журнала “Africa Renewal” направляется около 74 процентов ресурсов, выделяемых в рамках подпрограммы 3. В своих комментариях Департамент общественной информации отметил, что не всегда его участие в деятельности, не связанной с выпуском журнала, можно оценить по объему ресурсов, выделяемых в рамках подпрограммы 3. При проведении некоторых мероприятий, касающихся НЕПАД или стран Африки, Департамент использовал широкий набор услуг и, в частности, задействовал обширную сеть информационных центров Организации Объединенных Наций. УСВН отмечает, что слабая координация между тремя подпрограммами частично объяснялась отсутствием стратегии в области общественной информации, которая направляла бы деятельность по разработке и осуществлению программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД в этой области. УСВН подчеркивает, что координация будет продуктивной и ограниченные ресурсы, выделяемые на осуществление программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, будут использоваться эффективно только тогда, когда будет разработана такая стратегия в области общественной информации для всей программы в целом.

В. Структура и стратегическое планирование

25. В общем можно отметить, что Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и программа поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД содействовали привлечению внимания на уровне политики к вопросу о потребностях особо нуждающихся стран в области развития. Тем не менее в большинстве предусмотренных в мандате областей деятельности достижения по программе, включая организацию совещаний высокого уровня, соответствуют уровню мероприятий. По мнению УСВН, основные причины отсутствия общего результата можно разделить на три категории: неизбежно возникающая коллизия между различными толкованиями мандата и ограниченными возможностями, структурная несбалансированность программ и слабое стратегическое планирование.

Вывод 5: Одной из проблем Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД является неизбежное несоответствие между высокими ожиданиями и ограниченными возможностями.

26. УСВН отмечает, что заинтересованные стороны и персонал, участвующий в осуществлении программ, по-разному толкуют широкие мандаты Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД. УСВН отмечает, что персонал, партнеры и заинтересованные страны пользуются самыми разными определениями и исходят из несовпадающих ожиданий. Наличие множества различных толкований создает настоящую путаницу в отношении того, каковы на самом деле мандаты про-

грамм, в чем состоят их приоритеты и какие результаты следует ожидать при наличии достаточной поддержки за счет имеющихся ресурсов.

27. Что касается информационно-пропагандистской поддержки в интересах стран, охватываемых деятельностью Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД в целом, то на получение такой поддержки претендует целый ряд структур, в том числе непосредственно в системе Организации Объединенных Наций. Например, некоторые заинтересованные стороны считают, что с учетом ресурсов, которыми располагают Канцелярия Высокого представителя и программа поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, есть все основания рассчитывать на то, чтобы основное внимание в их информационно-пропагандистской деятельности было сосредоточено на оказании содействия межправительственному диалогу. По мнению других, задачи информационно-пропагандистской деятельности и мобилизации средств должны решаться в увязке друг с другом, так как информационно-пропагандистская работа бессмысленна, если она не обеспечивает хотя бы минимального дополнительного притока средств. УСВН отмечает, что несовпадение мнений государств-членов и партнеров из числа учреждений Организации Объединенных Наций порождает неясность в вопросе о том, на решение каких задач должна быть направлена информационно-пропагандистская деятельность Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД и к каким аудиториям она должна быть обращена. УСВН отмечает также подобную нечеткость позиций, а иногда и их завышенные ожидания с учетом имеющегося объема ресурсов в отношении других аспектов мандатов этих двух программ.

28. С учетом крайне сложных институциональных условий, в которых работают Канцелярия Высокого представителя и Канцелярия специального советника по Африке, УСВН подчеркивает, что вышеуказанное несоответствие необходимо устранить, для чего государства-члены и обе программы должны более четко определить, какие результаты можно разумно ожидать от деятельности Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД. Это могло бы существенно повысить значение этих программ. Как показано в приложении, большая часть ресурсов и мероприятий общей системы Организации Объединенных Наций, предназначенных для оказания поддержки странам с особыми потребностями и странам Африки, находятся в ведении структур, которые не входят в Секретариат. Так, согласование вопросов социально-экономического развития осуществляется с помощью многочисленных координационных механизмов.

