



**Генеральная Ассамблея  
Экономический и Социальный  
Совет**

Distr.: General  
11 June 2012  
Russian  
Original: English

Генеральная Ассамблея  
Шестьдесят седьмая сессия  
Пункт 26(а) первоначального перечня\*  
Оперативная деятельность в целях развития

Экономический и Социальный Совет  
Основная сессия 2012 года  
Нью-Йорк, 2–27 июля 2012 года  
Пункт 3(а) предварительной повестки дня\*\*  
**Оперативная деятельность Организации  
Объединенных Наций в области междуна-  
родного сотрудничества в целях развития:  
последующие меры в связи с директивными  
рекомендациями Генеральной Ассамблеи**

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

Доклад Генерального секретаря\*\*\*

*Резюме*

В настоящем докладе проводится обзор усилий, направленных на повышение слаженности, эффективности, результативности и воздействия оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития, осуществляемой во исполнение резолюций 62/208 и 64/289 Генеральной Ассамблеи и резолюции 2011/7 Экономического и Социального Совета. В докладе освещается ряд достижений и указываются сферы, требующие дальнейшей работы. Прогресс вперед по некоторым направлениям зависит от действий государств-членов. Кроме того, Организации необходимо адаптироваться к меняющейся ситуации в области развития и реорганизовать оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы более эффективно использовать возможности партнерства и задействовать глобальные нормы и концептуальные рамки в области развития. Основной темой настоящего доклада является адаптация к переменам.

С момента проведения в 2007 году трехгодичного всеобъемлющего обзора

\* A/67/50.

\*\* E/2012/100.

\*\*\* Представление настоящего доклада было задержано из-за позднего предоставления материалов некоторыми организациями.



политики был достигнут прогресс в деле повышения слаженности и функционирования системы развития Организации Объединенных Наций. Сюда относится активная реализация инициативы «Единство действий» в странах, добровольно принимающих этот подход, а также осуществление и оценка экспериментальной инициативы в рамках «Единства действий». На глобальном уровне были объединены нормативные и оперативные мандаты четырех учреждений, занимающихся гендерными вопросами, посредством создания Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»); были приняты и воплощены на практике принципы и механизмы комплексного реагирования на уровне стран на этапе перехода от чрезвычайной помощи к развитию. В общем и целом заинтересованные стороны придерживаются мнения о том, что за время, прошедшее с 2007 года, система развития Организации Объединенных Наций стала работать более слаженно.

Финансирование оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в интересах развития является предметом отдельного доклада, и в разделе III настоящего доклада освещаются одни лишь ключевые вопросы. За период 1995–2010 годов общий объем финансирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций увеличился в реальном выражении более чем вдвое. Однако, по сведениям Организации экономического сотрудничества и развития/Комитета содействия развитию (ОЭСР/КСР), среднегодовые темпы роста финансирования впервые после 2005 года несколько замедлились по сравнению с общим объемом официальной помощи в целях развития. Объем основных взносов стран-членов (ОЭСР/КСР) сокращался как в 2010 году, так и в 2011 году в результате бюджетных ограничений в ряде стран. Все большее беспокойство вызывает растущий дисбаланс между основным и неосновным финансированием, который неблагоприятно сказывается на достижении некоторых политических целей. Кроме того, предстоят обсуждения по вопросу «критической массы» основных ресурсов на уровне исполнительных советов фондов и программ.

Главная ответственность за координацию внешней помощи, включая поддержку со стороны Организации Объединенных Наций, лежит на национальных органах власти. Роль общесистемных координационных процессов состоит в обеспечении эффективного соответствия деятельности системы развития Организации Объединенных Наций национальным потребностям и приоритетам в области развития. Все основные процессы координации в рамках системы Организации Объединенных Наций: система координаторов-резидентов (в том числе аспекты, связанные со штаб-квартирой и регионами), Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и общие административные службы на страновом уровне — требуют дальнейшего укрепления. В разделе IV настоящего доклада содержится углубленный анализ прогресса и трудностей в области укрепления этих трех координационных механизмов.

В рамках системы развития Организации Объединенных Наций предпринимаются постоянные усилия по повышению эффективности развития. В разделе V настоящего доклада дается обзор хода работы в сферах укрепления потенциала, гендерного равенства и сотрудничества Юг-Юг. Руководящие принципы, сформулированные Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, содействуют расширению сотрудничества в области развития

потенциала, особенно в контексте странового анализа и разработки программ. С созданием структуры «ООН-женщины» в рамках организации стала более активно осуществляться повестка дня в области гендерного равенства и укрепления прав и возможностей женщин. В период после трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 2007 года стало разворачиваться сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество, которое становится эффективным инструментом укрепления потенциала, обмена знаниями и передачи технологий, а также содействия региональной интеграции. Кроме того, в разделе V настоящего доклада представлен обзор положения дел с решением вопросов регионального масштаба, ориентированного на результаты управления и планирования, а также оценки. Решение этих вопросов происходит постепенно, хотя Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, в работе которой добровольно участвуют 43 оценочных подразделения, проводит особенно активную работу, подготавливая ключевые руководящие документы, в том числе подготовив пособие по интеграции вопросов прав человека и гендерного равенства в деятельность по проведению оценки: подготовка руководства для Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки.

В разделе II настоящего доклада рассматривается изменяющаяся ситуация в области развития, при этом особое внимание уделяется возможным последствиям для системы развития Организации Объединенных Наций. В этой связи государствам-членам и учреждениям Организации Объединенных Наций придется выйти за пределы стандартного подхода и коллективно поразмышлять о том, как лучше всего реорганизовать систему развития Организации Объединенных Наций в меняющихся условиях глобального сотрудничества в области развития, для которых характерны возникновение новых центров активного экономического развития, интенсификация глобальных вызовов, трансформация отношений между государствами, рынками и отдельными лицами, а также появление большого числа новых институциональных субъектов. В докладе высказываются предложения относительно процесса адаптации к подобным изменениям, который следует осуществлять по двум направлениям.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	5
II. Изменение ситуации в области развития: что это означает для системы Организации Объединенных Наций? .....	10
III. Финансирование оперативной деятельности в целях развития .....	19
IV. Повышение эффективности функционирования системы развития Организации Объединенных Наций .....	27
A. Система координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций .....	29
B. Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития .....	37
C. Упрощение и согласование деловой практики .....	46
D. Издержки, связанные с координацией .....	53
E. Страны, находящиеся на переходном этапе: проблема обеспечения координации и слаженности .....	55
V. Страны, находящиеся на переходном этапе: проблема обеспечения координации и слаженности .....	60
A. Укрепление потенциала и развитие .....	60
B. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин .....	64
C. Сотрудничество по линии Юг-Юг .....	67
D. Региональные аспекты развития .....	71
E. Управление и планирование, ориентированные на конкретные результаты .....	74
F. Оценка .....	79

## I. Введение

### Справочная информация

1. Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики — это механизм, с помощью которого Генеральная Ассамблея проводит оценку актуальности, эффективности, действенности, согласованности и результативности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития. Такая деятельность охватывает как более долгосрочные мероприятия, связанные с развитием, так и мероприятия, имеющие более краткосрочную направленность на оказание гуманитарной помощи. Мандатами в этой связи обладает целый ряд учреждений Организации Объединенных Наций<sup>1</sup>. Посредством проведения четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики Генеральная Ассамблея определяет общесистемные политические ориентиры и условия для сотрудничества в целях развития на страновом уровне. Поэтому четырехгодичный обзор содержит как оценочный, так и перспективный аспект.

---

<sup>1</sup> Финансирование для оперативной деятельности в целях развития в 2010 году получили 37 учреждений системы Организации Объединенных Наций. Эти учреждения составляют то, что обычно называют системой развития Организации Объединенных Наций. Резолюция 62/208 о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций носит обязательный характер для тех учреждений Организации Объединенных Наций, которые подотчетные Ассамблее. В их число входят 14 фондов и программ: Программа развития Организации Объединенных Наций (включая Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций и Программу добровольцев Организации Объединенных Наций), Детский фонд Организации Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Всемирная продовольственная программа, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (включая Центр по международной торговле), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам, шесть научно-исследовательских и учебных институтов: Научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций по вопросам преступности и правосудия, Институт Организации Объединенных Наций по исследованию проблем разоружения, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций, Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций, Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций и Университет Организации Объединенных Наций, а также еще три учреждения: Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу, Международная стратегия Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов. В совокупности на эти учреждения приходится порядка 80 процентов всей оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития. В четырехгодичном всеобъемлющем обзоре о политике содержатся рекомендации для специализированных учреждений. Несколько специализированных учреждений приняли решение руководствоваться резолюцией 62/208 и представлять ежегодные доклады о ее осуществлении своим руководящим органам.

## **Цель**

2. В настоящем докладе, представленном на рассмотрение Экономического и Социального Совета, проводится оценка работы по исполнению резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики 2007 года. Он также является ответом на резолюцию 64/289 о слаженности в системе Организации Объединенных Наций и резолюцию 2011/7 Экономического и Социального Совета, обеспечивающие Генеральному секретарю ориентиры для аналитической подготовки к четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики 2012 года. Второй доклад Генерального секретаря, содержащий рекомендации, будет представлен Ассамблее в сентябре после основной сессии Совета.

## **Охват и сфера применения**

3. В настоящем докладе проводится оценка прогресса в трех областях: в области финансирования; результативности развития; и функционирования системы развития Организации Объединенных Наций. Более подробный анализ финансирования представлен в дополнительном докладе Генерального секретаря. Также актуальны предыдущие доклады, представленные Экономическому и Социальному Совету для его ежегодных обзоров деятельности во исполнение резолюции 62/208 (E/2008/49, E/2009/68, E/2010/70, E/2011/112). Основное внимание в настоящем докладе уделяется ключевым задачам и возможностям системы Организации Объединенных Наций в более широком глобальном контексте сотрудничества в области развития.

4. В настоящем докладе кратко освещаются некоторые аспекты инициативы «Единство действий». Сделанные на основе независимой оценки этой инициативы выводы и извлеченные из нее уроки изложены в приложении II к докладу. Доклад о независимой оценке будет завершен до конца шестьдесят шестой сессии Генеральной Ассамблеи, как это предусмотрено резолюцией 64/289, и его следует читать совместно со вторым докладом Генерального секретаря о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, который должен быть представлен Генеральной Ассамблее в сентябре.

## **Основная подготовка**

5. Особое внимание в ходе основной подготовки к четырехгодичному обзору 2012 года уделялось тому, чтобы выяснить мнение о перспективах заинтересованных сторон на страновом уровне. Департамент по экономическим и социальным вопросам провел четыре онлайн-опроса: а) правительств стран осуществления программы; б) страновых групп Организации Объединенных Наций; в) групп по управлению операциями Организации Объединенных Наций на страновом уровне; и г) организаций гражданского общества, работающих в тесном контакте с учреждениями Организации Объединенных Наций на страновом уровне. В результате этих опросов было получено более 1000 ответов<sup>2</sup>. Дальнейшая информация о методологии проведения опросов

---

<sup>2</sup> Ответы были получены от правительств 111 стран осуществления программы; 518 членов страновых групп Организации Объединенных Наций в 118 странах осуществления программы, включая 78 координаторов-резидентов; групп по управлению операциями в 105 странах осуществления программы; и 291 организации гражданского общества в 72 странах осуществления программы. Что касается опроса стран осуществления

правительств стран осуществления программы, включая отдельные выводы, представлена в приложении I<sup>3</sup>.

6. Кроме того, Департамент по экономическим и социальным вопросам организовал проведение справочных исследований, в том числе в рамках партнерства с другими учреждениями Организации Объединенных Наций (Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития/Управлением по координации оперативной деятельности в целях развития, Фондом достижения Целей развития тысячелетия)<sup>4</sup>. Подготовка к четырехгодичному обзору включала также проведение аналитического обзора соответствующих документов и докладов об оценке во всех соответствующих областях, в том числе более 40 оценок и докладов о среднесрочном обзоре, подготовленных Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития; посещение семи стран осуществления программы<sup>5</sup>; собеседования с должностными лицами Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях и на местах; а также консультации и брифинги для государств-членов и учреждений Организации Объединенных Наций<sup>6</sup>.

7. В своем докладе о работе Организации (A/66/1) Генеральный секретарь заявил:

«Мы живем в эпоху глобальных перемен. Будущие поколения, пожалуй, будут вспоминать этот период как поворотный момент в мировой истории, когда статус-кво начал меняться — и меняться необратимо — и стали проступать очертания нового мира».

8. С 2007 года глобальный контекст сотрудничества в целях развития коренным образом изменился. Имели место потрясения, связанные с продовольствием, топливом и экономикой, а также социальные потрясения, которые определяли международную повестку дня и вызывали тревогу директивных органов. Произошли многочисленные стихийные бедствия и гуманитарные кризисы, которые требовали быстрого реагирования и значительных ресурсов, в том числе

---

программы, то, как правило, ответившей организацией было ведомство/министерство, ответственное за координацию помощи со стороны Организации Объединенных Наций на страновом уровне, которому в письме первого заместителя Генерального секретаря настоятельно рекомендовалось при заполнении анкеты проводить широкие консультации с другими министерствами.

<sup>3</sup> Как предусмотрено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/289 о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь опубликует результаты опроса правительств стран осуществления программы.

<sup>4</sup> С полным списком этих справочных исследований, помещенным на домашней странице четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики Департамента по экономическим и социальным вопросам, можно ознакомиться на <http://www.un.org/esa/coordination/2012qcpr.htm>.

<sup>5</sup> Состоялись поездки в следующие семь стран осуществления программы: Боливию (Многонациональное Государство), Грузию, Лаосскую Народно-Демократическую Республику, Перу, Таиланд, Турцию и Эфиопию.

<sup>6</sup> К ним относятся четырехмодульный курс по вопросам четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, организованный в партнерстве с ЮНИТАР, и два семинара, проведенных в сотрудничестве с Канцелярией Председателя Генеральной Ассамблеи и Фондом Фридриха Эберта Штифтунга. 8 и 9 июня состоялся выездной семинар для сотрудников высокого уровня.

в условиях трудностей материально-технического снабжения. Увеличилось число стран, находящихся на переходном политическом этапе и в особых ситуациях, которые требуют согласованной и комплексной оперативной деятельности в различных сферах, таких как гуманитарная помощь, права человека, миротворчество и развитие. По-прежнему существует настоятельная необходимость ускорить прогресс в достижении Целей развития тысячелетия и заново обратиться к глобальным проблемам, угрожающим жизни людей и существованию самой планеты.

9. В то же время существуют потенциально благоприятные для сотрудничества в целях развития тенденции. Развивающиеся страны более активно добиваются содействия помощи национальным планам и стратегиям в области развития при более широком участии заинтересованных сторон. Кроме того, они более углубленно и активно сотрудничают друг с другом в сфере экономики. Они сохранили уровень происходившего в последнее время экономического роста. Во всех развивающихся регионах отмечается прогресс в деле сокращения масштабов нищеты. Некоторые развивающиеся страны перешли от статуса чистых получателей помощи в целях развития к статусу сторон, одновременно предоставляющих такую помощь. Происходит геоэкономическая реструктуризация.

10. Как в развивающихся, так и в развитых странах появилось много новых субъектов, физических лиц и институтов, представляющих гражданское общество, средства массовой информации и частный сектор. Новые технологии и знания создают множество возможностей для инновационной деятельности в области развития и применения свежих решений для давно существующих проблем. При эффективном использовании такие тенденции могут укрепить потенциал системы развития Организации Объединенных Наций.

11. С другой стороны, несмотря на эти обнадеживающие тенденции, во многих регионах и странах усиливается неравенство и нарастает ощущение несправедливости. Как свидетельствуют недавние события, социальные потрясения могут подрывать экономический прогресс. Правительствам необходимо ускорить движение к достижению Целей развития тысячелетия. В рамках этих усилий Организации Объединенных Наций нужно содействовать национальному политическому диалогу и развитию институционального потенциала для целей управления, политики, руководства и выполнения задач по всему спектру вопросов развития.

12. Сотрудничество в целях развития — это нечто большее, чем передача средств и оказание технической помощи. Организация Объединенных Наций обладает легитимностью и мандатом для того, чтобы вплотную заниматься вопросами развития, прав человека и безопасности. Организация Объединенных Наций отстаивает определенные ценности и принципы, зафиксированные в ее Уставе. Широкий мандат в области развития, основанный на решениях конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, включает реагирование на межсекторальном и межучрежденческом уровнях, а также взаимосвязь оперативных и нормативных аспектов Организации. Эта работа охватывает практическое осуществление глобальных норм и концептуальных рамок в области развития.

13. Роль Организации Объединенных Наций, ее актуальность и эффективность ежедневно проходят проверку глобального общественного мнения. Когда

разражаются кризисы, наш долг — реагировать на них. Для этого требуются эффективное проведение операций, стратегическая увязка вопросов и рациональное использование деловых качеств, развитие потенциала и информационно-пропагандистская работа в сфере политики. Организация Объединенных Наций должна отвечать внешним требованиям относительно легитимности интеллектуального руководства, согласованности действий, гибкости, оперативности, подотчетности и результативности.

14. В этой связи глобальный контекст создает разнообразные вызовы и возможности в том, что касается сотрудничества в целях развития. Перед системой развития Организации Объединенных Наций стоит задача удовлетворения растущих потребностей в более разнообразной помощи, при этом от нее ожидают более ощутимых результатов, зачастую в отсутствие достаточных ресурсов. Организации Объединенных Наций приходится работать больше, быстрее и лучше, располагая при этом меньшими возможностями. Для достижения этого Организации приходится работать в партнерстве с другими, составляя с ними единую команду. Для привлечения новых субъектов следует модернизировать методы работы.

15. Система развития Организации Объединенных Наций обладает опытом адаптации к изменениям. Возникнув в 1949 году в виде нескольких мало координируемых между собой учреждений, в результате произошедшей эволюции сегодня она объединяет более трех десятков структур, которые стремятся к единству действий; эта система породила фундаментальные понятия помощи в целях развития, такие как страновые программы и укрепление потенциала, и ввела в оборот идею адресной помощи в целях развития, что привело к удвоению за прошедшее десятилетие объема официальной помощи в целях развития (ОПР). Государствам-членам и учреждениям Организации Объединенных Наций нужно будет вновь открыть для себя этот дух адаптации к переменам.

16. Начатые в 1997 году реформы, в том числе учреждение Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, позволили нам за эти годы пройти большой путь в деле достижения согласованности. Мы увидели некоторые ощутимые результаты благодаря процессу достижения общесистемной слаженности, включая инициативу «Единство действий». Мы больше не мыслим категориями отдельных учреждений, работающих, как раньше, в отрыве друг от друга. В то же время нам нужен свежий подход, при котором слаженность достигается через тематические альянсы и коалиции, а учреждения Организации Объединенных Наций поодиночке или в группах полностью используют свой потенциал. Нам следует помогать странам использовать в качестве основы нормативную базу Организации Объединенных Наций и имеющиеся у нее директивные знания и консультации, в частности привлекая учреждения-нерезиденты.

17. Масштабные изменения потребуют реформ в целом ряде областей — реформ, пользующихся решительной поддержкой государств-членов. В силу раздельного действия факторов подотчетности, финансирования и управления существуют пределы того, что может быть достигнуто с помощью имеющихся сегодня в нашем распоряжении инструментов. Это сложные вопросы, но они требуют рассмотрения как на Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, так и в рамках подготовительных обсуждений целей развития на период после 2015 года.

18. Четырехгодичный обзор 2012 года дает возможность начать обсуждение перспектив финансирования, функционирования и эффективности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития.

## **II. Изменение ситуации в области развития: что это означает для системы Организации Объединенных Наций?**

19. В своей Пятилетней программе действий Генеральный секретарь заявил следующее: ветры перемен преобразовали географию человеческого общества и физическую картину мира; демографические сдвиги, появление новых центров динамичного роста, усиливающееся неравенство в обществе и между странами, вызовы общественному договору, бросаемые разочарованными и готовыми защищать свои права массами, технологические и организационные инновации, как никогда ранее непосредственно сближающие людей, и меняющийся климат, — все это создавало беспрецедентное давление, расшатывавшее столпы нашего мироустройства и нашей глобальной системы; эти факторы являлись движущей силой не просто медленных эволюционных, а стремительных революционных преобразований.

20. Поскольку изменяется ситуация в области развития, должна изменяться и архитектура сотрудничества в целях развития. Особенно актуальны для сотрудничества в целях развития четыре фактора: а) появление новых центров динамичного экономического развития оправдывает усилия в области развития; б) активизация проявления глобальных вызовов требует расширения масштабов помощи в целях развития и повышения эффективности ее использования на базе общих целей и согласованных действий; в) трансформация отношений между государствами, рынками и физическими лицами предполагает использование новых путей оказания помощи; и d) рост числа новых институциональных субъектов укрепляет ряды партнеров по процессу развития. Эти рассматриваемые ниже изменения потенциально благоприятны для функционирования и эффективности системы развития Организации Объединенных Наций.

### **Появление новых центров динамичного экономического развития**

21. В глобальной экономике произошли изменения в отношении источников роста. Если в период с 1991 по 1995 год около 75 процентов совокупного роста обеспечивали страны с высоким уровнем дохода, то в период с 2006 по 2010 год около 90 процентов такого роста обеспечивали страны со средним уровнем дохода. Опыт в области развития многих стран со средним уровнем дохода способствовал формированию их взгляда на взаимосвязь, в частности, между помощью, торговлей, инвестициями в государственный сектор и потоками ресурсов в частном секторе.

22. Из этого вытекает ряд последствий для сотрудничества в области развития. В развивающихся странах необходимо обеспечить большую политическую автономию в определении и осуществлении стратегий, воздействующих на социальное и экономическое развитие. Кроме того, полезным будет и более широкий обмен опытом в области развития между различными странами. Меняются роль и характер ОПР. В 1990 году 95 процентов самых малоимущих людей мира проживали в странах с низким уровнем дохода. Теперь же наиболь-

шее число малоимущих проживает в странах со средним уровнем дохода, на которые приходится около 75 процентов беднейших людей мира. Реальность абсолютной нищеты в странах со средним уровнем дохода обуславливает сохранение роли сотрудничества в целях развития с упором на адресные программы и на виды предоставляемых Организацией Объединенных Наций услуг более высокого уровня, такие, как рекомендации в отношении политики и поддержка национального политического диалога.

23. Тем не менее существует группа наименее развитых стран, которые и далее будут в значительной степени зависеть от помощи и для которых ОПР из любых источников сохраняет жизненно важное значение. Для них и для растущего числа стран, переживающих кризисные и переходные ситуации, официальная помощь в целях развития Организации Объединенных Наций играет существенную роль.