Вывод 6: *Необходимо четче определить направленность деятельности по программам и лучше сформулировать стратегические рамки.*

29. УСВН считает, что в интересах повышения эффективности программ абсолютно необходимо сосредоточить имеющиеся ресурсы на осуществление достижимых результатов. Программы смогут максимально эффективно использовать имеющиеся возможности осуществления только в том случае, если они более четко сосредоточат свои усилия на решении вполне определенных задач. Хотя чуть более половины респондентов (55 процентов), принявших участие в обследовании заинтересованных сторон, указали, что к числу самых сильных сторон Канцелярии Высокого представителя относятся четкий мандат и высокий политический авторитет, более значительное большинство заинте-

ресованных сторон отметили, что, по их мнению, Канцелярия Высокого представителя не сумела использовать это преимущество для того, чтобы обеспечить согласованность деятельности партнерских учреждений в конкретных программных областях.

30. Неясность в этом вопросе также признала Канцелярия Специального советника по Африке в своей публикации “Advocacy and communication update” за декабрь 2007 года, в которой недвусмысленно проводится мысль о том, что Канцелярии Специального советника надлежит обсудить и согласовать вопрос о содержании и характере своих информационно-пропагандистских функций. УСВН отмечает, что до сих пор ни одна из попыток разработать информационно-пропагандистскую стратегию для Канцелярии Специального советника или программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД в целом не увенчалась успехом. Кроме того, недостаточная сфокусированность информационно-пропагандистской деятельности на осуществлении программ, в свою очередь, также способствовала тому, что усилия Канцелярии Специального советника по мобилизации поддержки со стороны других учреждений Организации Объединенных Наций были неэффективны. Из 23 инициатив, которые были предложены Канцелярией Специального советника в ее публикации “Advocacy and communication update”, 21 инициатива не была осуществлена.

31. По мнению УСВН, логические схемы двух программ на двухгодичный период 2008–2009 годов были разработаны без учета организационных требований и руководящих принципов в отношении составления бюджета, ориентированного на результаты. В результате этого затрудняется оценка работы, и ими нельзя руководствоваться при планировании программ. Цели программ и ожидаемые достижения слишком расплывчаты и нереалистичны с учетом имеющихся ресурсов. В качестве примера можно взять цель подпрограммы 1 Канцелярии Высокого представителя — «Повышение качества жизни населения наименее развитых стран путем расширения его возможностей построения лучшего будущего для себя и обеспечения развития своих стран»²⁴. Ясно, что такая цель не способствует сосредоточению усилий на конкретных аспектах при выполнении мандатов программы. Как показывают результаты анализа, проведенного УСВН, почти половина ожидаемых достижений не отражает общие цели программы и допускает субъективное толкование.

32. Показатели достижения результатов не являются точными показателями для оценки реализации ожидаемых достижений. Например, увеличение числа совместных мероприятий не позволяет судить о том, были достигнуты намеченные результаты в деле улучшения координации или нет. Как показывает анализ, проведенный УСВН, свыше 60 процентов показателей достижения результатов не содержат информации о степени реализации соответствующих ожидаемых достижений. В некоторых случаях выбор неправильных показателей достижения результатов создает еще большую путаницу в отношении и без того неясного понимания целей программ. Например, Канцелярия Высокого представителя перечислила ряд стран, оказывающих наименее развитым странам помощь в размере, превышающем 0,1 своего валового национального дохода, в качестве показателя достижения результатов за двухгодичный период 2008–2009 годов, таким образом дав понять, что от Канцелярии Высокого

²⁴ A/62/6 (Sect.10).

представителя ожидается, что она должна влиять на приток средств по линии официальной помощи в целях развития.

33. Кроме того, показатели достижения результатов не позволяют судить о вкладе программ в реализацию ожидаемых достижений. Хотя этот недостаток касается не только Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, УСВН отмечает, что в данном случае процентная доля плохо сформулированных показателей достижения результатов особенно велика (соответственно 80 процентов и 70 процентов). УСВН также отмечает повторение одних и тех же показателей достижения результатов во всех трех подпрограммах программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, что указывает на отсутствие процедур комплексного планирования, ориентированного на достижение результатов. УСВН подчеркивает, что более четкое определение направленности деятельности по программам и более ясное формулирование стратегических рамок поможет всем заинтересованным сторонам выработать единую позицию в отношении надлежащего круга ведения Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД.

Вывод 7: бюджет программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД и структура ее подпрограмм не отражают порядок подотчетности.

34. УСВН отмечает, что заместитель Генерального секретаря, возглавляющий Канцелярию Специального советника по Африке, фактически не контролирует две подпрограммы программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, а именно те, осуществление которых возложено на ЭКА и Департамент общественной информации. Эти подпрограммы функционируют таким образом, что планирование их деятельности, их текущее управление и их системы подотчетности находятся в ведении соответствующих «хозяев» учреждений, а не заместителя Генерального секретаря. Фактически осуществление этих подпрограмм находится в компетенции руководителей Департамента общественной информации и ЭКА, которые организуют разработку планов работы, планирование и подготовку отчетов об использовании кадровых и иных ресурсов, контроль и оценку оперативной деятельности, осуществление оценки достигнутых результатов и проведение мероприятий по обеспечению подотчетности руководителей и персонала.

35. В настоящее время заместитель Генерального секретаря, возглавляющий Канцелярию Высокого представителя и Канцелярию Специального советника, заключает с Генеральным секретарем два отдельных договора — для Канцелярии Высокого представителя, а другой — для подпрограммы 1 программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, исключая все остальные подпрограммы, предусмотренные в разделе 11 бюджета по программам. В таком договоре заместителя Генерального секретаря по общественной информации указано, что он отвечает, в частности, за осуществление подпрограммы 3. Между тем в договоре заместителя Генерального секретаря, возглавляющего ЭКА, не указана подпрограмма 2. Насколько понимает УСВН, это отражает положение, которое существовало до введения временного положения, в соответствии с которым заместитель Генерального секретаря, возглавляющий Канцелярию Высокого представителя, также руководит Канцелярией Специального советника. Так или иначе, УСВН делает вывод о том, что нет такого старшего должностного лица, которое бы отвечало за программу поддержки Органи-

зацией Объединенных Наций НЕПАД в целом, являющуюся отдельной программой Секретариата Организации Объединенных Наций, для которой предусмотрен отдельный раздел бюджета. УСВН также делает вывод, который подтверждает целый ряд заявлений о том, что руководитель Канцелярии Специального советника имеет ограниченную возможность влиять на ход осуществления подпрограмм 2 и 3 и что деятельность по осуществлению трех подпрограмм плохо координируется на оперативном уровне.

Вывод 8: *с учетом раздробленности, характеризующей деятельность по оказанию поддержки малым островным развивающимся государствам, параллельно осуществляемые мероприятия Канцелярии Высокого представителя и Департамента по экономическим и социальным вопросам нуждаются в более тесной координации.*

36. В отношении оказываемого Организацией Объединенных Наций содействия осуществлению Барбадосской программы действий и Маврикийской стратегии в части, касающейся малых островных развивающихся государств, УСВН усматривает значительное дублирование усилий между Канцелярией Высокого представителя и Департаментом по экономическим и социальным вопросам. На момент учреждения Канцелярии Высокого представителя резолюцией 56/227 Генеральной Ассамблеи Группа по малым островным развивающимся государствам Департамента по экономическим и социальным вопросам уже существовала во исполнение резолюции 49/122.

37. В соответствии с резолюцией 59/311 Генеральной Ассамблеи функция Группы по малым островным развивающимся государствам заключается в том, чтобы оказывать основную поддержку межправительственным и межучрежденческим процессам, связанным с контролем за осуществлением Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств, проведением обзоров хода ее осуществления и координацией ее осуществления и служить координационным центром для правительств, системы организаций Организации Объединенных Наций и других соответствующих межправительственных и неправительственных организаций. Канцелярия Высокого представителя, со своей стороны, будет заниматься деятельностью, связанной с информационно-пропагандистской работой и мобилизацией международной поддержки и ресурсов в интересах малых островных развивающихся государств. По мнению УСВН, эти функции не были четко разграничены на практике. Как показал обзор программ работы и мероприятий за период 2004–2007 годов, многие мероприятия и виды деятельности весьма сходны друг с другом. У заинтересованных сторон также отсутствует ясное представление об этих функциях. УСВН отмечает, что после назначения нового Высокого представителя Канцелярия Высокого представителя и Группа по малым островным развивающимся государствам предприняли усилия с целью наладить более тесное сотрудничество друг с другом.