### **Интенсификация глобальных вызовов**

24. Система развития Организации Объединенных Наций играет ведущую роль в реализации коллективных мер реагирования на возникающие глобальные вызовы. Разработка Целей развития тысячелетия и других согласованных на международном уровне целей в области развития привела к созданию глобальных рамок для реализации национальных задач и международного сотрудничества в целях развития.

25. Повестка дня, связанная с Целями развития тысячелетия, помогает активизировать усилия в области развития и обеспечивает ориентиры для деятельности системы Организации Объединенных Наций. В большинстве стран достигнуты серьезные успехи, однако тенденции, проявляющиеся в отношении разных стран и регионов, различных социальных групп, а также конкретных целей, неоднородны. Тем не менее опыт, полученный за прошедшие 12 лет, может быть использован для ускорения прогресса в достижении Целей развития тысячелетия. Система Организации Объединенных Наций должна играть ключевую роль в содействии обмену знаниями о высокоэффективных мерах по достижению Целей, в том числе путем усиления официальной помощи в целях развития Организации Объединенных Наций за счет нормативной деятельности и работы по созданию стандартов и установлению фактов. Роль Организации может быть дополнительно усилена благодаря новому пониманию того, как преодолевать различия в ходе достижения Целей развития тысячелетия в период после 2015 года.

26. За прошедшие два десятилетия произошла интенсификация глобальных вызовов, требующая коллективных действий, зачастую основанных в определенной степени на национальной ответственности. В число этих вызовов входят устойчивое развитие; растущее неравенство внутри стран и между ними; и рост числа стран, переживающих кризисные и переходные ситуации. Эти вызовы иллюстрируют изменения в требованиях к системе развития Организации Объединенных Наций.

### *Устойчивое развитие*

27. При опросе стран осуществления программы, проведенном в ходе подготовки к представлению этого доклада, почти все правительства назвали устойчивое развитие главным приоритетом системы развития Организации Объ-

единенных Наций на ближайшие четыре года. Генеральный секретарь также назвал устойчивое развитие приоритетным направлением своей программы действий на следующие пять лет.

28. Эффективное решение задач устойчивого развития потребует гораздо большей ясности и конкретности в том, что касается роли оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития. Посылка о том, что устойчивое развитие имеет универсальное воздействие и поэтому в работе должны участвовать все учреждения, может привести к фрагментарному и, как результат, неадекватному реагированию. Придется делать стратегический выбор. Необходимо будет решать проблему организационной раздробленности. Может также потребоваться гораздо более тесная координация между нормативными и оперативными подразделениями системы Организации Объединенных Наций. То, каким образом государства-члены подходят к проблеме устойчивого развития, будет иметь серьезные последствия для будущей структуры официальной помощи в целях развития Организации Объединенных Наций. Если такие концептуальные рамки будут приняты на стратегическом уровне, они смогут в значительной мере способствовать интеграции деятельности системы Организации Объединенных Наций.

#### *Рост неравенства внутри стран и между ними*

29. С начала 1980-х годов практически во всех странах наблюдается рост неравенства доходов. Как развитые, так и развивающиеся страны сталкиваются с проблемой стремительного роста неравенства доходов и уровня безработицы. Во многих странах широко распространенным явлением остается отсутствие равного доступа к земельным и производственным ресурсам, а также к социальным благам и услугам. Сохраняется гендерное неравенство. Неравенство между странами становится все более ощутимым. Значительное неравенство препятствует устойчивому развитию. Для того, чтобы обернуть эти тенденции вспять, потребуется пересмотреть программы развития. Опыт и результаты проведенных ими независимых оценок учреждений свидетельствуют о том, насколько важно решать проблемы неравенства посредством принятия межсекторальных и межучрежденческих мер, координировать и осуществлять которые вполне возможно в рамках оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в сфере развития.

30. Добиться изменений к лучшему поможет также налаживание более тесной и гармоничной связи между оперативной и нормотворческой работой Организации Объединенных Наций. Примером установления такой связи стало недавнее создание Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»). Государства-члены официально возложили на эту структуру нормативные и оперативные мандаты (см. резолюцию 64/289 Генеральной Ассамблеи, пункты 49 и 50).

#### *Страны, находящиеся в кризисном положении или на переходном этапе*

31. Пятая часть человечества проживает в странах, в которых наблюдаются насилие, политические конфликты, небезопасная обстановка и социальная нестабильность. Шестьдесят процентов людей, страдающих от недоедания, 61 процент малоимущих, 77 процентов детей, не посещающих начальную шко-

лу, 65 процентов населения, не имеющего доступа к чистой воде, проживают в странах, затронутых конфликтами; на эти страны также приходится 70 процентов случаев смерти среди детей младенческого возраста<sup>7</sup>. Глобальные проблемы, связанные с безопасностью и нищетой, все больше концентрируются в государствах, затронутых конфликтами, и к 2015 году лишь немногим из них удастся достичь хотя бы одной из целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

32. В настоящее время Организация Объединенных Наций выделяет большой объем ресурсов странам, находящимся в кризисном положении или на переходном этапе; вместе с тем существенная часть финансовых ресурсов зачастую на непредсказуемый период времени оседает в ограниченном числе стран. Традиционные границы между развитием, гуманитарной помощью, правами человека, военной и политической деятельностью оказались размытыми, а связи между ними — чрезвычайно сложными и запутанными. Необходимость выйти за рамки, которыми ограничивается работа различных учреждений, имеет важное значение для каждого аспекта полевых операций, включая определение функций, финансирование, комплектование штатов; и, наконец, всеохватные управленческие механизмы.

33. В декабре 2011 года на состоявшемся в Пусане, Республика Корея, Форуме высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи около 40 стран и международных организаций достигли договоренности относительно Новой программы действий в нестабильных государствах. В ней признается, что для эффективного миростроительства и государственного строительства потребуются наладить конструктивные отношения между обществом и государством, а также обеспечить расширение прав и возможностей женщин, молодежи и маргинализированных групп населения. Хотя этот процесс не имеет отношения к Организации Объединенных Наций, он может способствовать повышению общей согласованности и эффективности мер реагирования Организации.

### **Меняющиеся отношения между государствами, рынками и людьми**

34. Сотрудничество в целях развития более не является сферой, относящейся исключительно к компетенции государств. Идет постоянное перераспределение полномочий между государством с одной стороны и рынками, населением и гражданским обществом — с другой. Ни один из глобальных вопросов, которыми занимается Организация Объединенных Наций, нельзя более рассматривать и решать исключительно или — во многих случаях — даже главным образом на межправительственном уровне. Для этого необходимо вовлечение и участие ряда других субъектов: частного сектора, гражданского общества и научно-исследовательских кругов. Поэтому исключительно важно обеспечить, чтобы в программах сотрудничества в целях развития участвовало большое количество партнеров. Ряд структур Организации Объединенных Наций занимаются разработкой новых способов привлечения партнеров к процессу принятия решений и другим видам деятельности. Их опыт может позволить отыскать пу-

---

<sup>7</sup> См. доклад «Создание будущего, которого мы желаем для каждого», представленный Генеральному секретарю Целевой группой системы Организации Объединенных Наций в поддержку подготовки программы развития Организации Объединенных Наций на период после 2015 года.

ти согласования управленческих функций и структур в Организации Объединенных Наций, с тем чтобы извлечь пользу из этих новых отношений между государствами, рынками и людьми.

### **Новые институциональные субъекты**

35. За последнее десятилетие появился широкий круг новых институциональных субъектов. В их число входят новые многосторонние форумы, такие как Группа 20, которая недавно провела свою встречу уже на высшем уровне. Стремительно разрастаются региональные органы и региональные союзы. Такие органы, как Европейский союз, Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество и Африканский союз играют важную роль во многих странах. Организация Объединенных Наций в настоящее время часто проводит консультации или сотрудничает с этими организациями; например, свои миротворческие операции Организация Объединенных Наций регулярно проводит в партнерстве с Африканским союзом. Благодаря такому партнерству потенциально расширяются возможности и масштабы деятельности системы развития Организации Объединенных Наций.

36. Растет также число все более влиятельных фондов. За последние несколько десятилетий число фондов увеличилось втрое. Некоторые из них обладают не только значительным финансовым весом, но и большим организаторским потенциалом. За последние несколько лет появилось также большое количество динамично развивающихся сетей, занимающихся вопросами продовольственной безопасности, обеспечения каждому человеку доступа к энергии и осуществления инициативы «Каждая женщина, каждый ребенок». Благодаря сетям изменился характер партнерских отношений и начинает трансформироваться значение понятия «присутствие».

### **Реорганизация деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития**

37. Изменение тенденций в области развития, примеры которых были приведены выше, открывает возможности для улучшения функционирования системы развития Организации Объединенных Наций, а также повышения уровня эффективности и результативности ее оперативной деятельности. Для этого в свою очередь необходимо провести стратегическую реорганизацию оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития для обеспечения того, чтобы она имела актуальный и последовательный характер и полностью вписывалась в рамки более широкого сотрудничества в целях развития. Четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций 2012 года может стать отправной точкой для того, чтобы провести углубленный анализ деятельности Организации в целях развития.

38. Адаптация к изменениям — это сложный процесс, требующий единого понимания будущей роли системы развития Организации Объединенных Наций в быстро эволюционирующем глобальном контексте сотрудничества в целях развития. В рамках такого процесса изменений необходимо будет осмыслить по меньшей мере шесть различных аспектов, а именно: а) согласование функций; б) согласование процессов финансирования; в) согласование возможностей системы развития Организации Объединенных Наций; г) подходы к партнерским связям; е) организационные мероприятия; ф) управленческие ме-

ханизмы. Эти аспекты более подробно рассматриваются ниже. Хотя некоторые из этих вопросов непосредственно рассматриваются в резолюции 62/208, касающейся Четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, для решения остальных потребуется организовать процессы высокого уровня. Один из таких вопросов для размышления касается управления, для решения которого Четырехгодичный всеобъемлющий обзор мог бы обеспечить хорошую основу.

*a) Функции*

39. Необходимо разработать всеобъемлющую стратегию для общесистемной реорганизации работы фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций, с тем чтобы в ней учитывались нынешние реалии и возникающие проблемы. Для поддержки этого всеобщего процесса гармонизации всем фондам, программам и учреждениям необходимо будет организовать целенаправленный процесс, призванный определить и укрепить их основные направления деятельности, включая функции по нормотворчеству, установлению стандартов и ведению статистического учета, с тем чтобы повысить эффективность консультирования по стратегиям создания теоретической базы, а также эффективность оперативной работы. Стратегическая реорганизация будет также предусматривать укрепление потенциала конкретных учреждений при одновременном снижении уровня раздробленности и несогласованности.

*b) Финансирование*

40. Любые усилия по осуществлению серьезных преобразований требуют обстоятельного пересмотра системы финансирования оперативной деятельности в целях развития, включая механизм стимулирования, которое эта система обеспечивает структурам Организации Объединенных Наций. Для дальнейшего укрепления функций, связанных с нормотворчеством, установлением стандартов, ведением статистического учета и программной деятельностью фондов, программ и учреждений, потребуется, чтобы на уровне исполнительных советов и руководящих органов была особо признана необходимость добиться надлежащего баланса между ресурсами, поступающими по линии нецелевого основного финансирования и по линии целевого неосновного финансирования, с признанием при этом исключительно важной роли основного финансирования. Это изменение баланса должно происходить в контексте общего увеличения объемов финансирования. Основные ресурсы обеспечивают самое высокое качество и наибольшую гибкость объединенных ресурсов, что имеет важное значение для укрепления национального потенциала — процесса, который, как правило, носит долгосрочный характер. Важно также то, что основные ресурсы также помогают обеспечить независимость, нейтральность и беспристрастность системы и закрепление ее роли как надежного партнера.

41. Для успешного процесса преобразований также потребуется более комплексная реструктуризация потоков ресурсов в систему развития Организации Объединенных Наций. Такая реструктуризация должна будет включать жесткое определение функций каждой конкретной структуры, изменение баланса между основными и неосновными ресурсами, повышение уровня предсказуемости и обеспечение более равномерного распределения бремени между странами-донорами.

c) *Потенциал*

42. Повышение уровня подготовки персонала следует рассматривать в более широком контексте, требующем стратегического пересмотра приоритетности задач в рамках системы развития Организации Объединенных Наций, а также с учетом растущего потенциала государственных учреждений в странах, в которых осуществляются программы. Этот процесс должен также осуществляться при широком признании того, что разработкой стратегии национального развития и ее осуществлением занимается правительство, а система Организации Объединенных Наций может играть важную роль в оказании содействия осуществлению международных норм и стандартов.

43. Результаты оценки уровня подготовки кадров, проведенной в нескольких странах, где осуществляются программы, свидетельствуют о том, что для того чтобы бороться с возникающими глобальными проблемами, правительства этих стран все больше нуждаются в специальной консультативной помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций<sup>8</sup>.

44. Необходимо поощрять структуры, работающие в одних и тех же секторах или в одних и тех же странах, где осуществляются программы, к созданию гибких механизмов объединения кадровых ресурсов и разработке общих стратегий партнерства для найма персонала с необходимыми навыками и умениями для работы как на долгосрочных, так и на краткосрочных контрактах. Это требует дальнейшего упрощения и унификации кадровой политики и соответствующих процедур в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Особое внимание следует также уделять включению существующих образовательных ресурсов в общие затратоэффективные образовательные платформы Организации Объединенных Наций.

d) *Партнерские связи*

45. Системе Организации Объединенных Наций необходимо отыскать новаторские способы налаживания развития и институционализации новых партнерских связей с частным сектором, гражданским обществом и региональными организациями. Существенное увеличение числа субъектов частного сектора и гражданского общества, участвующих в международном сотрудничестве в целях развития, потребует, чтобы Организация более эффективно использовала свои организационные способности. В частности, в своих усилиях в области нормотворчества и подготовки теоретической базы для практических действий системе Организации Объединенных Наций потребуется создать и укрепить сети, в состав которых будут входить представители научно-исследовательского сообщества. Чрезвычайно важно, чтобы фонды, программы и учреждения сохраняли гибкость и способность привлекать ресурсы из различных источников, включая правительства, фонды и частный сектор. Создание Партнерского фонда Организации Объединенных Наций, о котором недавно объявил Генеральный секретарь, должно рассматриваться как часть этой стратегии реорганизации. Следует активно изучать возможности использования финансовых стимулов для содействия развитию партнерских отношений на уровне отдельных структур и системы в целом.

---

<sup>8</sup> Такие оценки уровня подготовки проводились в странах, где осуществляется инициатива «Единство действий», а также в Малави и Папуа — Новой Гвинее.

e) *Организационные мероприятия*

46. При проведении стратегической реорганизации потребуется сделать значительный упор на обеспечении соблюдения принципа взаимодополняемости и таким образом исключить дублирование функций в системе развития Организации Объединенных Наций посредством стратегического использования межучрежденческих целевых групп и других соответствующих возможностей, в том числе углубления интеграции. Необходимо также, чтобы система разработала более гибкие организационные способы задействования «критической массы» специалистов и ресурсов для решения приоритетных задач. Для этого необходимо провести реструктуризацию систем стимулирования, чтобы гарантировать, что созданию сетей и налаживанию партнерских связей в работе системы уделяется более пристальное внимание. Для этого требуется также и впредь укреплять потенциал в области стратегического планирования, оценки стратегий и финансирования деятельности в целях развития на уровне Секретариата, включая проведение обзора ключевых функций системы развития Организации Объединенных Наций.

f) *Управление*

47. Что касается нынешней системы управления оперативной деятельностью Организации Объединенных Наций в целях развития, то здесь необходимо решить три основные проблемы. Во-первых, решения, касающиеся оперативной деятельности, принимаются по принципу вертикали. Из-за такой системы сложно добиться единства и слаженности при выполнении программ, если это вообще возможно. Такие вертикальные структуры являются барьером для усилий по интеграции в деле устойчивого развития. Во-вторых, в механизмах управления никак не учитывается тот факт, что в настоящее время все большее значение приобретают новые субъекты и группы стран. Необходимо также рассмотреть вопрос о том, как растущую потребность в партнерских связях можно учесть в структурах управления фондов, программ и учреждений. В-третьих, растет разрыв между решениями, принимаемыми на глобальном уровне, и их практическим осуществлением на местах. Широкое признание получил тот факт, что системе развития Организации Объединенных Наций необходимо разработать эффективные механизмы обеспечения подотчетности и контроля, которые будут гарантировать, что решения исполняются как по форме, так и по существу.

48. Важным первым шагом станет четкое определение функций системы управления оперативной деятельностью Организации Объединенных Наций в целях развития. В этой связи широкие возможности могут открыть ведущиеся в настоящее время обсуждения по поводу укрепления институциональных рамок устойчивого развития в контексте Конференции «Рио+20» и разработки программы Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года.

**В заключение**

49. В сегодняшнем меняющемся мире для системы развития Организации Объединенных Наций одной из важнейших задач является стратегическая реорганизация. Систему будут оценивать по ее умению использовать свои уни-

кальные ресурсы в мире, в котором роль официальной помощи в целях развития и — шире — сотрудничества в целях развития стремительно растет.

50. Обстоятельного изучения требуют следующие вопросы: когда использование ресурсов является максимально эффективным, если система выступает как единое целое, и когда — если речь идет о деятельности отдельных учреждений, а также к каким вопросам необходимо разрабатывать индивидуальный подход. Вряд ли существует универсальная модель для наиболее эффективного использования ресурсов.

51. Необходимо, чтобы на уровне системы можно было определять приоритетные задачи, требующие решения, мобилизовать усилия для их решения и проявлять максимально возможную гибкость для того, чтобы как можно эффективнее использовать имеющиеся ресурсы. Это важно как для внедрения стратегической реорганизации, так и для дальнейшего укрепления слаженности в рамках всей системы. Для осуществления этого процесса потребуются общесистемная стратегическая способность расставлять приоритеты, делать выбор, задействовать достаточное количество ресурсов для достижения желаемого результата и создавать эффективные сети в рамках существующих структур и в сопряжении с ними.

52. Как указывается в настоящем докладе, обновление системы развития Организации Объединенных Наций может осуществляться по двум направлениям:

а) путем централизованной организации процесса преобразований высокого уровня, позволяющего сконцентрироваться на вопросе долгосрочной стратегической реорганизации системы развития Организации Объединенных Наций в новом контексте налаживания сотрудничества в целях развития. Можно ожидать, что в рамках этого процесса преобразований внимание будет также уделяться следующим шести вопросам: i) функции; ii) финансирование; iii) потенциал; iv) партнерства; v) организация; и vi) управление;

б) путем инициирования процесса, призванного обеспечить создание необходимых условий для стратегической реорганизации системы развития Организации Объединенных Наций. В рамках этого процесса особое внимание будет уделяться укреплению координации в рамках системы развития Организации Объединенных Наций, т.е. между системой координаторов-резидентов, Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и общими административными службами, а также совершенствованию системы финансирования оперативной деятельности в целях развития.

Поэтому представленные в разделах III и IV аналитические выкладки, касающиеся функционирования системы развития Организации Объединенных Наций, следует рассматривать именно в этом контексте.

### III. Финансирование оперативной деятельности в целях развития\*

53. В пункте 18 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея подчеркнула, что основные ресурсы в силу их необусловленности по-прежнему являются основой основ оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, и в этой связи с обеспокоенностью отметила, что в последние годы доля взносов в основные ресурсы фондов и программ Организации Объединенных Наций сократилась, и признала необходимость того, чтобы организации постоянно занимались вопросом несбалансированности основных и неосновных ресурсов.

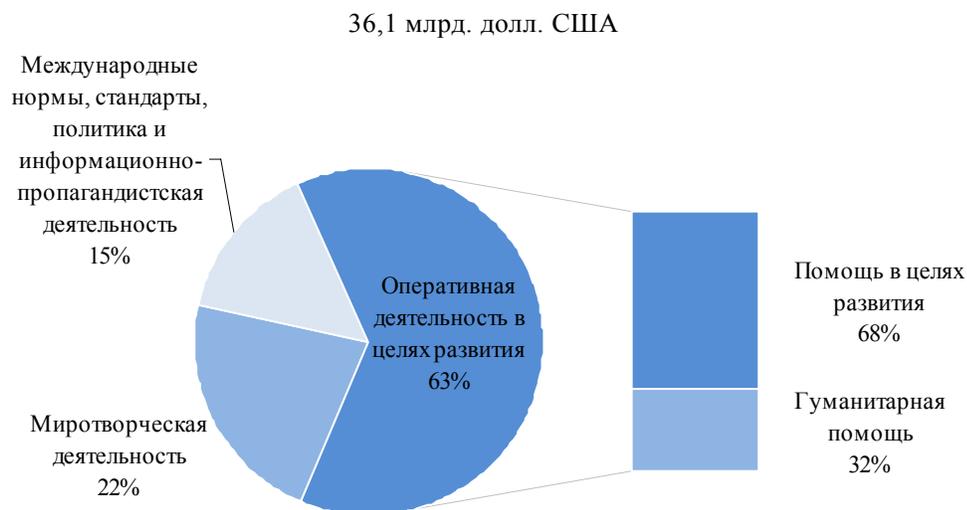
54. В своей резолюции 2011/7 Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря в докладе о проведении в 2012 году четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций уделить особое внимание дополнительным предложениям по обеспечению адекватного, предсказуемого и стабильного финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития (пункт 14(e)); отчетам о проводимых руководящими органами фондов и программ Организации Объединенных Наций обсуждениях по вопросу формирования критической массы основных ресурсов (пункт 14(f)); и проводимому учреждениями обзору существующей политики в области возмещения вспомогательных расходов в связи с финансированием за счет неосновных ресурсов, включая информацию о том, не используются ли основные ресурсы для субсидирования расходов, финансируемых из неосновных ресурсов (пункт 14(g)).

55. В 2010 году из общего объема средств (36,1 млрд. долл. США), выделенных на осуществление общесистемной деятельности организации, 63 процента (22,9 млрд. долл. США) были использованы для финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития, включающей как деятельность с упором на обеспечение долгосрочного развития (68 процентов), так и краткосрочную гуманитарную помощь (32 процента). Для финансирования операций по поддержанию мира было использовано 22 процента (7,4 млрд. долл. США). Остальные 15 процентов (5,3 млрд. долл. США) были использованы для покрытия расходов, связанных с осуществлением функций системы Организации Объединенных Наций по установлению международных норм и стандартов и осуществлению программной и информационно-пропагандистской деятельности (см. диаграмму I)<sup>9</sup>.

\* В настоящем разделе использована информация, содержащаяся в докладе Генерального секретаря об анализе финансирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития за 2010 год (A/67/94-E/2012/80), и освещаются вопросы и тенденции, которые приобрели важное значение с момента принятия резолюции 62/208 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций.

<sup>9</sup> Для целей настоящего доклада и до момента введения унифицированной межсекторальной системы классификации видов оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития любая деятельность, осуществляемая УВКБ, БАПОР и Управлением по координации гуманитарных вопросов, чрезвычайные операции ЮНИСЕФ

Диаграмма I  
**Финансирование общесистемной деятельности Организации Объединенных Наций, 2010 год**



**Долгосрочные тенденции в области финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития являются благоприятными**

56. Как показано на диаграмме II, в период с 1995 по 2010 год общий объем финансирования в реальном выражении увеличился более чем вдвое. Особенно значительным был рост неосновных взносов, предназначенных для финансирования деятельности в целях развития. В 2010 году объем этих неосновных взносов для осуществления деятельности в целях развития по сравнению с 1995 годом увеличился более чем в 4,5 раза, т.е. ежегодное увеличение составило в среднем 10,5 процента. На фоне этого значительного увеличения объема неосновных ресурсов особенно четко выделяется скромный реальный рост объема основных ресурсов, составивший 0,6 процента в год.

57. В период 1995–2005 годов общий объем взносов в реальном выражении, предназначенных для финансирования оперативной деятельности, также увеличивался более высокими темпами, чем совокупный объем ОПР и объем основной многосторонней ОПР. Вместе с тем впервые с 2005 года годовые темпы увеличения совокупного объема поступающих ресурсов, предназначенных для финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития, оказались, согласно данным ОЭСР/КСР, немного ниже, чем темпы прироста совокупного объема ОПР. В период между 2007 и 2010 годами общий объем ресурсов, которые получила система развития Организации Объединенных Наций для финансирования деятельности в целях раз-

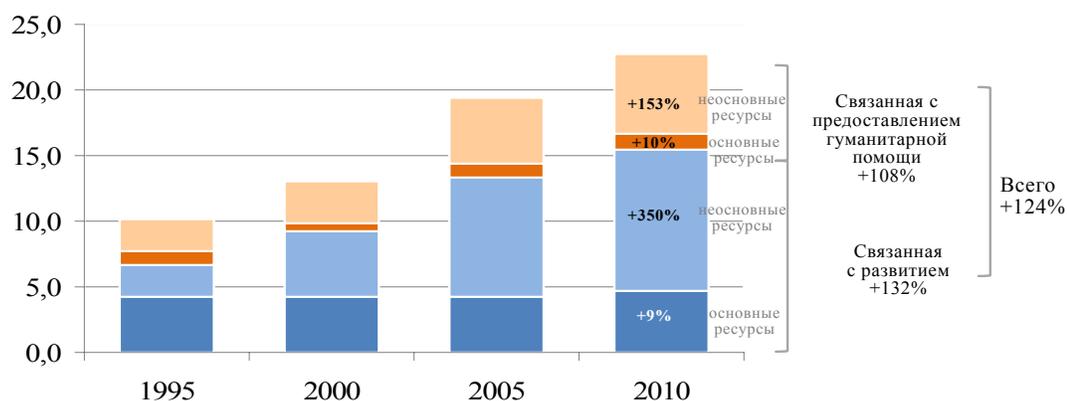
(порядка 24 процентов всей деятельности), а также гуманитарные операции ВПП (около 90 процентов всей деятельности) считаются деятельностью, связанной с оказанием гуманитарной помощи. Любые другие виды деятельности рассматриваются как деятельность, связанная с развитием.

вития, в реальном выражении увеличился в целом на 15 процентов, включая увеличение в 2 процента по основному и в 21 процент — по неосновному компоненту (также в реальном выражении).

Диаграмма II  
**Оперативная деятельность Организации Объединенных Наций в целях развития, 1995–2010 годы**

**Динамика реальных изменений**

(в млрд. долл. США по курсу 2009 года, изменения в процентах по отношению к 1995 году)



**Вставка I**

**Основные этапы в деле финансирования оперативной деятельности в целях развития за период с 2007 года**

- Утверждены общие бюджетные рамки
- Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития выпущено руководство по учреждению многосторонних донорских целевых фондов, управлению ими и их закрытию
- Созданы фонды в рамках инициативы «Единство действий» (в настоящее время существуют в 20 странах, где осуществляются программы)
- Учрежден Фонд для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (для поддержки программ в 50 странах)
- В рамках инициативы «Единство действий» создан механизм расширенного финансирования для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (для поддержки программ в 19 странах)
- Заключено соглашение с Европейским союзом об участии в многосторонних донорских целевых фондах

### **Увеличение диспропорций между объемами основных и неосновных ресурсов**

58. В период 2007–2010 годов диспропорции между объемом основных и неосновных ресурсов для финансирования оперативной деятельности в целях развития продолжали увеличиваться: доля основных ресурсов сократилась с 29 до 26 процентов. За период с 2007 по 2010 годы совокупный объем поступлений для финансирования только лишь деятельности, связанной с развитием, увеличился на 8 процентов в реальном выражении, при этом увеличение объема основных ресурсов составило 3 процента, а неосновных — 13 процентов (также в реальном выражении). В результате совокупная доля основных ресурсов, предназначенных для финансирования деятельности, связанной с развитием, сократилась с 33 процентов в 2007 году до 30 процентов в 2010 году. Доля основных ресурсов, выделенных системе развития Организации Объединенных Наций странами — участницами ОЭСР/КСР и предназначенных для финансирования деятельности, связанной с развитием, также сократилась — с 47 процентов в 2007 году до 43 процентов в 2010 году.

59. Согласно предварительным данным за 2011 год, по сравнению с 2010 годом объем основных ресурсов, выделенных странами — участницами ОЭСР/КСР, сократился в реальном выражении приблизительно на 9 процентов. Этому предпологаемому сокращению объема основных ресурсов в 2011 году предшествовало сокращение в 2,6 процента в реальном выражении в 2010 году, которое относилось исключительно к ресурсам, предназначенным для финансирования гуманитарной деятельности. Это уменьшение следует рассматривать в контексте 2,7 процентного сокращения общего объема ресурсов, выделенных странами — участницами ОЭСР/КСР на оперативную деятельность в целях развития в 2011 году. По мнению ОЭСР/КСР, это сокращение связано с финансовыми трудностями в некоторых странах — участницах КСР, что отразилось на объемах их ассигнований на ОПР. Сокращение объема взносов в фонды системы развития Организации Объединенных Наций особо заметно при сравнении с совокупными объемами многосторонней помощи, выделяемой странами — участницами ОЭСР/КСР. По сравнению с 2010 годом в 2011 году этот компонент увеличился на 1,2 процента.

60. Во время подготовки настоящего доклада, оценок основных ресурсов, поступивших в 2011 году, еще не имелось. Департамент по экономическим и социальным вопросам планирует представить обновленную информацию о финансировании (включая информацию о неосновных взносах) в июне 2012 года, т.е. до начала основной сессии Экономического и Социального Совета.

### **На уровне исполнительных советов фондов и программ до сих пор не началось обсуждение вопроса о «критической массе» основных ресурсов**

61. В этой связи следует отметить, что в своей резолюции 64/289 об общесистемности слаженности Генеральная Ассамблея просила исполнительные советы фондов и программ инициировать дальнейшее обсуждение для изучения вопроса о наиболее подходящем определении критической массы основных ресурсов и о способах ее обеспечения применительно к каждому фонду и программе с учетом их индивидуальных мандатов. В резолюции оговаривалось, что концепция критической массы может включать объем ресурсов, достаточный для удовлетворения потребностей стран осуществления программ и дос-

тижения предусмотренных стратегическими планами результатов, включая покрытие административных и управленческих расходов и расходов по программам.

62. К моменту завершения подготовки настоящего доклада ни один из исполнительных советов фондов и программ не приступил к дальнейшему рассмотрению вопроса о «критической массе» основных ресурсов. Предварительное обсуждение этого вопроса состоялось в 2011 году в ходе этапа заседаний Экономического и Социального Совета, посвященного оперативной деятельности.

63. В своем докладе об анализе финансирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития за 2010 год (A/67/94-E/2012/80) Генеральный секретарь более подробно осветил вопрос о «критической массе» основных ресурсов, а также о потенциальных возможностях альтернативных моделей финансирования, в частности основывающихся на «ориентировочной шкале добровольных взносов» и принципе «обеспечения взноса по договоренности» и призванных устранить нынешние диспропорции между объемами поступающих основных и неосновных ресурсов.

#### **Сохранение фрагментарного характера финансирования по линии неосновных ресурсов**

64. Обзор главных механизмов неосновного финансирования оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития показывает, что в 2010 году около 89 процентов неосновного финансирования (включая местные ресурсы) были выделены либо одним донором, либо под конкретную программу или проект. Взносы в такие механизмы совместного финансирования как многосторонние донорские целевые фонды — в том числе в тематические фонды и фонды «Единая Организация Объединенных Наций» — составили оставшиеся 11 процентов, что говорит о небольшом увеличении (на 3 процента) по сравнению с 2007 годом. Таким образом, совместное финансирование по-прежнему составляет лишь небольшую часть всех потоков неосновных ресурсов. Преобладание взносов от одного донора и взносов под конкретные программы или проекты отражает высокую степень раздробленности неосновного финансирования, последствием чего является рост операционных издержек.

65. Как отмечалось в проводившихся в прошлом обзорах, рост фрагментированного неосновного финансирования означает соответствующее увеличение операционных издержек для структур Организации Объединенных Наций. Например, заключение отдельных соглашений о финансировании, отслеживание и регистрация программных и финансовых данных по сотням или даже тысячам отдельных проектов и представление отчетности в соответствии с весьма неодинаковыми перечнями требований — все это влечет за собой существенные дополнительные затраты, которые перекрывают расходы базовых операционных систем Организации. В результате этого учреждениям приходится управлять крупными и мелкими дополнительными взносами в очень сжатые сроки, которые никак не согласуются с их основными административными процессами.

66. Экспоненциальный рост взносов от отдельных доноров, а также взносов под конкретные программы и проекты, в частности, приводит к тому, что все больше ресурсов направляется через систему Организации Объединенных На-

ций, но оказывается вне прямого программного контроля руководящих органов Организации Объединенных Наций.

**Использование основных ресурсов для осуществления деятельности, финансируемой по линии неосновных ресурсов**

67. Анализ источников, механизмов и получателей финансовых ресурсов для оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития говорит о том, что за счет основных ресурсов субсидируются поддержка деятельности, финансируемой за счет неосновных ресурсов, и управление ею, несмотря на неоднократные призывы Генеральной Ассамблеи к тому, чтобы избежать такого субсидирования. То, в какой степени текущее субсидирование за счет основных ресурсов противоречит решениям, принимаемым руководящими органами, можно толковать по-разному. Существует неоднозначность в формулировке решений относительно того, какие расходы фактически предполагается возмещать полностью, а именно полный объем расходов или дополнительные расходы<sup>10</sup>. Принцип полного возмещения расходов может быть применен на основе практического предположения о том, что для осуществления всех видов деятельности, независимо от источника финансирования, приходится задействовать весь имеющийся основной и оперативный потенциал осуществляющих эту деятельность структур. Для применения принципа такого полного возмещения расходов без дальнейшей дифференциации ставок потребуются установить ставку возмещения затрат для деятельности, финансируемой по линии неосновных расходов, на уровне значительно выше нынешнего<sup>11</sup>. Работа действовавшей в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития/Комитета высокого уровня по вопросам управления Рабочей группы по вопросам дальнейшего согласования и оптимизации процедур и классификаций расходов, связанных с затратами и возмещением затрат, в период с 2007 по 2010 год не привела к конкретным результатам. В настоящее время Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) занимаются осуществлением еще одного совместного проекта по согласованию возмещения расходов в контексте подготовки к 2014 году комплексных бюджетных рамок. Осуществление этого проекта может придать импульс деятельности в этой области.

68. В контексте более широкого обсуждения потоков финансирования в систему развития Организации Объединенных Наций можно также рассмотреть вопрос возможности разработки формулы, которая содействовала бы увеличе-

---

<sup>10</sup> Фиксированные расходы не зависят от масштаба деятельности, финансируемой по линии неосновных ресурсов; кроме того, централизованное осуществление поддержки и управления деятельностью, финансируемой по линии неосновных ресурсов, обеспечивает надзор за этой деятельностью и ее согласованность с утвержденными руководящими принципами и стратегическими планами руководящих органов.

<sup>11</sup> Применение принципа полного возмещения расходов без дальнейшей дифференциации потребовало бы использования ставки возмещения затрат порядка 15 процентов. Повсеместное применение такой ставки приведет к высвобождению основных ресурсов на программную деятельность объемом примерно 556 млн. долл. США, т.е. около 23 процентов от текущего объема программной деятельности за счет основных ресурсов (см. A/67/94-E/2012/80, таблица 9).

нию объема основных взносов стран-доноров путем введения дифференцированных ставок возмещения расходов по линии неосновных ресурсов.

*Группы и характеристики стран*

69. В диаграмме III представлен обзор распределения расходов по программам на страновом уровне в 2010 году по различным группам стран, в зависимости от уровня их доходов. На страны с низким уровнем дохода приходилось около 50 процентов от общего объема расходов, а на страны со средним уровнем доходов — около 48 процентов. Доля наименее развитых стран составляла примерно 55 процентов от общего объема расходов, причем 80 процентов из этой доли приходилось на наименее развитые страны с низким уровнем доходов, а 20 процентов — на наименее развитые страны с уровнем дохода ниже среднего. Доля стран с низким индексом развития человеческого потенциала составляла примерно 65 процентов от общего объема расходов, причем 73 процента из этой доли приходилось на страны с низким уровнем доходов, а 27 процентов — на страны с уровнем дохода ниже среднего. Около 33 процентов всех расходов, связанных с развитием, относятся к так называемым странам/районам деятельности интегрированных миссий, в которых операции Организации Объединенных Наций в пользу мира и ее деятельность в целях развития осуществляются на комплексной основе.

Диаграмма III  
**Оперативная деятельность, связанная с развитием**  
**Расходы по программам на страновом уровне — 9,3 млрд. долл. США**  
**Основные группы стран**



70. С 2005 года ряд стран осуществления программ переместились из категории стран с низким уровнем дохода в категорию стран с доходом ниже среднего. В своем докладе об анализе финансирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития за 2010 год (A/67/94-E/2012/80) Генеральный секретарь предоставляет более подробную информацию о том, как это сказалось на распределении расходов между странами осуществления программ.

### *Распределение финансового бремени*

71. Обзор связанных с развитием взносов в счет основных ресурсов по отдельным странам ОЭСР/КСР по признаку их валового национального дохода (ВНД) и выраженных при помощи соответствующего соотношения основных взносов на деятельность, связанную с развитием, к валовому национальному доходу (ВДР/ВНД) подтверждает, что распределение финансового бремени по-прежнему является неравномерным. Одиннадцать стран, показатель ВДР/ВНД которых превышает медианный показатель (группа А), в общей сложности вносят 1,8 млрд. долл. США, что составляет 46 процентов от общего объема основных взносов ОЭСР/КСР, в то время как их доля от общего объема ВНД ОЭСР/КСР составляет 13 процентов. Одиннадцать стран, показатель ВДР/ВНД которых ниже медианного показателя (группа В), также вносят около 47 процентов от общего объема основных взносов ОЭСР/КСР, в то время как их доля от общего объема ВНД ОЭСР/КСР составляет 81 процент<sup>12</sup>. В период с 2007 по 2010 год значительных изменений в этой связи не произошло. Столь неравное распределение финансового бремени имеет дополнительное значение в свете того факта, что за счет основных ресурсов субсидируются поддержка деятельности, финансируемой за счет неосновных ресурсов, и управление ею.

### *Предсказуемость*

72. Элементы предсказуемости, надежности и стабильности финансирования можно рассматривать посредством изучения фактических данных о колебаниях уровня взносов и их влияния на наличие общего объема ресурсов в течение определенного времени. Проведенный таким образом анализ охватывает шестилетний период (2005–2010 годы) деятельности тех структур, на которые в общей сложности приходится более 80 процентов от общего объема ресурсов для деятельности, связанной с развитием. Во всех этих организациях, за исключением двух, в течение этого шестилетнего периода отмечался рост потоков финансирования. Однако более детальный обзор, проведенный по каждой организации, показал, что на самом деле степень неустойчивости уровня взносов отдельных доноров является существенно более значительной, чем можно предположить на основе относительно сглаженной и стабильной совокупной динамики. Колебания уровня индивидуальных взносов в счет неосновных ресурсов являются еще более значительными, чем в счет основных. Эта более высокая степень неустойчивости является отражением того факта, что примерно 80 процентов от общего объема финансирования в счет неосновных ресурсов (за исключением местных ресурсов) как и прежде приходится на какого-то одного донора или на целевые взносы по какой-то конкретной программе или проекту. Однако согласно соответствующим финансовым правилам и положениям, взносы в счет неосновных ресурсов, связанные с многолетними программами или проектами, должны обеспечиваться заблаговременно, в виде официальных соглашений о финансировании, несмотря на то, что реальные выплаты обычно могут производиться по частям. При условии заключения соглашений о неосновном финансировании это фактически добавляет значительную степень предсказуемости и стабильности на уровне отдельных программ или проектов.

---

<sup>12</sup> Оставшиеся 7 процентов взносов и 6 процентов от общего объема ВНД приходятся на страны, показатель которых находится на медианном уровне.

73. Поэтому несмотря на в целом позитивный суммарный рост, организации по-прежнему сталкиваются с трудностями в плане предсказуемости, надежности и стабильности финансирования, предоставляемого отдельными вкладчиками. Такие изменения суммы взносов доноров могут быть весьма значительными, в том числе в результате неустойчивости обменного курса. Однако суммарный результат таких колебаний в плане общего наличия ресурсов негативным не был. При этом представляется очевидным, что такая относительная стабильность в период общего роста в большей степени является результатом случайного совпадения, а не хорошо отлаженного функционирования системы финансирования, располагающей внутренними механизмами решения проблем, которые являются неизбежными при высокой степени зависимости от ежегодных добровольных взносов.

74. В заключение следует отметить, что, как показывает настоящий раздел, долгосрочные тенденции в области финансирования оперативной деятельности в целях развития являются благоприятными, однако этот рост отмечается почти исключительно в плане неосновных ресурсов, главным образом относящихся к взносам отдельных доноров и взносам на конкретные программы и проекты, что ведет к большей раздробленности в области оперативной деятельности в целях развития. Ряд целей, отраженных в резолюциях Генеральной Ассамблеи 62/208 о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики и 64/289 об общесистемной согласованности, пока еще не достигнуты, включая цель увеличения доли основного финансирования в общем потоке ресурсов для системы развития Организации Объединенных Наций. Более того, затраты на вспомогательное обслуживание программ и управление программами по линии неосновного финансирования по-прежнему субсидируются за счет основных ресурсов. Также отмечается недостаток прогресса в деле организации обсуждений на уровне исполнительных советов фондов и программ по вопросу о «критической массе» основных ресурсов; распределение финансового бремени по линии основных ресурсов между донорами КСР по-прежнему весьма неравномерно; а ситуация с предсказуемостью применительно к общему объему ресурсов с момента принятия резолюции 62/208 в 2007 году не улучшилась.

#### **IV. Повышение эффективности функционирования системы развития Организации Объединенных Наций**

75. Общесистемная слаженность подразумевает более эффективное удовлетворение нужд и приоритетных потребностей стран, а также достижение согласованных на международном уровне целей в области развития. Слаженность означает обеспечение того, чтобы система Организации Объединенных Наций в качестве единого целого вносила в развитие более эффективный вклад, чем в качестве просто суммы ее отдельных частей. Слаженность предполагает использование потенциала всех организаций, а также изучение и наиболее выгодное использование возможностей совместной деятельности и взаимоусиливающих и взаимодополняющих аспектов в работе структур Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности развития. В последние 60 лет государства-члены часто указывали на эту проблему и пытались ее решить.

76. Система Организации Объединенных Наций была создана на основе независимых специализированных учреждений, отношения которых с Организацией регулировались сводом официальных соглашений. С течением времени было создано множество новых структур, каждая из которых отличается самостоятельностью и частичной автономией и не вписывается в заранее заданные рамки.

77. В середине 1990-х годов произошли существенные изменения в подходе к поощрению слаженности в системе Организации Объединенных Наций. Центральным элементом реорганизации 1997 года стало налаживание сотрудничества в рамках программ, в результате чего, в частности, была создана Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития<sup>13</sup>; укреплена система координаторов-резидентов, включая страновые группы Организации Объединенных Наций; и внедрены механизм общего анализа по стране и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития — ключевые инструменты совместной разработки и осуществления программ и проведения анализа развития на страновом уровне.

78. В рамках последующих мер в связи с итоговым документом Всемирного саммита 2005 года была разработана концепция и начато осуществление экспериментальной инициативы под названием «Единство действий» (см. доклад Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций (A/61/583)). Страны, в которых началось осуществление этого эксперимента, и страны, добровольно принявшие подход «Единства действий» (на сегодняшний день таких стран около 30), обмениваются опытом в ходе ряда межправительственных конференций, проходивших с 2007 года в различных городах: Мапуто, Кигали, Ханое, Монтевидео и — в скором времени — Тиране. Призыв к такому обмену опытом содержался в трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики (A/62/73-E/2007/52).

79. В 2007 году Генеральная Ассамблея приняла решение начать проведение межправительственных консультаций по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций применительно к оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций. Кульминацией этого процесса стало принятие в июле 2010 года резолюции 64/289 о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, что привело, в частности, к созданию Структуры «ООН-женщины» путем консолидации нормативных и оперативных мандатов четырех структур, занимавшихся гендерными вопросами.

80. В ходе недавнего опроса, проведенного в рамках подготовки настоящего доклада, более 70 процентов координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций высказали мнение, что в настоящее время система Организации Объединенных Наций работает (хотя и в различной степени) более слаженно, чем четыре года назад. Кроме того, практически 85 процентов правительств стран осуществления программ отметили, что деятельность системы развития Организации Объединенных Наций за прошедшие четыре года стала более точно соответствовать потребностям их стран.

---

<sup>13</sup> Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития является одной из трех важнейших составляющих Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций. Две другие составляющие — Комитет высокого уровня по программам и Комитет высокого уровня по вопросам управления.