38. Кроме того, Канцелярия высокого представителя и Группа по малым островным развивающимся государствам функционируют в условиях общей институциональной раздробленности, характеризующей деятельность по оказанию содействия реализации Барбадосской программы действий и Маврикийской стратегии. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) дополняет усилия Группы по малым островным разви-

вающимся государствам по разработке индекса и показателей уязвимости²⁵. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде, на которую возложено выполнение общих руководящих и координационных функций в области охраны окружающей среды²⁶, осуществляет программу по охране морских ресурсов, в которой участвуют островные и прибрежные государства. В функции региональных комиссий также входит обеспечение координации региональной деятельности по осуществлению Маврикийской стратегии. Тем не менее созданная Группой по малым островным развивающимся государствам межучрежденческая консультативная группа так и не смогла решить задачу согласования разрозненных усилий²⁷. Опросы членов межучрежденческой консультативной группы показали, что консультации между членами группы проводились исключительно в контексте организации очередной сессии Комиссии по устойчивому развитию. В ряде случаев организаторы заседаний Межучрежденческой консультативной группы не учитывали мнения членов группы в дальнейшей работе. Малые островные развивающиеся государства в основном получали помощь от своих региональных межправительственных организаций, таких как Форум тихоокеанских островов, Карибское сообщество и Индоокеанская комиссия, или на двусторонней основе. Региональные и субрегиональные заинтересованные стороны придерживаются мнения, что информационно-пропагандистская деятельность в рамках программ, базирующихся в Центральных учреждениях, таких как Группа по малым островным развивающимся государствам, Канцелярия Высокого представителя и ЮНКТАД, распространяют недостаточно информации, учитывающей специфику их соответствующих регионов, в частности из-за того, что малые островные развивающиеся государства представляют собой неоднородную группу стран, находящихся на разных уровнях развития.

39. По данным опросов, поддержка, оказываемая по линии программ Секретариата Организации Объединенных Наций большинству малых островных развивающихся государств, координируется через субрегиональные отделения региональных комиссий, в частности через Тихоокеанский оперативный центр Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана и Карибское субрегиональное отделение Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна²⁸. Эти подразделения не имеют достаточного потенциала, и им необходима методичная помощь в разъяснении необходимости учета положений Маврикийской стратегии при разработке политики и программ. В целом ряде случаев эти подразделения поэтому не поддерживают активного взаимодействия со страновыми группами Организации Объединенных Наций. По мере того как фонды и программы Организации Объединенных Наций передают свои региональные программы в ведение региональных центров,

²⁵ Индекс уязвимости — это инструмент анализа политики, позволяющий выявлять процессы, которые могут иметь отрицательные последствия для устойчивого экономического развития стран.

²⁶ A/CONF.167/9, пункт 125.

²⁷ В пунктах 20–21 документа AN2008/860/1 описаны изменения в процессе межучрежденческой координации за период с 2003 года.

²⁸ В Африке ведущую роль в координации усилий играет Индоокеанская комиссия, которая также участвует в неофициальных консультативных совещаниях, организуемых Департаментом по экономическим и социальным вопросам. Ряд африканских малых островных развивающихся государств не входят ни в одну из межправительственных структур.

региональные комиссии сталкиваются с новыми трудностями в плане обеспечения максимально эффективной координации деятельности всех учреждений Организации Объединенных Наций на региональном уровне.

40. Поскольку для этих программ Секретариата предусмотрено ограниченное число предназначенных для осуществления деятельности в интересах малых островных развивающихся государств должностей, финансируемых из регулярного бюджета²⁹, УСВН считает необходимым при осуществлении информационно-пропагандистской деятельности использовать аналитические возможности других структур, включая ЮНКТАД и региональные комиссии, посредством усиления координации и, в частности, составления планов совместной работы.

Вывод 9: Недостаточно широко используются возможности взаимодействия между Канцелярией Высокого представителя и программой поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД как небольшими структурными единицами с отчасти совпадающими мандатами.

41. В мандаты как Канцелярии Высокого представителя, так и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД входит содействие оказанию международной поддержки посредством осуществления информационно-пропагандистской деятельности, обслуживание межправительственных форумов и координация и мобилизация общесистемной деятельности по осуществлению определенных директивных документов. УСВН отмечает, что деятельность Канцелярии Высокого представителя и программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД в значительной мере охватывает одни и те же страны. Из 53 стран Африки, в которых осуществляется программа поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, 37 стран, или 70 процентов от их общего числа, также охвачены одной или несколькими программами Канцелярии Высокого представителя. И наоборот, из 90 стран, охваченных программами Канцелярии Высокого представителя, свыше трети составляют страны Африки. Причем если использовать в расчете не число стран, а численность населения, то такое совпадение будет значительно больше.

42. УСВН сделало вывод о том, что для использования значительных возможностей координации и взаимодействия двух подразделений при осуществлении деятельности, направленной на выполнение их мандатов, предпринима-

²⁹ По данным опроса участников целого ряда программ, лишь несколько сотрудников занимаются осуществлением программ в интересах малых островных развивающихся государств: в Канцелярии Высокого представителя есть одна должность С-2 и одна должность Д-1 (неполная ставка), в Группе по малым островным и развивающимся государствам — одна должность С-5, одна должность С-4 и одна должность С-2, в ЮНКТАД — одна должность С-4, в ЭСКАТО — одна должность Д-1 и одна должность С-4 и в ЭКЛАК — одна должность С-5 (неполная ставка) и одна должность С-4. Персонал категории общего обслуживания, как правило, осуществляет обслуживание двух или более подразделений. В своих комментариях Департамент по экономическим и социальным вопросам отметил, что в штате Группы по малым островным развивающимся государствам есть четыре должности категории специалистов (одна С-5, одна С-4, одна С-2 и одна М-4) и две должности категории общего обслуживания (одна О-6 и одна О-4), причем две из них в настоящее время вакантны. УСВН также считает необходимым указать, что в ряде случаев должности, официально созданные в рамках программ по оказанию помощи малым островным развивающимся государствам, используются не по назначению.

ются недостаточные усилия. Помимо предложенной подготовки пересмотренных смет на 2008–2009 годы³⁰ Генеральный секретарь предложил возложить руководство Канцелярией Высокого представителя и Канцелярией Специального советника (но не двумя другими подпрограммами программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД) на одного заместителя Генерального секретаря, таким образом консолидировав директивные полномочия и ответственность в интересах обеспечения большей последовательности и улучшения координации. Таким образом, с 22 января 2008 года эти две функции выполняет один заместитель Генерального секретаря при этом с точки зрения информационно-пропагандистских и административных функций эти подразделения сохраняют полную самостоятельность. УСВН считает, что такое решение позволяет добиться значительной экономии за счет эффекта масштаба, например за счет объединения административно-канцелярских функций этих двух сравнительно небольших подразделений. В настоящее время в Канцелярии Специального советника и в Канцелярии Высокого представителя канцелярские функции выполняют, соответственно 29 и 20 сотрудников.

43. Несмотря на то, что предложение Генерального секретаря относительно перераспределения функций³¹ сначала не получило поддержки³², УСВН считает, что это предложение заслуживает внимания, так как оно объективно позволяет обеспечить экономию средств. УСВН подтверждает свое мнение о том, что надо разработать конкретный план мероприятий по объединению административных и информационно-пропагандистских функций и представить его на утверждение Генеральной Ассамблеи.

IV. Выводы

44. УСВН считает, что обе программы — программа поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД и Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю и малым островным развивающимся государствам, — внесли вклад в повышение информированности общественности об особых потребностях в области развития наименее развитых стран, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, малых островных развивающихся государств и стран Африки. Это, в частности, позволило соответствующим программам действий и НЕПАД занять более видное место в повестке дня и работе и самой Организации Объединенных Наций, где в настоящее время, похоже, формируется все более прочный консенсус относительно необходимости учета особых потребностей этих категорий стран.

45. УСВН отмечает, что общие результаты осуществления двух указанных программ следует рассматривать с учетом системных недостатков процесса планирования и составления бюджета в Организации Объединенных Наций и, в частности, несоответствия между ожидаемыми достижениями, мероприятиями и объемом ресурсов. Эти недостатки были наиболее подробно описаны в

³⁰ A/62/708.