81. Несмотря на то, что с момента проведения Генеральной Ассамблеей последнего всеобъемлющего обзора политики в 2007 году система развития Организации Объединенных Наций достигла успехов в повышении уровня внутренней слаженности, необходимо усвоить и внедрить опыт уроков, извлеченных по итогам независимой оценки экспериментального применения подхода «Единство действий», с тем чтобы можно было достичь более высокого уровня эффективности работы. В связи с этим Генеральный секретарь в своем пятилетнем плане действий объявил о намерении начать внедрение «Единства действий» второго поколения, в рамках которого основное внимание будет уделяться управлению, ориентированному на достижение результатов, а также обеспечению более высокого уровня подотчетности и более успешных результатов.

82. Как было подчеркнуто в трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, главная ответственность за координацию всех видов внешней помощи, включая поддержку Организации Объединенных наций, лежит на национальных органах власти. Обязанность системы Организации Объединенных Наций — сделать эту поддержку как можно более слаженной, эффективной и действенной. Поощрение и реализация слаженности в системе Организации Объединенных Наций в значительной степени зависит от функционирования трех ключевых механизмов координации: системы координаторов-резидентов (в том числе на уровне регионов и штаб-квартиры), Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и общего административного обслуживания на страновом уровне. Ниже рассматривается работа этих механизмов, а также расходы на координацию в рамках системы развития Организации Объединенных Наций. Кроме того, более подробно изучается вопрос об общесистемной слаженности в контексте работы системы Организации Объединенных Наций в странах, находящихся на переходном этапе.

## **A. Система координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций**

83. В пункте 14(d) своей резолюции 2011/7 Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря уделить в докладе о проведении в 2012 году четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций особое внимание оценке функционирования системы координаторов-резидентов, в том числе ее способности представлять всю систему Организации Объединенных Наций и оказывать ей помощь на страновом уровне, в увязке с национальными приоритетами в области развития и, при необходимости, рекомендуемых мер в этой связи.

84. Систему координаторов-резидентов все чаще признают одним из ключевых факторов общесистемной слаженности в плане оперативной деятельности в целях развития<sup>14</sup>. Координатор-резидент, действующий при поддержке коор-

<sup>14</sup> В настоящее время насчитывается 130 координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций, которые также являются представителями-резидентами ПРООН; 93 уполномоченных сотрудника по вопросам безопасности; 32 координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам; 11 заместителей Специального представителя Генерального секретаря/координаторов-резидентов/координаторов по гуманитарным

динационного подразделения, призван играть центральную роль в осуществлении координации оперативной деятельности Организации Объединенных Наций (как предусмотрено в трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики). Ему/ей следует руководить изучением и использованием возможностей программной и оперативной согласованной деятельности в работе системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Это подразумевает, что ему/ей следует уделять внимание поощрению предоставления полного спектра услуг и экспертных ресурсов, имеющих в распоряжении системы Организации Объединенных Наций, включая учреждения-нерезиденты<sup>15</sup>. Координатор-резидент также содействует мобилизации ресурсов для Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и координирует осуществление, наблюдение, оценку и предоставление, главным образом правительствам, докладов о результатах.

85. Координатор-резидент является уполномоченным представителем Генерального секретаря. Кроме того, координатор-резидент занимает официальную должность представителя-резидента ПРООН, а также выполняет функции уполномоченного сотрудника по вопросам безопасности, координатора по гуманитарным вопросам и заместителя Специального представителя Генерального секретаря, соответственно, в 72, 25 и 10 процентах стран осуществления программ.

86. В странах, переживающих гуманитарный кризис, координатор-резидент обычно назначается на должность Координатора по гуманитарным вопросам, а в странах/районах деятельности интегрированных миссий — заместителя Специального представителя Генерального секретаря. В некоторых районах координатор-резидент также выполняет обязанности Директора информационного центра Организации Объединенных Наций. Система координаторов-резидентов представляет собой многоуровневую структуру, в которую заложены механизмы правительственного и межправительственного надзора и координации в штаб-квартирах и на региональном и страновом уровнях.

#### Вставка 2

#### **Отдельные этапы деятельности системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций с 2007 года**

- Одобрение Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития функций координаторов-резидентов и директивной записки об отношениях между координатором-резидентом и страновой группой Организации Объединенных Наций
- Укрепление системы найма, отбора и подготовки координаторов-резидентов, в том числе дальнейшее усиление функций Центра по оценке координаторов-резидентов

вопросам; 3 заместителя Специального представителя Генерального секретаря/координатора-резидента; 1 Исполнительный представитель Генерального секретаря/координатор-резидент; и 2 уполномоченных координатора по вопросам безопасности.

<sup>15</sup> В целях поддержки деятельности координаторов-резидентов в этой области в рамках системы управления и подотчетности был создан специальный механизм поддержки учреждений-нерезидентов.

- Прогресс в области внедрения системы управления и подотчетности для системы развития Организации Объединенных Наций и системы координаторов-резидентов
- Доля женщин, занимающих должности координаторов-резидентов, увеличилась с 31 до 35 процентов

87. Управление системой координаторов-резидентов осуществляет ПРООН от имени системы Организации Объединенных Наций в соответствии с указаниями всех организаций, и она подотчетна всем этим организациям по линии Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. В связи с этим Группа по вопросам развития одобрила систему управления и подотчетности для системы развития и системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций<sup>16</sup>. Эта система управления и подотчетности также предусматривает разделение функций в рамках ПРООН. Такое разделение призвано обеспечивать предотвращение конфликтов интересов между функциями ПРООН по осуществлению программ, связанных с ролью этой организации как партнера по развитию, и функциями координации, которые ПРООН выполняет от имени и в поддержку системы развития Организации Объединенных Наций.

**Координация на основе добровольного участия приводит к проблемам практического характера, в том числе касающимся ответственности за результаты общесистемной деятельности**

88. Генеральная Ассамблея является высшим межправительственным механизмом для разработки и оценки политики по вопросам, относящимся к экономической и социальной сферам и смежным областям, однако каждый из организационных компонентов обладает определенной степенью юридической или практической самостоятельности. Специализированные учреждения обладают независимостью с формально-юридической точки зрения. Многие фонды, программы и другие подразделения, подотчетные Генеральной Ассамблее и Генеральному секретарю, частично независимы, поскольку у них имеются отдельные руководящие органы, играющие весьма важную роль в финансировании их деятельности. В результате такой структурной организации общесистемная координация и слаженность оперативной деятельности в целях развития зависят от приверженности и добровольного участия отдельных подразделений.

<sup>16</sup> Система управления и подотчетности основана на том понимании, что координаторы-резиденты признаются и аккредитируются правительствами; обладают равным статусом и такими же обязанностями по отношению ко всем остальным организациям — членам страновых групп Организации Объединенных Наций; и поддерживают деятельность всех подразделений системы Организации Объединенных Наций и координируют их сотрудничество с правительствами в выполнении национальных приоритетных задач в области развития. Основным элементом этой концепции является то, что каждая организация четко признает полномочия и роль координаторов-резидентов в стратегическом позиционировании Организации Объединенных Наций в той или иной стране и что координаторы-резиденты получают необходимую поддержку и доступ к техническим ресурсам организаций.

89. Хотя слаженность деятельности системы развития Организации Объединенных Наций повысилась, подотчетность по-прежнему обеспечивается прежде всего в рамках отдельных учреждений, а не системы Организации Объединенных Наций. Большинство подразделений готовы внести определенные изменения в свои учрежденческие стратегии ради повышения общей эффективности деятельности системы развития Организации Объединенных Наций и обслуживаемых ею правительств, однако они ограничены ответственностью перед своими соответствующими руководящими органами. Нынешняя вертикальная и фрагментированная система финансирования и сопутствующие ей требования в отношении подотчетности еще больше усиливают эти ограничения.

90. Независимая оценка экспериментальной инициативы «Единство действий» также показала, что одним из основных препятствий на пути к всестороннему обеспечению единства действий в системе Организации Объединенных Наций является преобладающий характер подотчетности персонала по линии отдельных учреждений на уровне страны, региона и штаб-квартиры. Это устанавливает еще более высокие требования к координатору-резиденту, который должен обладать высокими лидерскими и профессиональными качествами, для того чтобы суметь мобилизовать страновую группу Организации Объединенных Наций на достижение общих результатов.

#### **Координация во многом зависит от лидерских качеств координатора-резидента и потенциала его канцелярии**

91. По данным обследования стран осуществления программ и в контексте уменьшения рабочей нагрузки, ложащейся на национальных партнеров, статистически значимое количество правительств (60 процентов) полагают, что крайне важно консолидировать страновое присутствие Организации Объединенных Наций под началом одного руководителя, отвечающего за всю поддержку, которую оказывают подразделения Организации Объединенных Наций. Это дает основания полагать, что правительства многих стран, в которых осуществляются программы, приветствовали бы усиление координирующей роли координатора-резидента в отношении поддержки, оказываемой системой Организации Объединенных Наций. Этот вывод не нов, поскольку аналогичные выводы были сделаны в нескольких докладах, посвященных реформированию оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций (самым последним из них является доклад Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций (A/61/583)).

92. Способность координатора-резидента выполнять руководящие обязанности на страновом уровне основана не на его официальных полномочиях, а, скорее, на специфике оперативной деятельности каждого конкретного подразделения и на установленных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития руководящих принципах, которые регулируют функционирование системы координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций. Поэтому координатор-резидент должен быть способен обеспечить общую слаженность разработки программ оперативной деятельности в целях развития в условиях, когда участие подразделений является добровольным, финансирование — негибким, а решения принимаются на основе консенсуса. В этой связи результаты опроса координаторов-резидентов и чле-

нов страновых групп Организации Объединенных Наций указывают, что эффективность системы координаторов-резидентов на страновом уровне во многом зависит от лидерских качеств лиц, занимающих эту должность, а также от заинтересованности в этом конкретных представителей подразделений Организации Объединенных Наций, действующих на местах. Кроме того, эта точка зрения неоднократно высказывалась во время посещений стран, в которых осуществляются программы, и в ходе бесед с многими членами страновых групп Организации Объединенных Наций в рамках подготовки настоящего доклада. Аналогичные выводы были сделаны и в результате нескольких обзоров, проведенных несколько лет тому назад Управлением по координации оперативной деятельности в целях развития Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в рамках инициативы по управлению кадровым потенциалом.

93. Как показывают результаты перечисленных выше обследований, наблюдается широкое согласие относительно того, что усиление координирующей роли координатора-резидента по отношению ко всем членам страновой группы Организации Объединенных Наций повысит общесистемную слаженность действий на страновом уровне и уменьшит рабочую нагрузку национальных партнеров.

94. Практически все члены страновых групп Организации Объединенных Наций также согласны с тем, что для повышения слаженности на страновом уровне крайне важно, чтобы соответствующие указания со стороны штаб-квартир учреждений в адрес своих представителей на местах были более четкими и последовательными. Это дает основания полагать, что в рамках подразделений существуют различные мнения относительно важности общесистемной координации и слаженности на страновом уровне.

95. Многие правительства стран осуществления программ и партнеры по процессу развития считают концепцию, предусматривающую расширение полномочий координатора-резидента, перспективной, поскольку рассматривают это как один из способов сокращения операционных издержек и повышения при этом слаженности действий и укрепления национальной ответственности в рамках оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития. Однако в настоящее время координатор-резидент не осуществляет непосредственного руководства членами страновой группы и не обладает полномочиями в отношении планирования ресурсов, так что его руководящая роль официально не закреплена.

96. Больше половины участников обследования, касающегося деятельности координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций, полностью поддерживают точку зрения о том, что укрепление потенциала канцелярий координаторов-резидентов стало бы эффективной мерой повышения слаженности на страновом уровне. Эту позицию поддержали также около 92 процентов координаторов-резидентов. В исследовании системы управления и подотчетности, недавно проведенном Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, также была отмечена крайне важная роль канцелярии координатора-резидента в обеспечении поддержки его руководящей работы.

97. По оценке представителей на местах, поддержка со стороны штаб-квартир и региональных вспомогательных структур имеет меньшее значение,

чем внутривострановой потенциал. К подобным выводам привели и другие исследования и беседы с членами страновых групп Организации Объединенных Наций, проведенные в рамках подготовки настоящего доклада, в ходе которых в целом отмечалось, что достаточный потенциал канцелярии координатора-резидента имеет решающее значение, определяя ту роль, которую он играет. Эта точка зрения, возможно, связана с тем обстоятельством, что региональная поддержка или поддержка со стороны штаб-квартиры представляется недостаточно сильной для того, чтобы иметь принципиальное значение на местном уровне. Поэтому существует большая потребность в более мощных структурах поддержки канцелярии координаторов-резидентов, особенно в странах, находящихся на переходном этапе, и в странах со сложной политической ситуацией.

98. В число особенно нуждающихся в усилении направлений деятельности канцелярий координаторов-резидентов входят контроль и оценка; управление, ориентированное на результаты; статистический потенциал и потенциал экспертного анализа более широких политических и экономических вопросов на национальном, региональном и субрегиональном уровнях. При отсутствии соответствующих ведущих подразделений в число сотрудников канцелярий координаторов-резидентов можно также включать экспертов по межсекторальным вопросам, руководствуясь потребностями страновых групп Организации Объединенных Наций.

#### **Внедрение системы координаторов-резидентов ведется дифференцированно**

99. Как правило, система координаторов-резидентов адаптируется к практическим условиям, складывающимся в каждой конкретной стране осуществления программ. В этом отношении сложилось несколько достаточно широких групп, таких как страны, охватываемые инициативой «Единство действий», и страны, находящиеся в кризисной ситуации или на переходном этапе. Однако даже в рамках этих групп применение ключевых руководящих указаний системы резидентов-координаторов может существенно различаться. Модель использования совместного отделения проходит проверку лишь в одной стране<sup>17</sup>. Реализация этой модели позволила выявить возможности сокращения расходов, однако был отмечен ряд проблем, связанных главным образом с соответствующими системами поддержки и с трудностями, с которыми столкнулись учреждения при адаптации процессов на уровне штаб-квартиры к работе в режиме совместного отделения. Необходимо провести оценку результатов работы этого совместного отделения и надлежащим образом проанализировать потенциал применения этой модели в странах со сравнительно небольшими программами. Как представляется, определенный потенциал в этом отношении существует и у других механизмов поддержки координации в системе Организации Объединенных Наций, таких как тематические блоки.

---

<sup>17</sup> Совместное отделение — это несколько учреждений, подчиненных одному представителю Организации Объединенных Наций (по фондам и программам), который является также координатором-резидентом, и имеющих единую общую программу, единый бюджет по программам и общие вспомогательные службы. Объединенное или «совместное» отделение кардинально отличается от Дома ООН (совместного использования помещений). В Доме ООН несколько учреждений размещаются в том же здании, однако каждое подчиняется своему собственному представителю и имеет собственные вспомогательные службы.

**Члены страновых групп Организации Объединенных Наций в целом полагают, что существующее разграничение функций может быть улучшено**

100. Необходимо далее усиливать разграничение организационных и общесистемных функций ПРООН и системы резидентов-координаторов. В этом отношении предлагается несколько вариантов. Генеральная Ассамблея просила ПРООН набрать значительное количество страновых директоров, обязанности которых будут включать мобилизацию ресурсов и управление программами в сфере деятельности ПРООН<sup>18</sup>. Однако многие координаторы-резиденты полагают, что им было бы весьма сложно работать без существенной поддержки со стороны ПРООН, которая по-прежнему исполняет роль несущей конструкции в структуре присутствия Организации Объединенных Наций на местах. Изменение методов управления в системе координаторов-резидентов несомненно вызовет проблемы в плане адаптации и финансирования.

101. В странах, в которых в экспериментальном порядке осуществляется инициатива «Единство действий», были достигнуты определенные успехи в укреплении чувства общей ответственности за функционирование системы координаторов-резидентов, причем определенный вклад в это внесло назначение страновых директоров ПРООН. Однако, как свидетельствует независимая оценка, члены страновых групп Организации Объединенных Наций не вполне удовлетворены существующим разделением функций.

102. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития утвердила систему управления и подотчетности, расширив тем самым руководящие принципы деятельности координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций<sup>19</sup>. Благодаря изменениям, недавно внесенным в функциональные обязанности координаторов-резидентов, они также получили ограниченные дополнительные полномочия устанавливать стратегические направления деятельности на страновом уровне и распределять средства из объединенных фондов в тех случаях, когда страновая группа Организации Объединенных Наций не может прийти к консенсусу.

103. Вместе с тем имеются свидетельства того, что систематическое осуществление новых положений, установленных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и отраженных в системе управления и подотчетности, обеспечено еще не всеми подразделениями Организации Объединенных Наций, в том числе не всеми представителями на местах, входящими в страновые группы Организации Объединенных Наций. Чтобы система управления и подотчетности начала действовать, необходимо обеспечить взаимное выполнение своих обязательств всеми сторонами, как координаторами-резидентами и страновыми группами Организации Объединенных Наций, так и штаб-квартирами учреждений. В некоторых случаях невыполнение определенных положений системы управления и подотчетности может быть связано с тем, что для внедрения соответствующих изменений требуется время. С другой стороны, эта ситуация может быть обусловлена и нежеланием принимать согласованные на центральном уровне меры, все последствия которых на страновом уровне станут понятны лишь позже. Определенную роль в этом могут играть и трудности, связанные с распространением инициатив, предусматриваю-

<sup>18</sup> В настоящее время у ПРООН имеется 51 страновой директор.

<sup>19</sup> Была утверждена в августе 2008 года.

щих изменения по различным уровням системы Организации Объединенных Наций.

104. Этот взгляд на эффективность системы управления и подотчетности отражен в результатах обследования, касающегося координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций. Лишь 37 процентов участников этого обследования считали, что полное внедрение системы управления и подотчетности будет весьма эффективно содействовать обеспечению слаженности действий на страновом уровне в течение ближайших четырех лет<sup>20</sup>. Это отражает ту точку зрения, что на страновом уровне возможно обеспечить лишь ограниченную слаженность действий, пока вертикальная подотчетность имеет приоритет перед горизонтальной, — точку зрения, которая неоднократно высказывалась в ходе бесед с координаторами-резидентами и членами страновых групп Организации Объединенных Наций, проводившихся при подготовке настоящего доклада. Некоторые подразделения Организации Объединенных Наций полагают также, 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. Необходимо обеспечить регулярный обзор внедрения системы управления и подотчетности в Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития как на региональном уровне, так и на уровне штаб-квартир, а также принимать меры по исправлению ситуации там, где выявляются недочеты.

#### **Необходимо обеспечивать более широкое осуществление согласованных решений**

105. В ряде решений Генеральной Ассамблеи содержится призыв к координаторам-резидентам и/или страновым группам Организации Объединенных Наций проводить обзор основных документов по программам и проектам подразделений на местном уровне перед тем, как направлять их на утверждение в штаб-квартиры (см. пункты 41 и 42 резолюции 50/120 Генеральной Ассамблеи). Как представляется, систематическое осуществление этих решений всеми страновыми группами обеспечено не было. Их реализация способствовала бы осуществлению решения 2011/7 Экономического и Социального Совета о том, что организациям системы Организации Объединенных Наций необходимо далее усиливать увязку их конкретных программ и проектов с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. В других решениях резолюции 50/120 содержится призыв разработать способы оценки вклада сотрудников в координацию деятельности системы Организации Объединенных Наций (см., например, пункт 37(с)). Механизмы, существующие в настоящее время на страновом уровне, позволяют представителям на местах участвовать в оценке деятельности координаторов-резидентов, однако последние не могут делать того же в отношении индивидуального вклада представителей на местах в деятельность страновой группы Организа-

---

<sup>20</sup> В странах осуществления инициативы «Единство действий» и странах, внедрявших этот подход на добровольной основе, доля координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций, полагающих, что полное внедрение системы управления и подотчетности будет весьма эффективно содействовать слаженности действий на страновом уровне в течение ближайших четырех лет, составила 47 процентов.

ции Объединенных Наций, хотя это и предусматривается системой управления и подотчетности.

## **В. Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития**

106. В пункте 14(k) своей резолюции 2011/7 Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря уделить в докладе о проведении в 2012 году четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций особое внимание оценке рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития для установления, в частности, того, насколько они соответствуют национальным приоритетам, ориентированы на достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия, и эффективно осуществляются, на основе обзора, проводимого Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

### **Вставка 3**

#### **Отдельные этапы в осуществлении Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития с 2007 года**

- Пять страновых групп Организации Объединенных Наций разработали документы по общим страновым программам
- В руководящих принципах Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, принятых в 2010 году, делается акцент на более активном привлечении к составлению страновых программ учреждений-нерезидентов, специализированных учреждений и гражданского общества
- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития разработала и апробировала в 10 странах Рамочную программу по ускорению достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия
- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития утвердила средства и методы включения в страновые программы мер по снижению риска стихийных бедствий, смягчению последствий изменения климата и обеспечению экологической устойчивости и правоохранительного подхода
- Введена система показателей Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития для оценки прогресса в достижении гендерного равенства

107. Представляя в 1997 году пакет реформ, направленных на повышение эффективности деятельности Организации Объединенных Наций в XXI веке

(см. A/51/950), Генеральный секретарь подчеркнул существование взаимосвязи между миром и безопасностью, сокращением масштабов нищеты и устойчивым развитием и поощрением и соблюдением прав человека. В ответ на его призыв к разработке согласованной концепции и стратегии единого подхода к достижению общих целей в области развития на страновом уровне были внедрены такие инструменты стратегического планирования системы Организации Объединенных Наций, как общий анализ по стране и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

108. Процесс разработки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в целом основывается на наборе инструментов, предназначенных для:

- a) анализа положения в стране (общий анализ по стране)<sup>21</sup>;
- b) управления стратегическим планированием и установлением приоритетов в рамках Организации Объединенных Наций на страновом уровне (процесс разработки Рамочной программы);
- c) поощрения взаимодействия Организации Объединенных Наций в целом с управлением по координации помощи или другими центральными ведомствами правительства страны, в которой осуществляются программы (также является одним из элементов процесса разработки Рамочной программы);
- d) предотвращения дублирования функций и содействия объединению усилий подразделений Организации Объединенных Наций при осуществлении программ и проектов;
- e) повышения качества подготовки докладов и усиления ответственности за достигнутые результаты (матрица результатов и процессы обзора/оценки на этапе осуществления).

109. Процесс осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития часто рассматривается как важная возможность для страновых групп Организации Объединенных Наций оказать содействие странам в деле внедрения согласованных на международном уровне норм и стандартов, а также согласованных на мировом уровне в рамках Организации Объединенных Наций подходов к процессу развития, при разработке правительствами национальных планов и стратегий в области развития. Этот процесс также предоставляет страновым группам Организации Объединенных Наций возможность начать с учреждениями-нерезидентами, а также с организациями гражданского общества, частным сектором и двусторонними донорами диалог по вопросу о программных подходах и приоритетах Организации Объединенных Наций. Этот процесс также предоставляет возможность согласовать работу Организации Объединенных Наций с приоритетами принимающей страны, опираясь на сравнительные преимущества различных подразделений. В то же время рамочные программы не всегда обеспечивают привлечение учреждений-нерезидентов, и поэтому некоторые из них

---

<sup>21</sup> В настоящее время в соответствии с рекомендациями региональных групп Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития многие страновые группы Организации Объединенных Наций используют облегченную процедуру общего анализа по стране на аналитическом этапе подготовки документа Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, опираясь на существующие исследования и доклады.

оказывают поддержку странам, в которых ведется осуществление программ, независимо от рамочных программ и в дополнение к ним.

**Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития содействует согласованию поддержки, оказываемой Организацией Объединенных Наций, с национальными потребностями и приоритетами в области развития, а также с глобальными целями в области развития**

110. Более 80 процентов правительств согласны с тем, что в целом деятельность Организации Объединенных Наций тесно согласуется с национальными потребностями и приоритетами в области развития. Согласно широко распространенному мнению, механизм Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития способствует повышению этой согласованности. Это заключение сделано на основе анализа оценок Рамочной программы и выводов независимой оценки инициативы «Единство действий» и оценок, проводимых странами.

111. Этот вывод также согласуется с результатами опроса координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций. Как указывают эти результаты, почти все респонденты разделяют ту точку зрения, что существуют свидетельства все большей ориентированности программ, разрабатываемых Организацией Объединенных Наций, на приоритеты, которые устанавливает принимающая страна.

112. Правительства стран осуществления программ, независимо от уровня их доходов, также считают, что содействие достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, играет центральную роль в деятельности Организации Объединенных Наций, направленной на поддержку их национальных планов и стратегий в области развития, в том числе в процессе по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

**Несмотря на то, что участие правительства в процессе по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития часто бывает ограниченным, они высоко оценивают этот инструмент — выше, чем он оценивается в самой системе развития Организации Объединенных Наций**

113. В руководящих принципах Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, принятых Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в качестве одного из ключевых принципов указывается обеспечение национальной ответственности, однако данные об ответственности правительств в рамках соответствующего процесса, основанные на обзоре оценок Рамочной программы и беседах с членами страновых групп Организации Объединенных Наций, в целом неоднозначны. Несмотря на это около 80 процентов правительств стран, в которых ведется осуществление программ, разделяют точку зрения о том, что этот процесс помогает системе Организации Объединенных Наций добиваться лучших результатов, чем если бы каждое подразделение отдельно планировало свою деятельность по оказанию поддержки.

114. Большинство координаторов-резидентов (65 процентов) согласны с тем, что Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития помогает Организации Объединенных Наций добиваться лучших результатов, чем если бы каждое подразделение отдельно планировало свою деятельность по оказанию поддержки<sup>22</sup>. Число придерживающихся этой точки зрения местных представителей различных подразделений, которые занимаются вопросами развития, оказалось существенно меньше<sup>23</sup>. Это означает, что правительства стран осуществления программ намного чаще, чем страновые группы Организации Объединенных Наций, рассматривают Рамочную программу как инструмент содействия слаженности и сокращения дублирования функций и фрагментированности деятельности системы Организации Объединенных Наций.

**Цели Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития непрерывно развиваются в интересах обеспечения удовлетворения потребностей стран осуществления программ**

115. Обзор более 40 оценок, а также сравнительный анализ запланированных финансовых показателей и фактических расходов в ряде стран осуществления программ свидетельствует о том, что Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития не служит эффективным инструментом постоянного стратегического планирования. Вместе с тем в последнее время появились признаки, указывающие на то, что данная ситуация, возможно, меняется. Так, например, определенные улучшения достигнуты благодаря принятию руководящих указаний Группы по вопросам развития Организации Объединенных Наций в 2010 году, в частности благодаря внедрению планов действий по осуществлению Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и общих бюджетных рамок в качестве инструмента обеспечения эффективного осуществления Рамочной программы<sup>24</sup>. Растущее число страновых групп Организации Объединенных Наций, разработавших рамочную программу с момента принятия руководящих указаний 2010 года, останавливаются на варианте использования в своей работе вышеуказанного плана действий.

116. Во многих странах реализации программ наблюдаются значительные расхождения между «запланированной» стратегией, отраженной в документе Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, и «реализованной» стратегией, которая была фактически осуществлена соответствующими структурами на конец периода выполнения Ра-

---

<sup>22</sup> В контексте опроса правительств стран, в которых осуществляются программы, термин «лучшие результаты» был увязан с концепцией «синергизма», гласящей, что система в целом представляет собой нечто большее, чем простая совокупность ее отдельных элементов.

<sup>23</sup> ПРООН — 26 процентов, ЮНИСЕФ — 13 процентов, ВПП — 12 процентов, ВОЗ — 28 процентов, ФАО — 14 процентов, ЮНЕСКО — 21 процент, ЮНИДО — 12 процентов и МОТ — 33 процента.

<sup>24</sup> План действий по осуществлению Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, включая общие бюджетные рамки, в настоящий момент задуман как инструмент планирования на пятилетний период. Преобразование его в инструмент планирования на одногодичный период с высокой долей вероятности позволит снизить операционные издержки и повысить транспарентность и эффективность межучрежденческого процесса разработки программ и их осуществления.

мочной программы. Лишь в небольшом числе стран осуществления программ, в которых Рамочная программа используется для обеспечения интеграции общей поддержки, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, в проводимый правительством процесс стратегического планирования, указанное расхождение между «запланированной» и «реализованной» стратегиями оказалось не столь большим. План действий по осуществлению Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, если он будет охватывать период в один год и заменит собой инструменты планирования, специфичные для конкретных учреждений, может помочь решить проблему несоответствия между «запланированной» и «реализованной» стратегиями и обеспечить эффективное осуществление Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития при более низких операционных затратах.

117. Таким образом, Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, возможно, позволяла бы добиваться более эффективных результатов в качестве стратегических рамок на среднесрочную перспективу, нацеленных на достижение конкретных результатов, а не в качестве инструмента планирования мероприятий на пять лет вперед. В этой связи с этим документ Рамочной программы можно было бы дополнить ежегодным планом действий, содержащим более подробную информацию на уровне видов деятельности и конкретных мероприятий.

118. Процесс подготовки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития позволяет использовать один и тот же документ как на стратегическом уровне, так и на уровне детального планирования. При этой форме планирования разрабатывается «Единая программа», объединяющая в одном документе одновременно Рамочную программу по оказанию помощи в целях развития, план действий и общие бюджетные рамки.

119. Замена оперативных документов различных учреждений на Рамочную программу по оказанию помощи в целях развития/план действий/общие бюджетные рамки позволит повысить слаженность операций Организации Объединенных Наций, обеспечить их согласованность и упрощение. План действий включает комплексный обзор всех мероприятий в области развития, проводимых Организацией Объединенных Наций на страновом уровне, и позволяет тем самым повысить степень национальной ответственности и обеспечить согласованность и транспарентность предпринимаемых усилий. План действий связан с общими бюджетными рамками, в которых дается оценка потребностей системы Организации Объединенных Наций в финансировании для осуществления программы. Использование вышеуказанных инструментов (Рамочной программы по оказанию помощи в целях развития, плана действий и общих бюджетных рамок) вместо документов, разработанных конкретными учреждениями, приводит к повышению слаженности и эффективности на страновом уровне благодаря уменьшению фрагментированности, снижению конкурентного спроса на финансовые ресурсы и повышению способности применять стратегические подходы.

120. Когда эти инструменты используются вкупе с документами по страновым программам конкретного учреждения, что в настоящее время имеет место в большинстве случаев, это приводит к высоким операционным затратам как для

правительств, так и для Организации Объединенных Наций. Эти высокие операционные затраты служат причиной, в силу которой правительства 88 процентов стран осуществления программ считают, что необходима дальнейшая оптимизация инструментов и процессов составления и осуществления программ.

121. Использование механизма Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития также не принесло особого эффекта и в плане снижения степени дублирования мероприятий и сокращения конкуренции за источники финансирования среди различных структур. В категории стран с низким уровнем дохода правительства в общей сложности около 62 процентов стран либо полностью (26 процентов), либо в определенной степени (36 процентов) согласны с данным утверждением. Правительства указали, что согласованность усилий, обеспечение которой служит Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, должна сохраняться и на стадии осуществления. Аналогичные выводы были сделаны по результатам многих оценок Рамочной программы, а также независимых оценок в рамках инициативы «Единство действий».

*Необходимость укрепления подотчетности перед управляющими органами в отношении результатов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития*

122. Повышение степени ориентированности на конкретные результаты в деятельности, связанной с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, и в процессе стратегического планирования частично объясняется необходимостью удовлетворять общеорганизационные потребности в получении конкретных данных, которые, в свою очередь, зачастую необходимы для удовлетворения спроса на отчетность со стороны руководящих органов. Вместе с тем в рамках Организации Объединенных Наций, как на общеорганизационном уровне, так и на уровне руководящих органов, предъявляется ограниченный объем требований к предоставлению отчетности о результатах, достигнутых в процессе реализации (на общесистемном уровне) Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития<sup>25</sup>. Кроме того, в рамках системы Организации Объединенных Наций никто не отчитывается перед руководящими органами за результаты, достигнутые в процессе реализации (на общесистемном уровне) Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития<sup>26</sup>. Проблема оценок Рамочной программы более подробно обсуждается ниже.

---

<sup>25</sup> Координаторы-резиденты используют информацию о результатах в той степени, в какой это необходимо для представления отчетности в рамках ежегодного доклада координаторов-резидентов, однако это делается строго для целей представления доклада и не подразумевает никакой подотчетности.

<sup>26</sup> Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки — межучрежденческая группа по оценке Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития — недавно обновила определение сферы охвата оценок и опубликовала руководящие указания для принятия руководством мер реагирования. Это послужит дополнением к недавно выпущенным «Ответам на часто задаваемые вопросы касательно оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития», опубликованным в сентябре 2011 года.

*Страновые группы Организации Объединенных Наций все более активно исследуют возможности снижения программных операционных издержек, решительно поддерживая дальнейшую оптимизацию и согласование инструментов и процессов составления и осуществления программ*

123. Общее мнение, сложившееся в системе Организации Объединенных Наций, сводится к тому, что внедрение Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития привело в большинстве случаев к увеличению операционных издержек как правительства, так и соответствующих структур, и прежде всего потому, что такое внедрение не сопровождалось сокращением объема специфичных для конкретных учреждений процессов/документов, связанных с составлением и осуществлением программ, и требований в отношении отчетности.

124. Многие страновые группы Организации Объединенных Наций активно ищут возможности снижения таких издержек в странах осуществления программ. Более 60 процентов координаторов-резидентов и членов страновых групп считают, что за последние четыре года были введены программные меры, позволяющие ослабить бремя, лежащее на правительствах в связи с взаимодействием с системой Организации Объединенных Наций<sup>27</sup>.

125. В ходе опроса, проведенного в странах осуществления программ, правительствам был задан вопрос о том, какие меры важны для снижения рабочей нагрузки, приходящейся на национальных партнеров. Их ответы говорят о ярко выраженной потребности в дальнейшем упрощении и согласовании инструментов и процессов составления и осуществления программ (см. таблицу 1).

Таблица 1

**Меры по снижению рабочей нагрузки на национальных партнеров  
(количество правительств-респондентов)**

	<i>Очень важны</i>	<i>Довольно важны</i>	<i>Почти не важны</i>	<i>Не важны</i>	<i>Не знаю</i>	<i>Не при- менимо</i>
Использование единого формата ежегодных планов работы	87 (80%)	15 (14%)	3	2	0	2
Использование единого формата отчетов о ходе осуществления	81 (74%)	22 (20%)	2	3	0	2

<sup>27</sup> Такие меры включают: ежегодные обзоры Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, заменяющие собой обзоры отдельных учреждений; создание совместных программ; назначение единого представителя страновой группы Организации Объединенных Наций в координационных группах правительства/доноров; уделение особого внимания необходимости выработки единой позиции; использование в полном объеме согласованного подхода к переводу наличных средств; создание тематических групп и совместных миссий; совместное ежегодное планирование работы, контроль за ее осуществлением и предоставление отчетности.

	<i>Очень важны</i>	<i>Довольно важны</i>	<i>Почти не важны</i>	<i>Не важны</i>	<i>Не знаю</i>	<i>Не при- менимо</i>
Упрощение процессов раз- работки Рамочной програм- мы Организации Объеди- ненных Наций по оказанию помощи в целях развития, составления страновых про- грамм учреждениями и про- цессов планирования	71 (65%)	27 (25%)	4	3	1	3
Назначение ведущего учре- ждения, отвечающего за ряд тематических вопросов и представляющего общий подход Организации Объе- диненных Наций в стране	67 (61%)	34 (31%)	8	0	0	1
Планирование совместных миссий по наблюдению и оценок при работе в одной и той же тематической области	86 (78%)	19 (17%)	3	2	0	0
Консолидация странового присутствия под началом единого руководителя, отве- чающего за всю помощь со стороны Организации Объединенных Наций	65 (60%)	27 (25%)	8	4	1	4

*Источник:* Анализ результатов опроса правительств стран осуществления программ  
(Департамент по экономическим и социальным вопросам, 2012 год).

126. Страны с низким уровнем дохода придают еще большее значение упрощению и согласованию инструментов и процессов, связанных с составлением и осуществлением программ, в сравнении с другими странами реализации программ.

127. Мнение о необходимости дальнейшего упрощения и согласования инструментов и процессов составления и осуществления программ распространено также среди координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций. Около 89 процентов респондентов либо полностью согласны (55 процентов), либо согласны в некоторой степени (34 процента) с необходимостью соответствующих мер.

128. Вышеприведенные данные подтверждают наличие существенной потребности в дальнейшем прогрессе в этом отношении как у правительств стран, так и у координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций. Примером такого прогресса является добровольная инициатива некоторых стран по использованию документов по общим страновым программам, соответствующих Рамочной программе Организации Объединенных Наций по

оказанию помощи в целях развития<sup>28</sup>. В этой связи необходимо напомнить, что первоначально концепция Рамочной программы, внедренная в 1997 году, заключалась в том, что этот инструмент в будущем преобразуется в общий программный документ системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

129. В ряде исследований рекомендовалось упростить и согласовать инструменты составления и осуществления программ на страновом уровне: такие рекомендации были вынесены, например, по итогам проведенного в 2006 году комплексного обзора роли и качества рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, в ходе которого было осуществлено 25 посещений стран осуществления программ<sup>29</sup>, а также в опубликованном отчете, основанном на опыте стран, которые в порядке эксперимента осуществляли инициативу «Единство действий»<sup>30</sup>.

130. Результаты упорядочивания инструментов составления и осуществления программ в странах реализации инициативы «Единство действий» носят неоднозначный характер. Единая программа лежит в основе усилий, направленных на удовлетворение нужд и приоритетных потребностей страны во всех странах экспериментального осуществления инициативы «Единство действий». Однако реализация Единой программы представляет определенные трудности, связанные с определением правильного баланса между стратегической направленностью и инклюзивностью, т.е. в плане расширения доступа стран экспериментального осуществления программы к возможностям и ресурсам фондов, программ, учреждений-нерезидентов и других специализированных учреждений. Осуществление «Единой программы» не привело к появлению строгой иерархии подотчетности, и это сказывается на оценке эффективности работы: такая оценка остается преимущественно вертикальной, т.е. ограничивается рамками организации.

131. Некоторые страны осуществления программы «Единство действий» убеждены в преимуществах совместного составления совместных программ. По мере того как указанные страны переходят к разработке документов по общим страновым программам для всей системы Организации Объединенных Наций, их усилия сдерживаются требованиями в отношении того, чтобы отдельные исполнительные советы фондов и программ утверждали для конкретных учреждений отдельные документы по страновым программам. Это обусловило необходимость подготовки отдельных документов по общим страновым программам, охватывающих только вопросы деятельности соответствующих фондов и программ.

---

<sup>28</sup> Страновая группа Организации Объединенных Наций в Объединенной Республике Танзания пошла еще дальше в деле упрощения и обеспечения согласованности, приняв документ по общей страновой программе и план действий по осуществлению Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития с общими ежегодными планами работы и отчетами.

<sup>29</sup> «Единство действий»: опыт экспериментального осуществления инициативы в ряде стран; доклад, представленный сотрудниками Организации Объединенных Наций по координации из Албании, Кабо-Верде, Мозамбика, Пакистана, Руанды, Объединенной Республики Танзания, Уругвая и Вьетнама.

<sup>30</sup> A review of the role and quality of United Nations Development Assistance Framework, 2006, Richard Longhurst, Overseas Development Institute.

## С. Упрощение и согласование деловой практики

132. В пункте 120 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея рекомендовала фондам, программам и специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций, действуя в консультации с национальными правительствами стран осуществления программ и в соответствии с их нуждами и приоритетами в области развития, активизировать усилия по упорядочению своего присутствия в стране путем использования общих помещений, совместного размещения и реализации — в надлежащих случаях — модели совместных служебных помещений и расширения практики общего использования вспомогательных служб и оперативных структур, с тем чтобы уменьшить уровень накладных расходов и операционных издержек Организации Объединенных Наций для национальных правительств.

### Вставка 4

#### **Основные достижения в упрощении и согласовании деловой практики за период с 2007 года**

- Использование долгосрочных соглашений в области закупок утверждено учреждениями
- Внедрены стандартизированные меморандумы о взаимопонимании в отношении общих служб
- Внедрена общая инфраструктура ИКТ в ряде стран осуществления программ
- В по меньшей мере 96 странах осуществления программ внедряется согласованный подход к переводу наличных средств
- Значительно увеличилось число домов Организации Объединенных Наций и общих помещений

#### **Взаимосвязь между оперативной эффективностью и результативностью деятельности в области развития**

133. В связи со стремительным ростом объема оперативной деятельности государства-члены и структуры Организации Объединенных Наций уделяют все больше внимания взаимосвязи между оперативной эффективностью и результативностью реализации программ. Ожидается, что более эффективная деловая практика, в частности в форме обеспечения работы общих служб в штаб-квартирах и на страновом уровне, окажет положительное влияние на стоимость и качество реализации программ в интересах стран осуществления программ<sup>31</sup>, позволяя высвободить на сами программы больший объем ресурсов, чем на вспомогательную деятельность. По этим причинам в Пятилетней программе действий Генерального секретаря на период 2012–2016 годов уделяется приоритетное внимание достижению дальнейшего прогресса в согласовании деловой практики.

<sup>31</sup> Под «деловой практикой» понимаются методы, процедуры, процессы и правила, используемые учреждениями Организации Объединенных Наций при выполнении ими поставленных задач.

134. Результаты опроса правительств стран осуществления программ подтверждают необходимость повышения общей эффективности системы развития Организации Объединенных Наций. Около 60 правительств высказали свои комментарии по теме «эффективность». Многие повторили замечания, уже высказанные по темам «актуальность» и «результативность». Двадцать восемь комментариев касались инициатив Организации Объединенных Наций в области реформ, в том числе программы «Единство действий», Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, а также мер по согласованию рабочих процедур и сокращению дублирования усилий. Следующий наиболее часто упоминавшийся вопрос касался национальной ответственности за осуществление программ, в связи с которой 19 правительств призвали к проведению более тесных консультаций между Организацией Объединенных Наций и соответствующим правительством по вопросам планирования и осуществления программ, к обеспечению большего соответствия национальным приоритетам и усилению поддержки в целях координации оказываемой помощи. Третий момент, упоминавшийся 18 раз, касался развития потенциала, в частности более широкого использования национальных систем. Другие вопросы, упомянутые по крайней мере пять раз, включали улучшение механизмов мониторинга и оценки и повышение транспарентности (в том числе представление регулярной отчетности).

#### **Значительная работа уже проведена**

135. После принятия Генеральной Ассамблеей резолюций 59/250 и 62/208 о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в системе Организации Объединенных Наций был введен широкий спектр общесистемных мер по осуществлению преобразований в целях согласования и упрощения деловой практики на уровне штаб-квартир и на страновом уровне. В том что касается деловых операций, были предприняты инициативы в рамках деятельности Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и рабочих механизмов Комитета высокого уровня по вопросам управления, а также Плана действий по унификации деловой практики в системе Организации Объединенных Наций, подготовленного Комитетом высокого уровня по вопросам управления.

136. С момента организации в 2010 году совместной миссии высокого уровня Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитета высокого уровня по вопросам управления два эти органа расширили свое сотрудничество благодаря более эффективной координации и распределению рабочей нагрузки между различными функциональными областями разных рабочих групп. Кроме того, Комитет высокого уровня по вопросам управления и Управление по координации оперативной деятельности в целях развития поддерживали проведение ряда учебных практикумов, организованных Колледжем персонала системы Организации Объединенных Наций.

#### **Следующий шаг состоит в том, чтобы продемонстрировать устойчивое повышение эффективности и экономию затрат**

137. Страны реализации инициативы «Единство действий» и ряда других программ добились определенных результатов в области планирования и осуществления различных мер, направленных на упрощение и согласование деловой практики в области управления людскими ресурсами, финансовой, административной и закупочной деятельности и информационно-коммуникационных

технологий (ИКТ). Несмотря на предпринятые усилия по согласованию деловой практики, были достигнуты лишь ограниченные успехи в проведении точного анализа затрат и результатов, в том числе надежных и заслуживающих доверия оценок повышения эффективности и сокращения издержек, а также в обеспечении рационального управления новыми инициативами. На эти аспекты обращается внимание в независимой оценке инициативы «Единство действий». Кроме того вышеуказанные выводы подтверждаются результатами опроса Групп по управлению операциями, проведенного в рамках подготовки настоящего доклада в 105 странах осуществления программ.

138. В контексте своего Плана действий по унификации деловой практики Комитет высокого уровня по вопросам управления поддерживает проекты в различных функциональных областях деловой практики, в том числе проекты по созданию общей системы казначейского обслуживания и согласованию процессов набора персонала на страновом уровне. Эта инициатива основывается на всеобъемлющем анализе и сравнении политики и процедур в области людских ресурсов в системе Организации Объединенных Наций.

139. Внедрение согласованной деловой практики на страновом уровне основывается на представлении о том, что межучрежденческая рационализация услуг, формирующая деловую практику, и в частности создание общих служб, приведет к повышению эффективности и высвобождению ресурсов на программную деятельность. В этой связи создание общих служб должно, как правило, основываться на анализе экономической целесообразности и межучрежденческих соглашениях, регулирующих предоставление услуг, степень участия отдельных учреждений и механизмы разделения затрат.