³¹ Письмо Генерального секретаря на имя Постоянного представителя Бенина и Председателя Группы африканских государств Жан-Мари Эхузу от 30 октября 2007 года.

³² В своей резолюции 63/260 Генеральная Ассамблея постановила не упразднить должность Специального советника по Африке.

докладе УСВН об управлении, ориентированном на конкретные результаты³³. Острая проблема нехватки ресурсов, характерная для данных двух программ, должна решаться совместно государствами-членами и самими программами для обеспечения того, чтобы цели программ были реалистичными с учетом имеющегося объема ресурсов и чтобы их актуальность признавали все государства-члены, являющиеся бенефициарами программ.

46. УСВН считает, что, несмотря на имеющиеся структурные проблемы, касающиеся обеих программ, можно значительно повысить их эффективность и результативность, если безотлагательно принять меры к тому, чтобы четко определить основную направленность деятельности по программам. Следует также решить задачу улучшения качества содержания логических схем и повышения эффективности управления программами и людскими ресурсами. Недостатки в области управления программами и людскими ресурсами в рамках данных двух программ всесторонне анализируются в докладе УСВН о ревизии Канцелярии Высокого представителя и Канцелярии Специального советника по Африке. УСВН также подчеркивает, что необходимо установить четкий порядок подотчетности за осуществление всех трех подпрограмм программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД. Следует также всесторонне изучить возможности взаимодействия между Канцелярией высокого представителя и программой поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД, а также между Канцелярией Высокого представителя и Группой по малым островным развивающимся государствам Департамента по экономическим и социальным вопросам.

V. Рекомендации

47. Признавая, что наличие несоответствия между ожиданиями, имеющимся потенциалом и механизмами подотчетности препятствует четкому определению основной направленности деятельности по программам и достижению результатов, УСВН предлагает ряд мер по исправлению сложившейся ситуации. Однако прежде чем изложить рекомендации по результатам текущей оценки, УСВН считает необходимым подтвердить свои предыдущие рекомендации (см. также рекомендации 1 и 2 в докладе УСВН о ревизии Канцелярии Высокого представителя и Канцелярии Специального советника по Африке):

а) Генеральный секретарь должен пересмотреть всю структуру программ Канцелярии Высокого представителя и Канцелярии Специального советника в целях сокращения масштабов параллелизма и дублирования при оказании услуг странам-бенефициарам;

б) в соответствии с правилами, установленными в Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь должен представить Генеральной Ассамблее переработанное предложение на предварительное утверждение Генеральной Ассамблее.

Рекомендация 1

48. Генеральный секретарь должен проанализировать структуру подпрограмм программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД и пред-

³³ A/63/268.

ставить на рассмотрение Генеральной Ассамблее предложение, позволяющее возложить ответственность за осуществление всех трех программ и соответствующие надзорные функции на одного старшего руководителя.

Рекомендация 2

49. Канцелярии Специального советника по Африке, Экономической комиссии для Африки и Департаменту общественной информации надлежит обеспечить совместное стратегическое планирование, с тем чтобы на основе мандата программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД четко определить основную направленность для деятельности по программе во всех трех областях — информационно-пропагандистская деятельность, координация и общественная информация. *Канцелярия Специального советника информировала УСВН о том, что она уже обсуждает этот вопрос с ЭКА и Департаментом общественной информации.*

50. С учетом этого должны быть разработаны и доведены до сведения их партнеров и заинтересованных сторон стратегии, в которых должны быть уточнены функции всех трех подпрограмм и распределены различные оперативные обязанности. Соответствующие выводы должны служить основой для подготовки пересмотренных стратегических рамок программы 9/раздела 11, которые будут представлены на рассмотрение Генеральной Ассамблее.