140. Опрос групп по управлению операциями показал, что около 54 процентов страновых групп Организации Объединенных Наций отметили снижение затрат в результате согласования деловой практики. Кроме того, около 60 процентов страновых групп Организации Объединенных Наций отметили получение неденежных преимуществ среднего или значительного масштаба, выражающихся, в частности, в повышении качества услуг, улучшении отношений с поставщиками и сокращении времени, затрачиваемого на конкретные рабочие процессы. Эти выводы согласуются с результатами анализа, проведенного ранее Закупочной сетью Комитета высокого уровня по вопросам управления, а также выводами, сделанными по итогам оценок реализации инициативы «Единство действий».

141. С другой стороны, результаты опроса также показывают, что в большинстве случаев создание общих служб не было основано на оценке финансовой целесообразности, прогнозируемой экономии затрат, осуществлении соответствующих межучрежденческих соглашений или заключении общих долгосрочных соглашений с местными поставщиками товаров и услуг (см. таблицу 2).

Таблица 2  
**Пять наиболее и пять наименее согласованных видов деловой  
 практики/общих служб**  
*(В процентах)*

Виды служб	Доля общих служб	Наличие межучрежденческого меморандума о взаимопонимании	Наличие общего долгосрочного соглашения	Проведен анализ затрат и результатов	Рассчитана экономия затрат	Не выполнены никакие из указанных шагов
Обеспечение безопасности	86,7	37,1	33,3	17,1	10,5	26,7
Организация поездок	76,2	22,6	51,0	24,5	16,7	25,5
Медицинское обслуживание	72,4	33,0	9,7	11,6	6,8	47,6
Уборка	59,1	23,7	29,7	13,8	10,8	47,5
Банковское обслуживание	51,4	9,7	22,3	15,5	12,6	55,3
Публикация газетных объявлений	11,4	1,0	3,1	0,0	1,0	94,8
Редактирование	10,5	2,1	6,2	1,0	2,1	91,2
Общий поставщик программного обеспечения	10,5	3,2	3,2	4,3	2,1	89,4
Покупка транспортных средств	5,7	2,1	3,1	0,0	0,0	94,8
Управление парком автотранспортных средств	4,8	3,1	2,1	1,0	0,0	95,8
Согласованные описания должностных инструкций	3,8	2,0	Не применимо	2,0	1,0	94,8

*Источник:* Анализ результатов опроса групп по управлению операциями в странах осуществления программ (Департамент по экономическим и социальным вопросам, 2012 год)

### **Ограниченность ресурсов при управлении операциями сдерживает дальнейшие преобразования**

142. Опыт осуществления страновых экспериментальных проектов в рамках инициативы «Единство действий» показал, что для успешного внедрения согласованных методов оперативной деятельности группы управления операциями нуждаются в дополнительных и иных ресурсах, отличных от тех, которые имеются в настоящее время в большинстве стран. К ним относятся специалисты по планированию оперативной деятельности, подготовке финансовых обоснований, а также управлению контрактами и преобразованиями. В большинстве случаев помимо выполнения обязанностей, связанных с работой конкретного учреждения, требуется также проводить работу по координации. Отдельные сотрудники в дополнение к основной работе участвуют еще и в дея-

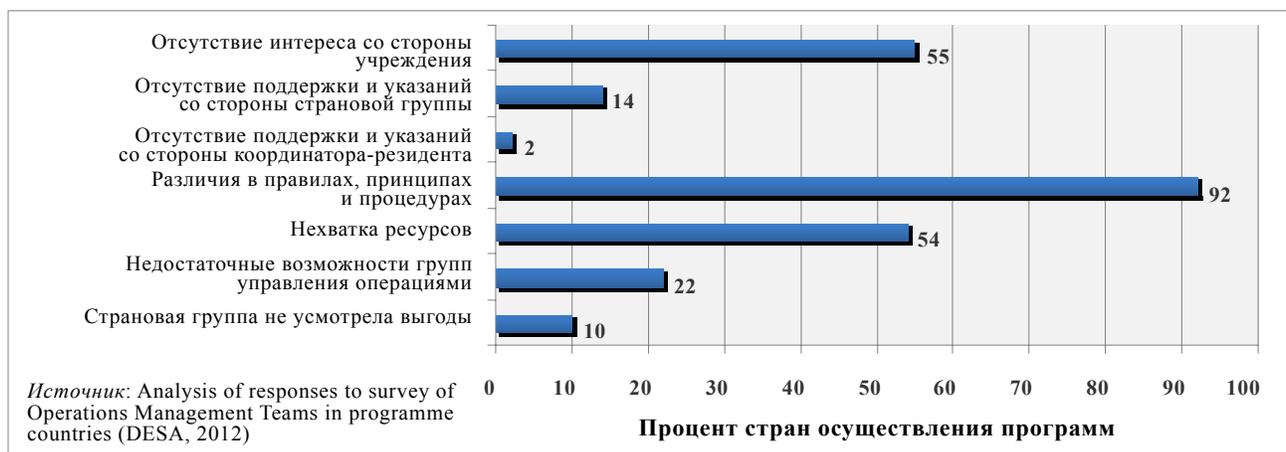
тельности рабочих групп, что ведет к увеличению продолжительности рабочего дня и смещению приоритетов<sup>32</sup>.

143. Кроме того, во многих странах осуществления программ представленность подразделений в группах управления операциями остается низкой, и сотрудники зачастую не имеют полномочий в полной мере представлять свои учреждения, в том числе выступать и принимать решения от их имени. Эти выводы подтверждаются результатами опроса групп управления операциями. По мнению 55 процентов участвовавших в опросе сотрудников групп управления операциями в 105 странах осуществления программ, на страновом уровне согласованию методов работы больше всего мешает отсутствие интереса со стороны учреждения, за ним следуют нехватка ресурсов (54 процента) и недостаточный потенциал групп управления операциями (22 процента). Последний пункт — слабый потенциал групп управления операциями — также был отмечен в изданном в марте 2010 года докладе совместной миссии высокого уровня Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитета высокого уровня по вопросам управления.

144. Считается, что отсутствие интереса со стороны учреждений обусловлено использованием в каждом учреждении различных моделей работы и соответствующих принципов и процедур, из-за чего вертикальная подотчетность штабквартирам для представителей на местах имеет более высокий приоритет, чем применение межучрежденческого подхода на страновом уровне. Помимо этого, зачастую ограниченные возможности групп управления операциями сдерживают разработку оперативных решений, которые позволили бы представить каждому участвующему учреждению наглядные доказательства финансовой обоснованности, повышения эффективности и качества услуг (см. диаграмму IV).

#### Диаграмма IV

#### Факторы, препятствующие согласованию методов работы в странах осуществления программ



<sup>32</sup> К сожалению, участие персонала в работе по согласованию и оптимизации часто не отражается в соответствующих описаниях должностей, несмотря на то, что в правилах и положениях такая практика допускается и зачастую закрепляется, что служит для сотрудников отрицательным стимулом к участию в такой работе.

145. Развитие потенциала остается одним из важнейших элементов любой стратегии, направленной на успешное внедрение на устойчивой системы общего обслуживания на страновом уровне и управление ею. С этой целью Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитет высокого уровня по вопросам управления установили партнерские отношения с Колледжем персонала системы Организации Объединенных Наций, который разработал и провел ряд учебных курсов, призванных повысить потенциал групп управления операциями в деле оценки, планирования и обеспечения общего обслуживания. По словам представителя Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций, с 2010 года обучение на практикумах по оперативной деятельности прошло более 200 сотрудников из более чем 50 стран осуществления программ, причем многие из этих сотрудников занимают должности старших руководителей.

#### **Другие возможности и подходы**

146. Согласно результатам глобального Интернет-опроса, 92 процента участвовавших в нем сотрудников групп управления операциями подтвердили, что к числу основных факторов, препятствующих согласованию методов работы на страновом уровне, относятся различия в положениях, принципах и процедурах.

147. Вместе с тем, как показывают передовые методы и уроки, извлеченные из опыта осуществления программ в ряде стран, несмотря на различия в принципах и процедурах учреждений, согласование методов работы возможно и нередко обоснованно. Многие общие услуги на страновом уровне необязательно требуют согласования различных принципов и процедур на уровне конкретных учреждений, и их можно успешно регулировать, назначив ведущее учреждение или создав межучрежденческий деловой центр. Таким образом, несмотря на то, что различия в положениях, принципах и процедурах учреждений представляют значительные проблемы для эффективного согласования методов работы, на страновом уровне были разработаны методы, доказывающие, что внедрение системы общего обслуживания позволяет достичь значительного повышения эффективности. Применяя свои собственные принципы и процедуры, отдельные ведущие учреждения обеспечивают общее обслуживание на страновом уровне без дополнительных затрат для всей системы Организации Объединенных Наций.

148. При подготовке к четырехгодичному всеобъемлющему обзору политики в 2012 году было проверено технико-экономическое обоснование различных моделей работы путем моделирования внедрения 20 отдельных видов общих услуг на страновом уровне. Как показал сравнительный анализ, внедрение на практике системы общего обслуживания неизменно ведет к значительному повышению эффективности и экономии в интересах участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций. Заключение общих долгосрочных соглашений с местными поставщиками товаров и услуг позволяет сократить операционные издержки на приобретение товаров и услуг в среднем примерно на 75 процентов<sup>33</sup>. В зависимости от объема операций в соответствующих

<sup>33</sup> Указанный выше средний уровень сокращения затрат был подтвержден в ходе обстоятельных мероприятий по учету затрат по видам деятельности в Мозамбике и Объединенной Республике Танзания, когда каждый этап процесса закупок анализировался на предмет средних затрат рабочего времени и ресурсов. Был проведен сравнительный

странах осуществления программ сокращение затрат за счет внедрения общих долгосрочных соглашений и управления ими может дать организациям системы Организации Объединенных Наций экономию в размере нескольких миллионов долларов США в год только в одной стране<sup>34</sup>.

149. В зависимости от общего объема сделок с местными поставщиками товаров и услуг лучшим методом управления всеми общими услугами может быть либо предоставление общих услуг через ведущее учреждение, либо создание межучрежденческого делового центра. Создание межучрежденческого делового центра представляется обоснованным, когда совокупный годовой оборот операций общего обслуживания требует набора специалистов на полную ставку. Модель делового центра основана на принципе полной окупаемости, а задачей такого центра является обеспечение внедрения и устойчивой системы общего обслуживания и управления ею. Внедрение системы общего обслуживания и управление ею путем создания делового центра приведет к значительному сокращению расходов на координацию и позволит организациям системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне провести дальнейшую рационализацию своих собственных оперативных функций.

#### **Рационализация внутренних методов работы организаций**

150. В целях согласования методов работы в течение всего процесса реформирования Организации Объединенных Наций неоднократно выносились рекомендации, касающиеся межучрежденческого сотрудничества в деле внедрения системы общеорганизационного планирования ресурсов. Хотя налаживание такого сотрудничества должно оставаться важной долгосрочной целью, учреждения продолжают совершенствовать свои отдельные системы общеорганизационного планирования ресурсов или вкладывать значительные средства в разработку нового программного обеспечения для удовлетворения своих специфических потребностей без систематического учета необходимости общесистемной совместимости<sup>35</sup>.

---

анализ различных принципов и процедур ряда учреждений. Хотя показатели могут варьироваться в зависимости от численности персонала и времени, затраченного на каждый закупочный процесс, учет затрат по видам деятельности подтверждает, что заключение долгосрочных контрактов потенциально ведет к экономии операционных затрат примерно на 75 процентов.

<sup>34</sup> Экономия за счет заключения долгосрочных контрактов достигается не только благодаря значительному сокращению операционных затрат. Благодаря заключению общих долгосрочных контрактов система Организации Объединенных Наций на страновом уровне может добиться экономии за счет эффекта масштаба, что часто ведет к снижению и стабилизации цен на товары и услуги при улучшении условий их поставки. Несистематическая закупка товаров и услуг отдельными учреждениями не позволяет эффективно вести переговоры о цене и устанавливать стандарты качества и обеспечивать соблюдение специальных требований системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

<sup>35</sup> Система общеорганизационного планирования ресурсов состоит из комплекса информационно-технических приложений, обеспечивающих оперативную работу организации. Области деятельности, поддерживаемые системой, включают управление финансами и бюджетом, управление людскими ресурсами, управление системой снабжения, централизованное вспомогательное обслуживание и другие основные услуги. Основная ценность системы заключается в том, что она дает возможность оптимизировать и совершенствовать операции всей организации путем перепроектирования процессов, обмена общими данными и внедрения периодовых методов и стандартов.

151. Несмотря на то, что в учреждениях продолжают действовать различные системы общеорганизационного планирования ресурсов и собственные положения, принципы и процедуры, инвестиции в целях рационализации методов работы внутри учреждений могут привести к значительному повышению эффективности, что в свою очередь будет способствовать более эффективному осуществлению программ и достижению экономии на страновом уровне. Хотя сотрудничество в деле внедрения системы общеорганизационного планирования ресурсов остается актуальной задачей, гораздо большей выгоды можно добиться, обеспечив экономию за счет эффекта масштаба и установив определенную специализацию в соответствии с решениями, принимаемыми на уровне Центральных учреждений. В соответствии с этими решениями общие услуги могут предоставляться учреждениями в субрегиональных, региональных и глобальных центрах обслуживания от имени всей системы Организации Объединенных Наций.

#### **Укрепление потенциала является одним из важнейших компонентов**

152. Неотъемлемой частью работы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитета высокого уровня по вопросам управления должно быть укрепление потенциала руководства в деле управления преобразованиями, обеспечение подотчетности и создание на страновом уровне организационных структур, которые бы обеспечили максимальную поддержку в управлении процессом согласования методов работы. В странах, в которых осуществляются проекты в рамках инициативы «Единство действий», а также в ряде стран, где осуществляются другие программы, было реализовано большое число обоснованных оперативных решений в различных областях оперативной деятельности. В дополнение к ним можно было бы разработать конкретную стратегию управления преобразованиями и внедрить оптимальные оперативные процессы. Такая стратегия управления преобразованиями могла бы включать распространение методов осуществления общих закупок, а также разработку и внедрение надежных и ориентированных на результаты методов наблюдения, оценки и общесистемной отчетности.

153. Можно ожидать, что повышение эффективности вспомогательного обслуживания оперативной деятельности окажет непосредственное воздействие на качество и эффективность осуществления программ, поскольку большинство программ зависит от успешного и своевременного оказания услуг по закупке, управлению людскими ресурсами, услуг связи и других административных услуг. Таким образом, постоянные инвестиции в упрощение и согласование методов оперативной деятельности можно считать неотъемлемой частью партнерских отношений между правительством принимающей страны и системой Организации Объединенных Наций в Центральных учреждениях и на страновом уровне, деятельность которой тесно координируется.

#### **D. Издержки, связанные с координацией**

154. В пункте 8 постановляющей части своей резолюции 2011/7 Экономический и Социальный Совет предложил Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития провести обзор существующих механизмов финансирования в поддержку системы координаторов-резидентов, включая надлежащие механизмы распределения финансового бремени среди соответствующих

ских организаций Организации Объединенных Наций, вынести рекомендации по улучшению выделения ресурсов и оказания поддержки системе координаторов-резидентов на страновом уровне и включить их в доклад, который Генеральный секретарь представит Экономическому и Социальному Совету.

155. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/208 просила Генерального секретаря ежегодно представлять Экономическому и Социальному Совету доклады о функционировании системы координаторов-резидентов, в том числе информацию об издержках и выгодах. Эта просьба была высказана в связи с тем, что, как отметила Генеральная Ассамблея, деятельность по координации, при всей ее полезности, сопряжена с операционными издержками, которые несут как страны осуществления программ, так и организации системы Организации Объединенных Наций.

156. В рамках подготовки доклада Генерального секретаря об анализе финансирования оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития за 2009 год (A/66/79-E/2011/107) Департамент по экономическим и социальным вопросам изучил издержки и выгоды координации такой деятельности. Особое внимание в рамках этого анализа уделялось аспекту издержек, поскольку определение выгод является более сложным делом.

157. По оценкам, годовой объем издержек, связанных с координацией системы развития Организации Объединенных Наций, составил порядка 237 млн. долл. США, или около 3 процентов от общего объема ресурсов по страновым программам в 2009 году. Также важно отметить, что связанные с координацией издержки относятся в основном к страновому уровню, тогда как издержки на уровне штаб-квартиры и региональном уровне являются незначительными<sup>36</sup>.

#### **Есть основания предполагать, что выгоды координации превышают ее издержки**

158. По итогам вышесказанного можно сделать вывод о том, что объем издержек по линии координации системы развития Организации Объединенных Наций по-прежнему является скромным по сравнению с общим объемом ресурсов, выделяемых для страновых программ. Имеются основания полагать, что Организации Объединенных Наций следует выделять на цели координации

---

<sup>36</sup> Приведенная выше оценка издержек в связи с координацией требует ряда уточняющих замечаний: во-первых, если оценочные данные о координационных издержках ПРООН являются достоверными, то аналогичных данных по другим учреждениям Организации Объединенных Наций, действующим на страновом уровне, не имеется. Поэтому в настоящем анализе использовалась оценка порядка величины денежной стоимости времени, затрачиваемого персоналом других организаций системы Организации Объединенных Наций на координационную деятельность на страновом уровне; во-вторых, в данных опроса ПРООН по объему работы не различается деятельность, связанная с развитием и гуманитарной помощью, так что приведенная выше оценка связанных с координацией издержек на страновом уровне, вероятно, завышена; в-третьих, в некоторых странах осуществления программ возможны сложности с разграничением работы по межучрежденческой координации и программной деятельностью самого учреждения. Например, данные опроса ПРООН по объему работы включают связанные с координацией издержки, возникающие в связи с разработкой общих анализов по стране и рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, хотя в некоторых странах они могли бы рассматриваться как часть издержек на основные виды программной деятельности.

больший объем ресурсов. В то же время могут существовать возможности для обеспечения экономии за счет рационализации процессов подготовки, контроля и представления докладов по РПООНПР и страновым программам.

#### **Совместное покрытие расходов на координацию**

159. В пункте 8 своей резолюции 2011/7 Экономический и Социальный Совет предложил Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития провести обзор существующих механизмов финансирования в поддержку системы координаторов-резидентов, включая надлежащие механизмы распределения финансового бремени среди соответствующих организаций Организации Объединенных Наций, вынести рекомендации по улучшению выделения ресурсов и оказания поддержки системе координаторов-резидентов на страновом уровне и включить их в доклад, который Генеральный секретарь представит Экономическому и Социальному Совету. Этот обзор проводится в настоящее время, и ожидается, что проект доклада будет представлен в конце июня, до начала основной сессии Экономического и Социального Совета.

160. В этой связи следует отметить, что организации — члены Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в принципе согласились участвовать в финансировании деятельности Управления по координации оперативной деятельности в целях развития. Консультативная группа Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития рекомендовала использовать с этой целью формулу Координационного совета руководителей, но чтобы при этом учреждения могли выбирать из установленного перечня варианты финансирования, исходя из потребностей и имеющихся средств, включая нецелевые взносы, целевые взносы на конкретные должности или функции, а также другие варианты<sup>37</sup>. Безусловно необходимо разработать механизм, который бы на деле обеспечил соблюдение принципа совместного покрытия расходов во всей системе.

#### **Е. Страны, находящиеся на переходном этапе: проблема обеспечения координации и слаженности**

161. В пункте 71 постановляющей части своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея просила организации системы развития Организации Объединенных Наций укреплять междепартаментскую и межучрежденческую координацию для обеспечения комплексного, последовательного и согласованного подхода к оказанию помощи на страновом уровне, учитывающего сложность проблем, с которыми сталкиваются страны в указанных обстоятельствах, и уникальность этих проблем для каждой конкретной страны.

---

<sup>37</sup> Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций применяет формулу совместного покрытия расходов, согласно которой расходы, связанные с секретариатом Координационного совета руководителей возлагаются на организации системы Организации Объединенных Наций по ставке, которая на 50 процентов начисляется по численности персонала (согласно последним имеющимся статистическим данным по персоналу) и на 50 процентов по общим расходам (согласно последней имеющейся проверенной финансовой отчетности минус расходы в неденежной форме, кроме расходов, связанных с миротворческими операциями).

**Организация Объединенных Наций призвана играть важную роль в странах, находящихся на переходном этапе**

162. Хотя со времени Трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности, проведенного в 2007 году, сами понятия чрезвычайной помощи и развития изменились, термин «переход от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития» вызывает всеобщие разногласия в связи с подразумеваемой характеристикой перехода как «континуума». На этапе перехода страны находятся в сложной ситуации, когда линейный переход от одного набора мероприятий к другому осуществить сложно или вообще невозможно. Комплексные процессы в ситуациях переходного периода просто не развиваются линейно; подобные ситуации характеризуются неожиданными потрясениями, а слабые институты могут быть уязвимы по отношению к региональным экономическим и политическим колебаниям, что ведет к высокой степени непредсказуемости. Удовлетворение различных, но пересекающихся потребностей может требовать одновременного оказания и гуманитарной помощи и помощи в целях развития. Ожидания, основанные на линейном прогрессе, не учитывают сложность и неустойчивость реальной ситуации и могут привести к определению нереалистичных сроков, а это, в свою очередь, ведет к неожиданным отрицательным последствиям.

**Вставка 1**

**Отдельные этапы в деле обеспечения координации и слаженности в странах, находящихся на переходном этапе, пройденные с 2007 года**

- Разработка инструментария оценки потребностей в постконфликтный период в сотрудничестве со Всемирным банком и другими партнерами
- Пересмотр руководящих принципов РПООНПР с целью совершенствования рекомендаций страновым группам Организации Объединенных Наций, действующим в странах с переходной экономикой
- Усиление поддержки резидентов-координаторов, работающих в странах с переходной экономикой, со стороны Центральных учреждений
- Укрепление сотрудничества с Управлением по поддержке миростроительства

163. В резолюции 62/208, принятой по итогам Трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций в 2007 году, Генеральная Ассамблея признала, что «системе развития Организации Объединенных Наций надлежит играть жизненно важную роль в условиях перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития». Наиболее полным ответом на этот пункт резолюции стал доклад Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта (A/63/881-S/2009/304), в котором

была определена четкая повестка дня по работе Организации в постконфликтных условиях. В докладе излагаются как общие рекомендации, так и рекомендации, касающиеся отдельных процессов, и определяется пять основных приоритетных областей, где слаженность и координация требуются больше всего: а) обеспечение минимально необходимого уровня охраны и безопасности в нестабильных ситуациях; б) поддержка политических процессов; в) оказание основных услуг; г) содействие восстановлению основных функций государственных органов; и е) содействие восстановлению экономики.