Рекомендация 3

51. В рамках программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД (программа 9/раздел 11) следует рассмотреть возможность подготовки представления на рассмотрение Генеральной Ассамблеи предложения относительно усиления поддержки регионального консультативного механизма посредством: а) предоставления дополнительных ресурсов, б) перераспределения людских ресурсов в рамках программы поддержки Организацией Объединенных Наций НЕПАД или с) прикомандирования сотрудников из других структур Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

52. Канцелярии Высокого представителя следует в консультации с государствами-членами и партнерами Организации Объединенных Наций проводить работу, направленную на то, чтобы придать широким мандатам четкую стратегическую направленность. Принимая во внимание стратегическую направленность, согласованную в результате проведенных консультаций, Канцелярия Высокого представителя должна пересмотреть стратегические рамки таким образом, чтобы:

- а) учесть аналитические возможности партнеров Организации Объединенных Наций;
- б) упорядочить и консолидировать усилия по межучрежденческой координации за счет сокращения количества форумов;
- с) наладить регулярные контакты с координационными бюро стран-участниц, в частности посредством оказания содействия в связи с проведением совещаний координационных органов;

- d) обеспечить реалистичность целей подпрограмм;
- e) разработать внешнюю коммуникационную стратегию, которая должна предусматривать конкретные меры по разъяснению стратегической направленности деятельности Канцелярии Высокого представителя внешним заинтересованным сторонам и партнерам и более широкому внедрению современных информационных технологий, в частности средств для проведения сетевых телеконференций, в интересах оживления диалога.

Рекомендация 5

53. УСВН рекомендует Канцелярии Высокого представителя и Департаменту по экономическим и социальным вопросам разработать совместный план действий, который служил бы цели согласования и направления усилий системы Организации Объединенных Наций по оказанию поддержки малым островным развивающимся государствам. В таком совместном плане действий должны быть четко определены функции соответствующих подразделений и предусмотрены механизмы эффективного доведения информации о их специфических функциях до сведения заинтересованных сторон. В плане действий также должна содержаться конкретная информация о том:

- a) как будут удовлетворяться потребности каждого субрегиона исходя из имеющейся информации об осуществлении программ;
- b) какой вклад отдельно будет вносить Канцелярия Высокого представителя и Группа по малым островным развивающимся государствам Департамента по экономическим и социальным вопросам в усиление координации в рамках всей системы Организации Объединенных Наций;
- c) какой вклад эти подразделения будут вносить в осуществление региональных программ, в частности в плане оказания содействия региональным комиссиям в осуществление их функций, связанных с обеспечением региональной координации.

54. Департамент по экономическим и социальным вопросам высказался против этой рекомендации, в частности отметив, что Генеральная Ассамблея уже определила мандаты этих двух подразделений в своей резолюции 59/311: Департамент по экономическим и социальным вопросам отвечает за контроль, обзор и координацию осуществления программ в интересах малых островных развивающихся государств, а Канцелярия Высокого представителя — за информационно-пропагандистскую деятельность и мобилизацию поддержки и ресурсов в интересах малых островных развивающихся государств. Департамент по экономическим и социальным вопросам подтвердил, что он намерен принять необходимые меры по оживлению работы межучрежденческого консультативного механизма. Ссылаясь на свою ранее принятую рекомендацию по итогам ревизии работы Канцелярии Высокого представителя и Канцелярии Специального советника по Африке³⁴, УСВН отмечает, что Канцелярия Высокого представителя и Департамент по экономическим и социальным вопросам обязались сотрудничать при подготовке бюджета по программам и в связи с ежегодными обзорами, которые проводит Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам и два из которых на данный момент

³⁴ AN2008/806/01, recommendation 3.

уже проведены. УСВН хотело бы подчеркнуть, что нынешняя рекомендация — это не просто рекомендация о совместном планировании — это рекомендация, которая направлена на исправление положения, при котором стороны, заинтересованные в деятельности Канцелярии Высокого представителя и Группы по малым островным развивающимся государствам Департамента по экономическим и социальным вопросам, не осведомлены о различиях в мандатах и практике этих двух подразделений, нередко высказывают нарекания по поводу дублирования усилий. Осуществление этой рекомендации позволит обеспечить эффективное использование ресурсов, выделяемых Канцелярии Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и Департаменту по экономическим и социальным вопросам, в интересах достижения их соответствующих целей и обеспечения взаимодействия в рамках деятельности по программам различных структур Организации Объединенных Наций.

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
2 апреля 2009 года

Приложение

Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам и Новое партнерство в интересах развития Африки в рамках комплексной организационной структуры