164. Кроме того, в докладе Генерального Секретаря об участии женщин в деятельности по миростроительству (A/65/354-S/2010/466) подчеркивается существенная роль, которую женщины играют в такой переходный период. В докладе излагается план действий из семи пунктов, призванный сделать обеспечение гендерного равенства реалистичной целью в критический период после конфликта.

165. Позже Генеральный секретарь в своей Пятилетней программе действий назвал оказание поддержки странам на переходном этапе в качестве одного из пяти основных приоритетов Организации Объединенных Наций на период 2012–2016 годов.

166. Трехгодичный всеобъемлющий обзор политики в области оперативной деятельности и последующие процессы ознаменовали собой признание необходимости соблюдения принципов национальной ответственности и руководства в ситуациях перехода от оказания чрезвычайной помощи к развитию и максимальному задействованию национального потенциала.

**В резолюции по итогам Трехгодичного обзора особое внимание было уделено усилению поддержки и укреплению общесистемной координации и слаженности**

167. В своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея в числе приоритетов выделила оказание содействия в обеспечении внутренней координации, как внутри учреждений, работающих в странах переходного периода, так и между этими учреждениями, и в этой связи просила систему развития Организации Объединенных Наций в соответствии с руководящими указаниями государств-членов принимать меры по дальнейшему повышению согласованности, значимости, эффективности, действенности и своевременности оперативной деятельности системы развития Организации Объединенных Наций в странах, находящихся на этапе перехода от оказания чрезвычайной помощи к обеспечению развития.

168. Еще до 2007 года было разработано большое количество стратегий, направленных на укрепление внутренней координации в Организации Объединенных Наций; поэтому в рамках Третьего обзора была сделана попытка использовать и совершенствовать эти стратегии, некоторые из которых уже находились на этапе осуществления. В качестве основных документов были выбраны доклад Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации применительно к развитию, гуманитарной помощи и окружающей среде (A/61/583) и записка Генерального секретаря о руководящих принципах в отношении комплексных миссий. В докладе концепция единой Организации Объединенных Наций была отмечена как средство преодоления раздробленности системы Организации Объединенных Наций как в штаб-квартирах, так и на

страновом уровне. В руководящей записке подчеркивалось, что концепция комплексной миссии носит развивающийся характер, и была сделана попытка прояснить роли и обязанности внутри комплексных, многокомпонентных миссий.

169. Решение Генерального секретаря об объединении (No. 2008/24) придало дополнительный импульс работе по обеспечению общесистемной слаженности и координации. Этим решением также была создана Руководящая группа по вопросам объединения, которую созывает Департамент операций по поддержанию мира для содействия в обеспечении внедрения принципов и механизмов объединения, включая такие инструменты, как комплексные стратегические рамки и комплексные целевые группы поддержки миссий, а также в приведении процессов планирования миссий в соответствие с существующими инструментами планирования системы Организации Объединенных Наций и другими соответствующими национальными процессами, такими как составление рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития/общего плана действий по оказанию гуманитарной помощи, процесс призыва к совместным действиям, принятие документов о стратегии сокращения масштабов нищеты и составление бюджетов, ориентированных на конкретные результаты.

170. Также в целом необходимо быстрое обеспечение достаточной поддержки координаторов-резидентов и национальных групп Организации Объединенных Наций в ситуациях перехода от оказания помощи к обеспечению развития. Это вновь подтвердил Экономический и Социальный Совет, который призвал к расширению и увеличению такой общесистемной поддержки и просил Группу Организации Объединенных Наций по вопросам развития разработать стандарты в отношении видов/уровня должностей персонала и вариантов оперативной поддержки, которые предполагается предоставлять национальным группам, особенно в переходных ситуациях.

171. Что касается планирования, то в порядке непосредственного выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам Трехгодичного всеобъемлющего обзора, руководящие принципы Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития были пересмотрены Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития с целью учесть в этом важном документе проблемы конфликтов, и в этой связи был внедрен пакет конкретных мер по поддержке национальных групп. В сотрудничестве со Всемирным банком и другими партнерами был разработан также инструментарий оценки потребностей в постконфликтный период.

172. После проведения Трехгодичного всеобъемлющего обзора Организация Объединенных Наций, Всемирный банк и Европейский союз активизировали усилия по принятию совместной декларации о мерах реагирования в послекризисный период. Также была усилена поддержка национальных групп и координаторов-резидентов, им была предоставлена общесистемная поддержка в разработке комплексных стратегических рамок, было укреплено сотрудничество системы развития Организации Объединенных Наций с Управлением по поддержке миростроительства и Комиссией по миростроительству.

**Работа над повышением слаженности на страновом уровне еще не закончена**

173. Как показывают обзор различных исследований и оценочных докладов, проведенный при подготовке настоящего доклада, а также беседы с членами страновых групп, работа над повышением слаженности на страновом уровне еще не закончена. Это подтверждается результатами опроса координаторов-резидентов и членов страновых групп<sup>38</sup>. Только 22 процента опрошенных полностью согласны с тем, что объединение миротворческой миссии или политического отделения и страновой группы повысило слаженность на страновом уровне, тогда как 44 процента опрошенных не вполне с этим согласны<sup>39</sup>. На вопрос о том, помогло ли объединение повышению эффективности поддержки со стороны Организации Объединенных Наций в деле укрепления мира в стране, 62 процента ответили утвердительно и 38 процентов — отрицательно.

174. Что касается вопроса о том, полностью ли деятельность Организации Объединенных Наций соответствует принципу национальной ответственности, то и в этом случае мнения правительств об усилиях по обеспечению слаженности в странах/районах осуществления комплексных миссий также неоднозначны. Так, около 70 процентов представителей правительств, участвовавших в опросе, лишь отчасти согласны с тем, что РПООНПР/комплексные стратегические рамки полностью соответствуют национальным потребностям и приоритетам в области развития.

175. Вместе с тем имеются данные, подтверждающие укрепление сотрудничества Организации Объединенных Наций со Всемирным банком в странах/районах, где применяется принцип интеграции. Так, около 90 процентов представителей правительств заявили, что они скорее согласны, чем не согласны с тем, что сотрудничество между этими двумя организациями в последние четыре года укрепилось. Представители правительств в странах/районах осуществления комплексных миссий в целом более склонны отмечать улучшения в плане сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком, чем в странах осуществления программ вообще. Наиболее значимым достижением в этом отношении со времени проведения Трехгодичного всеобъемлющего обзора в 2007 году считается заключение в 2008 году Рамочного соглашения о партнерстве Организации Объединенных Наций и Всемирного банка по кризисным и послекризисным ситуациям. В соглашении признается наличие возможностей для развития партнерских отношений между двумя этими крупными субъектами и особое внимание уделяется совместным оценкам и финансированию путем осуществления договоров о доверительном управлении, предусматривающих возможность взаимного использования ассигнований. В Докладе Всемирного банка о мировом развитии за 2011 год также подчеркивается необходимость более тесного сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и Всемирным банком в ключевых областях и содержится призыв к более широкому и более эффективному использованию таких инструментов, как многосторонние донорские целевые фонды, в целях обеспечения более гибкой координации между различными субъектами.

<sup>38</sup> В опросе участвовало 10 правительств в странах/районах осуществления комплексных миссий.

<sup>39</sup> В опросе участвовало 77 членов страновых групп в странах/районах осуществления комплексных миссий.

## **V. Страны, находящиеся на переходном этапе: проблема обеспечения координации и слаженности**

176. Основной задачей сотрудничества в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций является содействие наращиванию национального потенциала в странах осуществления программ. Это означает, что деятельность системы Организации Объединенных Наций в целях развития должна адаптироваться применительно к национальным планам, стратегиям и приоритетам развития, которые представляют собой единственно возможную жизнеспособную основу для разработки программ оперативной деятельности в целях развития.

177. В настоящем разделе особое внимание уделяется результатам работы системы развития Организации Объединенных Наций на страновом уровне, и прежде всего таким вопросам, как наращивание потенциала и развитие, гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин, сотрудничество по линии Юг-Юг и региональные аспекты развития. Кроме того, в настоящем разделе содержится обзор достигнутых после проведения последнего трехгодичного всеобъемлющего обзора политики успехов в области укрепления ориентированных на результаты управления и планирования, с одной стороны, и оценки работы системы развития Организации Объединенных Наций — с другой, поскольку оба эти компонента представляют собой важнейшие составляющие процесса повышения эффективности деятельности в целях развития.

### **A. Укрепление потенциала и развитие**

178. В пункте 14(с) своей резолюции 2011/7 Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря уделить в докладе о проведенном в 2012 году четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций особое внимание обзору прогресса, достигнутого системой развития Организации Объединенных Наций в деле обеспечения национальной ответственности и руководства оперативной деятельностью Организации Объединенных Наций, в том числе благодаря использованию национальных административных систем и выявлению дополнительных шагов, которые необходимо предпринять в этом отношении.

#### **Укрепление национального потенциала как основная часть оперативной деятельности**

179. В последовательно принимавшихся резолюциях о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики Генеральная Ассамблея неизменно подчеркивала важность укрепления национального потенциала и осуществляемого в его рамках предоставления согласованной поддержки со стороны системы Организации Объединенных Наций, а также оптимального использования существующего национального потенциала и систем. Наличие соответствующего потребностям потенциала имеет решающее значение для обеспечения национальной ответственности и руководства.

**Вставка 6****Отдельные этапы в деле наращивания потенциала с 2007 года**

- Внедрение методологии и инструментария оценки потенциала, разработанных Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития
- Издание посвященного вопросам повышения эффективности помощи справочного пособия Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития
- Создание сети по проблемам наращивания потенциала под эгидой Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития

180. В соответствии с упомянутыми выше резолюциями о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития объявила укрепление потенциала одним из своих приоритетов. С 2002 года Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития призывает в своих Руководящих принципах подготовки общего анализа по стране/рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития к выявлению «пробелов в потенциале», которое должно стать составной частью процесса анализа по стране, и к их ликвидации в ходе сотрудничества, запланированного в рамочных программах. Дальнейшие шаги были предприняты в выпущенных в 2007 году Руководящих принципах подготовки общего анализа по стране/рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, где о наращивании потенциала говорится как об одном из «пяти взаимосвязанных принципов, которые должны применяться на страновом уровне». В Руководящих принципах 2007 года отражено недавно вышедшее заявление Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития с изложением позиции по вопросам наращивания потенциала, в котором говорится: «...наращивание потенциала является центральным направлением и главным преимуществом сотрудничества со страновой группой Организации Объединенных Наций. С тем чтобы обеспечить национальную ответственность, наращивание потенциала должно осуществляться в рамках системы национальных мероприятий в целях развития и соответствовать национальным стратегиям оценки и наращивания потенциала». В этих руководящих принципах также даются определения потенциала как способности «людей, организаций и общества в целом успешно заниматься своими делами» и наращивания потенциала — как процесса, «посредством которого люди, организации и общество в целом раскрывают, укрепляют, создают, адаптируют и поддерживают потенциал во времени».

181. В выпущенных в 2007 году Руководящих принципах подготовки общего анализа по стране/рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития содержатся многочисленные указания в отношении того, как решать проблемы, связанные с наращиванием потенциала, например, в разделе, посвященном «высококачественному анализу», и в разделе, посвященном «оценке потенциала». В 2008 году Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития добилась дальнейших успехов, выпус-

тив «справочное пособие» по оценке потенциала, куда были включены методологии оценки существующего потенциала и потребностей в плане его наращивания, а также разработки стратегий наращивания потенциала. Важнейшие положения этого справочного пособия нашли отражение в выпущенных в 2009 и 2010 году изданиях Руководящих принципов подготовки общего анализа по стране/рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

182. Несмотря на эти усилия, по-прежнему считается, что со слабостью национального потенциала и систем связана одна из самых сложных проблем развития, с которой сталкивается большинство развивающихся стран. Эта слабость может быть обусловлена нехваткой инвестиций, истощением существующих кадровых и институциональных ресурсов из-за неудовлетворительного их возобновления, природными и другими факторами, такими как болезни или чрезмерная эксплуатация существующего потенциала, а также, как правило, текучестью кадров.

183. В результате активизации работы по подготовке стратегии и руководящих указаний со стороны Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития участие организаций системы Организации Объединенных Наций в сотрудничестве в целях наращивания потенциала расширяется, прежде всего в том, что касается странового анализа, рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и осуществляемых в рамках инициативы «Единство действий» процессов и совместных программ, включая получающие поддержку от Фонда достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Эта тенденция укрепилась также благодаря тому, что 21 страна на добровольной основе перешла к использованию подхода, принятого в рамках инициативы «Единство действий»<sup>40</sup>. Кроме того, учреждения-нерезиденты и специализированные учреждения также принимают более активное участие в деятельности по наращиванию потенциала.

184. Следует отметить, что оценка результативности инициатив по наращиванию потенциала вызывает трудности по самой их природе. Для того чтобы политическая воля к осуществлению этих инициатив сохранялась, их результаты должны быть ощутимыми в краткосрочной перспективе. Вместе с тем они также не должны исчезнуть в долгосрочной перспективе, должны быть связаны с глубокими изменениями на уровне общества, институтов и индивидуумов и представлять собой действительное продвижение вперед в деле достижения целей развития. Наконец, по-прежнему непросто остаются разработка и осуществление стратегии выхода. С этими трудностями сталкивается также и более широкий круг участников процесса сотрудничества в целях развития.

---

<sup>40</sup> К использованию подхода, принятого в рамках инициативы «Единство действий», перешла следующая 21 страна: Бенин, Ботсвана, Бутан, Замбия, Индонезия, Кения, Кирибати, Коморские Острова, Кыргызстан, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Либерия, Малави, Мали, Мальдивские Острова, Намибия, Папуа — Новая Гвинея, Сьерра-Леоне, Уганда, Черногория и Эфиопия.

**Существуют возможности для дальнейшего повышения эффективности использования национального потенциала и систем**

185. Почти все правительства были скорее согласны, чем не согласны с утверждением о том, что деятельность Организации Объединенных Наций по наращиванию национального потенциала является эффективной. Вместе с тем по итогам опроса стран осуществления программ можно сделать вывод о том, что достижения системы развития Организации Объединенных Наций в сфере наращивания потенциала, как представляется, не позволили достичь ожидаемых результатов.

186. Из 111 правительств, принявших участие в опросе, 76 воспользовались возможностью выступить с дополнительными предложениями. Во многих замечаниях, сделанных ими, содержался призыв прилагать более активные усилия по укреплению национального потенциала и более эффективно использовать возможности национальных учреждений. Наращивание потенциала стало одной из трех сфер деятельности, чаще всего выбираемых из списка, состоявшего из десяти областей, в которых Организация Объединенных Наций могла бы повысить эффективность своей работы. Приблизительно 73 процента респондентов из числа организаций гражданского общества отметили важность того, чтобы Организация Объединенных Наций уделяла более пристальное внимание наращиванию национального потенциала.

187. В ходе опроса правительствам стран осуществления программ также задавался вопрос о том, до какой степени они согласны с утверждением, что подразделения Организации Объединенных Наций используют национальный потенциал и системы «в той мере, в которой это возможно». Только треть из 110 стран была полностью согласна с тем, что Организация Объединенных Наций при разработке программ и проектов использует национальных экспертов и учреждения «в той мере, в которой это возможно» для достижения эффективных результатов. Более того, только приблизительно 10 процентов правительств были согласны с тем, что подразделения Организации Объединенных Наций используют национальные системы закупок, финансирования, контроля и отчетности или национальный потенциал по оценке «в той мере, в которой это возможно» для достижения эффективных результатов. При этом ответы стран были аналогичными, несмотря на различный уровень их дохода.

188. В 2005 году Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития запланировала переход к согласованному подходу к переводу денежных средств, с тем чтобы сделать возможным как использование более дифференцированного подхода на страновом уровне, так и создание соответствующего национального потенциала<sup>41</sup>. Полученные в рамках опроса региональных ко-

<sup>41</sup> Согласованный подход к переводу денежных средств является общим подходом к переводу денежных средств, который партнеры Организации Объединенных Наций по осуществлению программ применяют в странах осуществления программ. В его рамках используются оценка на макро- и микроуровне, проводимая совместно с партнерами по осуществлению в ходе подготовки программы в целях определения степени риска и выявления сфер, где потенциал недостаточен. В рамках осуществления подхода применяются процедуры контроля качества, такие как ревизии и выборочные проверки, а для партнеров по осуществлению вводится новая согласованная форма запрашивания средств и представления отчетности об их освоении. Этот подход в основном касается ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, а в некоторых ситуациях — также и ряда специализированных учреждений.

ординаторов и страновых групп Организации Объединенных Наций ответы показали, что, несмотря на то, что согласованный подход к переводу денежных средств успешно применяется в некоторых странах, в целом его внедрение нельзя назвать в полной мере удачным. И наконец, по результатам независимой оценки, проведенной в рамках инициативы «Единство действий», можно сделать вывод о том, что в странах осуществления экспериментальных программ использование национальных систем страновыми группами Организации Объединенных Наций было непоследовательным. В то время как одни страновые группы добились значительных успехов, усилия других по достижению прогресса были недостаточно активными. Использование согласованного подхода к переводу денежных средств и национальных систем было важной составляющей пересмотренных методов работы, применяемых в странах, где инициатива «Единство действий» осуществляется в экспериментальном порядке; при этом ставилась цель как повысить национальную ответственность, так и снизить операционные издержки.

189. Кроме того, использование национальных систем и потенциала создает дополнительные сложности в том, что касается управления рисками и обеспечения подотчетности. В связи с этим очевидно, что система Организации Объединенных Наций должна осуществлять более серьезные инвестиции в укрепление национального потенциала и систем, что станет предварительным условием для их более эффективного использования так, чтобы выполнение программ и обеспечение подотчетности не были поставлены под угрозу. В свете сказанного выше в соответствии с мандатом на проведение трехгодичного всеобъемлющего обзора политики представляется важным разработать систему оценки результатов для оценки эффективности усилий Организации Объединенных Наций по наращиванию потенциала.

## **В. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин**

190. В пункте 14(j) своей резолюции 2011/7 Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря уделить в докладе о проведенном в 2012 году четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций особое внимание обзору достигнутого на страновом уровне прогресса в деле улучшения координации деятельности по интеграции вопросов гендерного равенства и расширения возможностей женщин в оперативную деятельность системы Организации Объединенных Наций.

### **Страны осуществления программ считают поддержку гендерного равенства со стороны Организации Объединенных Наций одной из первоочередных задач**

191. Знание и понимание требований эффективного учета гендерной проблематики в системе Организации Объединенных Наций с момента проведения трехгодичного всеобъемлющего обзора политики значительно возросли. Важной вехой в этом отношении стало создание структуры «ООН-женщины». Генеральный секретарь также объявил достижение гендерного равенства и рас-

ширение прав и возможностей женщин приоритетом своей пятилетней программы действий<sup>42</sup>.

**Вставка 7**

**Отдельные этапы в деле обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин с 2007 года**

- Создание структуры «ООН-женщины»
- Введение в системе координаторов-резидентов обязательного представления отчетности о прогрессе в деле учета гендерной проблематики
- Увеличение числа рамочных программ Организации Объединенных Наций, в которых достигаются результаты в гендерной сфере
- Принятие Общесистемного плана действий в целях достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
- Внедрение гендерных оценочных листов в 20 странах осуществления программ

192. Кроме того, подразделения Организации Объединенных Наций приобрели ценный опыт в ходе внедрения ряда инструментов учета гендерной проблематики, таких как а) Общесистемная стратегия обеспечения гендерного равенства и улучшения положения женщин, которая была одобрена КСР в 2006 году; б) Общесистемный план действий, подготовка которого координировалась структурой «ООН-женщины»<sup>43</sup>; с) показатели эффективности работы страновых групп в сфере достижения гендерного равенства и улучшения положения женщин (гендерных оценочных листов)<sup>44</sup>; и d) гендерный показатель — инст-

<sup>42</sup> Учет гендерной проблематики представляет собой «процесс оценки возникающих для женщин и мужчин последствий любых планируемых мер, включая законодательство, политику или программы, во всех областях и на всех уровнях»; вместе с тем следует признать, что необходимость в подразделениях или координаторах, занимающихся гендерными вопросами, все еще сохраняется и что «учет гендерной проблематики не снимает необходимости проведения адресной политики и осуществления целевых программ или введения позитивного законодательства».

<sup>43</sup> В Общесистемном плане действий в целях достижения гендерного равенства и улучшения положения женщин указывается, какие конкретно организационные процессы и институциональные механизмы необходимо внедрить на уровне той или иной организации для обеспечения эффективного учета гендерной проблематики. В этом плане предлагается определенный механизм последовательного и поддающегося сравнению планирования, наблюдения и представления отчетности, касающихся учреждения и функционирования процессов учета гендерной проблематики.

<sup>44</sup> Показатели эффективности работы страновых групп Организации Объединенных Наций в сфере достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (также известные под названием «гендерный оценочный лист») определяют четкие стандарты эффективности процессов и институциональных механизмов, которые в соответствии с Общесистемным планом действий страновые группы Организации Объединенных Наций должны разрабатывать при подготовке общих страновых

румент, позволяющий отслеживать использование средств, выделяемых на достижение гендерного равенства<sup>45</sup>.

193. Согласно результатам опроса стран осуществления программ приблизительно 81 процент правительств считает, что поощрение гендерного равенства относится к одной из важнейших областей деятельности Организации. Такого же мнения придерживается около 73 процентов организаций гражданского общества, тесно сотрудничающих с подразделениями Организацией Объединенных Наций на страновом уровне.

194. На основе опыта работы, проделанной в этой области с момента проведения трехгодичного всеобъемлющего периодического обзора, можно сделать следующие выводы: требования гендерного равенства должны интегрироваться в организационное мышление и культуру; учет гендерной проблематики следует рассматривать скорее как вид деятельности, способствующий решению других основных приоритетных задач, а не конкурирующий с ними приоритет; необходимо иметь возможность судить об успехах в деле учета гендерной проблематики по его результатам.

195. Ожидается, что учреждение в январе 2011 года структуры «ООН-женщины», наделенной мандатом осуществлять руководство работой системы Организации Объединенных Наций в области достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, координировать эту работу и обеспечивать более строгую ответственность за ее выполнение, придаст Организации новый импульс выполнению задач, стоящих на повестке дня в упомянутой области, в период, к которому будет относиться следующий четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики. Вместе с тем ответственность за укрепление своего потенциала по поощрению гендерного равенства несет каждое подразделение Организации Объединенных Наций. Создание структуры «ООН-женщины» должно укрепить решимость Организации Объединенных Наций при осуществлении своей деятельности способствовать достижению гендерного равенства и улучшению положения женщин.

196. Следует отметить, что структура «ООН-женщины» уже добилась конкретных результатов, таких как разработка и утверждение упомянутого выше Общесистемного плана действий, и оказала поддержку при разработке стратегий достижения гендерного равенства таким организациям системы Организации Объединенных Наций, как ФАО, МФСР, ЭСКАТО, ЭСКЗА и ФКРООН.

197. Вместе с тем по-прежнему существует ряд факторов, из-за которых эффективность учета гендерной проблематики в системе Организации Объединенных Наций снижается; к ним относятся недостаток целеустремленности руководства, недостаточно строгая ответственность за невыполнение задач, нехватка кадрового потенциала, ограниченность знаний, финансовых ресурсов и отсутствие системы отчетности.

---

оценок/рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Поскольку в оценочном листе определяются нормы учета гендерной проблематики, в нем содержится простое и ясное руководство по эффективной работе, следование которому позволяет страновым группам Организации Объединенных Наций планировать и организовывать свою деятельность, а также отчетываться о достигнутом.

<sup>45</sup> Гендерный показатель — это инструмент анализа выделяемого финансирования, изначально разработанный Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития.

198. Так, недавний анализ использования гендерных оценочных листов показал, что ни одна страновая группа Организации Объединенных Наций не достигла средних целевых показателей в области учета гендерной проблематики, причем самая высокая эффективность отмечалась в сфере планирования и подготовки программ, а ограниченные достижения — в сфере связанных с учетом гендерной проблематики финансирования, обеспечения ответственности, контроля, оценки и партнерств.

199. Установление причинно-следственной связи между усилиями по учету гендерной проблематики и результатами в области достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин на страновом, региональном и глобальном уровне также по-прежнему является проблематичным в связи с тем, что в Организации не разработаны системы оценки эффективности работы (этот вопрос рассматривается ниже). Как представляется, упомянутые недочеты связаны как с недостаточно строгим применением ориентированных на результаты принципов и методов управления в системе Организации Объединенных Наций, так и с конкретными трудностями, касающимися определения относящихся к гендерной проблематике результатов и показателей при разработке сложных, комплексных программ. Тем не менее представляется, что рациональные методы управления, ориентированного на результаты, с большей вероятностью будут использоваться при осуществлении программ, нацеленных прежде всего на улучшение положения женщин, и позволят добиться в этом случае более высоких показателей качества работы по сравнению с программами, предусматривающими достижение целей в гендерной сфере в качестве одной из составляющих более широкой инициативы.

### **С. Сотрудничество по линии Юг-Юг**

200. В пункте 48 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея вновь подтвердила возросшее значение сотрудничества по линии Юг-Юг и в этой связи рекомендовала фондам, программам, специализированным учреждениям и другим подразделениям системы Организации Объединенных Наций уделять приоритетное внимание поддержке сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества в целях оказания помощи развивающимся странам.

#### **Сотрудничество по линии Юг-Юг существенно расширяется**

201. В рассматриваемый период наблюдалось постоянное расширение масштабов сотрудничества по линии Юг-Юг. По оценкам, объем средств, выделенных в 2010 году на проведение мероприятий в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг, составил 13,0–14,8 млрд. долл. США. В 2011 году, также по оценкам, объем средств, выделенных крупнейшими донорами на проведение мероприятий в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг, увеличился<sup>46</sup>. Значительный импульс также получило развитие трехстороннего сотрудничества, а участие в нем многосторонних учреждений стало более активным. Шесть учреждений Организации Объединенных Наций играют заметную роль в поощрении трехстороннего сотрудничества в рамках мероприятий по укреплению

<sup>46</sup> Department of Economic and Social Affairs study on trends in international development cooperation, 2012.

потенциала, прежде всего в области продовольственной безопасности, защиты окружающей среды и здравоохранения<sup>47</sup>.

**Вставка 8**

**Отдельные этапы в осуществлении сотрудничества по линии Юг-Юг с 2007 года**

- Подписание Международным фондом сельскохозяйственного развития (МСФР) шести соглашений о сотрудничестве по линии Юг-Юг на Южноамериканском общем рынке
- Принятие ПРООН рамочных программ стратегического партнерства с Бразилией, Китаем и Турцией
- Подписание Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций (ФАО) 45 трехсторонних соглашений о сотрудничестве по линии Юг-Юг и направление ею более 1500 экспертов на места
- Учреждение Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) центров содействия промышленному сотрудничеству, включая центр по проблемам возобновляемых источников энергии и энергетической эффективности в Кабо-Верде
- Выпуск ЮНИСЕФ предназначенных для ее сотрудников руководящих принципов, касающихся сотрудничества по линии Юг-Юг
- Учреждение Специальной группой по сотрудничеству Юг-Юг трехкомпонентной структуры многосторонней поддержки сотрудничества по линии Юг-Юг в целях предоставления всем заинтересованным сторонам возможности создавать основанные на широком участии партнерства между странами Юга и трехсторонние партнерства

202. В 2008 году Генеральный секретарь через свой Комитет по вопросам политики изложил свое видение того, как поддержку сотрудничества по линии Юг-Юг следует интегрировать в механизмы и стратегии организационной политики подразделений Организации Объединенных Наций. В качестве одного из средств наращивания национального потенциала сотрудничество по линии Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество рекомендуются в Руководящих принципах 2009 года Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и включены в список приоритетов этой группы на 2010–2011 годы. По настоятельному призыву Комитета высокого уровня по сотрудничеству Юг-Юг была разработана соответствующая система руководящих принципов оперативной деятельности в области сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества, с тем чтобы добиться их более широкой интеграции в

<sup>47</sup> Preliminary analysis of cases for the 2012 Development Cooperation Forum.

оперативную деятельность Организации Объединенных Наций в целях развития. Когда Комитет высокого уровня примет такое решение, эти руководящие принципы будут приняты к исполнению страновыми группами Организации Объединенных Наций.

203. Разработка упомянутых общесистемных стратегий подстегнула активные ответные действия со стороны конкретных подразделений. Проблематика сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества нашла отражение в 15 недавних годовых докладах и 17 среднесрочных планах подразделений Организации Объединенных Наций. Результаты опроса, проведенного ОИГ в 2011 году, также подтвердили, что 17 из 20 участвовавших в опросе подразделений Организации Объединенных Наций получили от директивных органов мандат на содействие сотрудничеству по линии Юг-Юг. В 13 организациях имелись программы и/или проекты, имевшие отношение к сотрудничеству по линии Юг-Юг на глобальном, региональном или национальном уровнях, а в 6 организациях проблематика сотрудничества по линии Юг-Юг включалась в программы регулярного технического сотрудничества. Во многих организациях и учреждениях системы Организации Объединенных Наций разработаны веб-платформы для содействия обмену знаниями и опытом между странами Юга.

#### **Сотрудничество по линии Юг-Юг еще не является значимой составляющей программ на страновом уровне**

204. Вместе с тем ряд глобальных руководящих принципов еще не нашел отражение в конкретных мерах, принимаемых на страновом уровне. Согласно оценке ОИГ, из 109 рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в 17 содержались прямые ссылки на сотрудничество по линии Юг-Юг, а в 5 — на связанные с ним конкретные результаты. В 6 из 24 рамочных программ Организации Объединенных Наций, осуществление которых началось в 2010 году, содержалась ссылка на сотрудничество по линии Юг-Юг.

205. Одной из причин того, что поддержка сотрудничества по линии Юг-Юг предоставляется в недостаточном объеме, является нехватка ресурсов и потенциала. Только 3 из 20 принявших участие в опросе структур Организации Объединенных Наций имели у себя в штаб-квартире специальное подразделение, занимающееся главным образом вопросами сотрудничества по линии Юг-Юг. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций не так-то просто определить, какой персонал и ресурсы, в том числе основное финансирование, выделяются на сотрудничество по линии Юг-Юг. По данным опроса ОИГ, в 2010 году на финансирование мероприятий в области сотрудничества по линии Юг-Юг в подразделениях Организации Объединенных Наций было предположительно использовано в общей сложности 100 млн. долл. США, что составляет менее 0,5 процента общего объема расходов на оперативную деятельность в целях развития.

206. Помимо этого, организации системы Организации Объединенных Наций в своей оперативной деятельности сталкиваются с затруднениями при осуществлении проектов, поддерживаемых донорами, финансирующими сотрудничество по линии Юг-Юг. Некоторые страны увязывают сотрудничество по линии Юг-Юг с осуществлением закупок в опорных странах и использованием услуг

экспертов из этих стран, в то время как правила и положения подразделений Организации Объединенных Наций в ряде случаев исключают такую увязку.

207. В связи с упомянутыми выше недочетами у представителей некоторых стран осуществления программ может создаться впечатление, что Организация Объединенных Наций не является наиболее подходящим партнером в деле поддержки сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества. По данным опроса стран осуществления программ, менее половины правительств полагают, что вклад Организации Объединенных Наций в поддержку сотрудничества по линии Юг-Юг является значимым.

208. Организации системы Организации Объединенных Наций располагают значительными возможностями по включению в свою оперативную деятельность в целях развития программ по взаимному обучению представителей стран Юга, а также трансграничному предоставлению субрегиональных и региональных общественных благ. Около 90 процентов правительств стран осуществления программ полагают, что Организация Объединенных Наций вносит ощутимый вклад в укрепление национального потенциала по разработке политики и стратегий. Кроме того, большинство правительств также рассматривает Организацию Объединенных Наций в качестве важного партнера в сфере получения консультаций относительно политики и стратегий развития и предоставления современных знаний, включая технические.

209. Практика показала, что сотрудничество по линии Юг-Юг является эффективным средством укрепления потенциала, обмена знаниями и передачи технологий, а также содействия региональной интеграции. Укрепление сотрудничества по линии Юг-Юг могло бы помочь Организации Объединенных Наций добиться того, чтобы ее деятельность по поддержке усилий в этих областях стала весомой. Поэтому необходимо сделать так, чтобы сотрудничество по линии Юг-Юг стало одной из разрабатываемых и осуществляемых на регулярной, каждодневной основе составляющих программ оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития. Помимо этого, сотрудничество по линии Юг-Юг может различными путями оказать влияние на сотрудничество в целях развития в его традиционной форме.

210. Организации системы Организации Объединенных Наций располагают значительными возможностями по включению программ по взаимному обучению представителей стран Юга в свою оперативную деятельность в целях развития. Страны, в которые совершались поездки во время проведения четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, подчеркнули, что потребность в поддержке мероприятий по взаимному обучению со стороны Организации Объединенных Наций растет в связи с ее повсеместным присутствием и политической нейтральностью. Взаимное обучение может проводиться по целому спектру вопросов: от конкретных процедур упрощения деловой практики до работы институтов микрофинансирования и от развития частного сектора и предпринимательства до создания потенциала и реформ государственного сектора.

211. Вместе с тем в докладе ОИГ отмечалось, что в системе Организации Объединенных Наций при определении политики и применяемых схем финансирования в области сотрудничества по линии Юг-Юг необходимо более активно использовать стратегическое мышление. Другой важный вывод, сделанный в этом докладе, заключается в том, что нынешние институциональные рамки со-

трудничества по линии Юг-Юг следует укрепить. С этой целью в Комитете высокого уровня по сотрудничеству Юг-Юг в настоящее время обсуждается проект руководящих принципов оперативной деятельности, касающейся интеграции сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества в оперативную деятельность в целях развития.

212. Одно из важных положений настоящего доклада состоит в том, что для подразделений Организации Объединенных Наций пришло время превратить сотрудничество по линии Юг-Юг из вопроса, требующего особого внимания, в одну из разрабатываемых и осуществляемых на регулярной, ежедневной основе составляющих программ общесистемной оперативной деятельности в целях развития.

## **D. Региональные аспекты развития**

213. В пункте 109 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея признала связанную с функционированием системы развития Организации Объединенных Наций важность упорядочения региональных структур технической помощи и региональных бюро для оказания помощи страновым группам Организации Объединенных Наций, включая расширенную техническую, программную и административную поддержку.

214. Региональные аспекты развития выходят на первый план в качестве одного из ключевых компонентов, необходимых для обеспечения работы механизмов расширенного глобального управления, устанавливающего жизненно важную связь между глобальными системами и мероприятиями на национальном уровне. Это ясно из того обстоятельства, что работа над многими ключевыми стратегическими мероприятиями и соглашениями, нацеленными на преодоление последствий многочисленных кризисов, начиналась на региональном и субрегиональном уровне при поддержке региональных организаций и объединений, которые стали играть важную роль в выработке повестки дня в области развития на всех уровнях.

215. Несмотря на то, что Организация Объединенных Наций поддерживает до известной степени партнерские отношения с этими региональными учреждениями и процессами, система Организации должна при ведущей роли региональных комиссий уделить больше внимания возможности своего переустройства в целях повышения эффективности взаимодействия с региональной системой развития в ее новой конфигурации. В независимом исследовании, проведенном по заказу региональных комиссий на тему «Региональные аспекты развития и система Организации Объединенных Наций» (см. [http://www.un.org/regional\\_commissions](http://www.un.org/regional_commissions)) излагаются разумные идеи и предложения по этому вопросу. К возможным шагам могли бы относиться разработка стратегии регионального развития и анализ опыта взаимодействия Организации Объединенных Наций с региональными организациями. Страны — члены региональных комиссий приветствовали это исследование.

216. В трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики подчеркивалось, что учреждениям Организации Объединенных Наций необходимо укреплять сотрудничество на региональном уровне. На этом уровне основными инструментами координации деятельности Организации Объединенных Наций являются региональные механизмы координации, получившие свои мандаты от Эконо-

мического и Социального Совета, и региональные подгруппы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, возглавляемые представителями региональных комиссий и ПРООН, соответственно. В центре внимания региональных механизмов координации находится деятельность, касающаяся политики, нормотворчества и анализа, а также региональных и субрегиональных программ. Региональные подгруппы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития обеспечивают стратегическое руководство, консультирование по программам и надзор за ними, техническую поддержку, контроль качества работы и консультирование координаторов-резидентов и страновых групп Организации Объединенных Наций, в особенности по вопросам, связанным с рамочными программами Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и совместными программами, обеспечением качества работы и преодолением трудностей.

217. Региональные механизмы координации и региональные подгруппы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития могут поддерживать друг друга и помогать друг другу в работе в рамках двустороннего взаимодействия. Так, итоговый документ, подготовленный по результатам проведенной региональными механизмами координации работы по вопросам стратегической слаженности, может быть передан региональным подгруппам Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, чтобы они могли учесть его в своей деятельности на страновом уровне, а соответствующие составляющие региональных и субрегиональных рамочных программ могут быть интегрированы в рамочные программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, с тем чтобы поддержать выполнение задач, стоящих на повестке дня в области развития конкретных стран. Региональные подгруппы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития могут поделиться с региональными механизмами координации опытом, касающимся национальных стратегий, из которого можно сделать определенные выводы. На их основе может быть проделана новая нормотворческая/аналитическая работа и достигнута более высокая степень согласованности политики на региональном уровне. В этой области имеется возможность добиться дальнейших изменений к лучшему.

*Продолжающееся укрепление связей с системой координаторов-резидентов*

218. Связи между этими двумя региональными механизмами поддержки, а также координаторами-резидентами и страновыми группами Организации Объединенных Наций продолжают укрепляться на страновом уровне, как об этом свидетельствуют обследования, касающиеся соответственно правительств стран осуществления программ и координаторов-резидентов и страновых групп.

219. Половина правительств стран, в которых осуществляются программы, выразили мнение о том, что в работе Организации Объединенных Наций на страновом уровне укреплению регионального и субрегионального сотрудничества следует уделять более приоритетное внимание. Двенадцать процентов координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций считают, что в течение последних четырех лет региональные группы, работающие под эгидой Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, играли очень важную роль в обеспечении согласованности на страновом уровне, а 18 процентов придерживаются противоположной точки

зрения. Более того, 20 процентов координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций считают очень важным, чтобы в течение следующих четырех лет этим региональным группам предоставлялось больше ресурсов для повышения степени согласованности, тогда как 52 процента выступают за оказание более активной поддержки канцеляриям координаторов-резидентов на страновом уровне. Около 16 процентов координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций выразили мнение о том, что идея предоставления региональным группам, относящимся к Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития, более значительных ресурсов не заслуживает практически никакого внимания. В ходе обследования, которое касалось членов страновых групп Организации Объединенных Наций и проводилось с целью осуществить обзор исследования об управлении и подотчетности, реализованного Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, около 18 процентов членов страновых групп Организации Объединенных Наций сообщили, что получают «постоянную поддержку от региональных групп, работающих под эгидой Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в отношении осуществления программ и оперативной деятельности»; при этом 48 процентов согласились с тем, что такая поддержка отчасти предоставляется, а 34 процента заявили, что она совсем не оказывается. По данным недавнего обследования ПРООН, касающегося деятельности координаторов-резидентов и представителей-резидентов, около 16 процентов респондентов сообщили о том, что получают поддержку и руководящие указания от региональных групп, действующих под эгидой Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития.

220. Приведенные выше результаты можно было бы рассматривать как свидетельство о том, что, по мнению правительств и страновых групп Организации Объединенных Наций, структуры региональной поддержки должны активнее демонстрировать вносимый ими вклад. В этой связи был внесен ряд предложений, касающихся, например, повышения эффективности разделения труда и планирования работы между региональными координационными механизмами и региональными группами, относящимися к Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития; возможного слияния двух структур региональной поддержки; расширения участия учреждений в деятельности региональных координационных механизмов и региональных групп, относящихся к Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития; предоставления расширенной бюджетной поддержки для обеспечения полного укомплектования персоналом региональных групп, работающих под руководством Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития; согласования местоположения региональных отделений подразделений Организации Объединенных Наций во всех регионах; и укрепления взаимодействия региональных координационных механизмов и региональных групп, относящихся к Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития, с гражданским обществом и частным сектором на региональном уровне.

## **Е. Управление и планирование, ориентированные на конкретные результаты**

221. В пункте 14(h) своей резолюции 2011/7 Экономический и Социальный Совет просил Генерального секретаря уделить в докладе о проведении в 2012 году четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций особое внимание обзору прогресса, достигнутого системой развития Организации Объединенных Наций в деле улучшения стратегического планирования и управления на основе результатов в целях повышения подотчетности и транспарентности, и выявлению мер по дальнейшему улучшению долгосрочного освоения ресурсов и достигнутых результатов.

### **Управление, ориентированное на конкретные результаты, считается крайне важным фактором повышения степени эффективности и подотчетности**

222. Вопрос системы управления, ориентированного на конкретные результаты, находится на повестке дня реформы Организации Объединенных Наций уже более десяти лет. В результате трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 2007 года было установлено, что оперативная деятельность должна оцениваться и анализироваться с учетом ее влияния на укрепление в странах осуществления программ потенциала по искоренению нищеты, обеспечению постоянного экономического роста и достижению устойчивого развития. С момента публикации трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в рамках системы развития Организации Объединенных Наций активизировались усилия по укреплению системы ориентированного на конкретные результаты управления в отдельных учреждениях и на страновом уровне на основе реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, поскольку она является одним из пяти программных принципов. В течение последних лет десяти система управления, ориентированного на конкретные результаты, стала активно внедряться в области развития, а число заимствующих ее национальных правительств и государственных учреждений неуклонно растет. Дополнительную динамику процессу укрепления системы управления, ориентированного на конкретные результаты, добавляют требования, утвержденные в странах осуществления программ и странах-донорах и касающиеся того, чтобы система развития Организации Объединенных Наций демонстрировала, что она достигает поставленные цели и делает это уверенно, а также что ее деятельность касается потребностей и приоритетов стран осуществления программ и способствует достижению более высоких и устойчивых результатов в области развития.

#### **Вставка 9**

#### **Отдельные этапы осуществляемой с 2007 года работы по внедрению системы управления и планирования, ориентированных на конкретные результаты**

- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития утверждает стандартный формат представления отчетности о результатах осуществления Рамочной программы Организа-

ции Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития

- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития выпускает руководство, касающееся системы управления, ориентированного на конкретные результаты
- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития утверждает общие принципы представления отчетности о результатах

223. Хотя страны-доноры и страны осуществления программ могут уделять особое внимание различным аспектам системы управления, ориентированного на конкретные результаты, все они ожидают, что система развития Организации Объединенных Наций продемонстрирует эффективность использования выделяемых ресурсов. Система управления, ориентированного на конкретные результаты, является также неотъемлемой частью продолжающегося процесса укрепления подотчетности системы Организации Объединенных Наций. В рамках настоящего обзора был проведен анализ системы управления, ориентированного на конкретные результаты, и в нем также использовались результаты других исследований. Кроме того, в настоящее время ОИГ проводит обзор по вопросам стратегического планирования в организациях системы Организации Объединенных Наций, что позволит внести дополнительный вклад в работу по подготовке четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики.

224. По данным обследования, касающегося стран осуществления программ, 106 правительств из 110 выразили точку зрения, что более эффективное применение ориентированных на конкретные результаты методов — это вторая по важности мера, направленная на повышение эффективности деятельности Организации Объединенных Наций. Кроме того, 93 процента организаций гражданского общества полагали, что более эффективное применение ориентированных на конкретные результаты методов сыграет важную роль в повышении эффективности работы Организации Объединенных Наций. Что касается местного уровня, то, по мнению 85 процентов координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций, третья наиболее эффективная мера по улучшению согласованности на страновом уровне будет заключаться в унификации существующих в учреждениях систем управления, ориентированного на конкретные результаты. Такая же точка зрения высказывалась во многих ранее подготовленных докладах о реформе оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития. Совсем недавно в многосторонних обзорных докладах ряда стран-доноров также говорилось о том, что в системах ориентированного на конкретные результаты управления, функционирующих в организациях системы Организации Объединенных Наций, сохраняются недостатки, которые стали существенным фактором, препятствующим оценке их результатов и воздействия.

#### **Достижение прогресса в укреплении управления, ориентированного на конкретные результаты**

225. Со времени представления в 2007 году трехгодичного всеобъемлющего обзора политики в рамках системы развития Организации Объединенных На-

ций был достигнут определенный прогресс в деле укрепления системы управления, ориентированного на конкретные результаты. Старшие руководители отдельных учреждений, программ и фондов, а также коллективное руководство Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития уделяют такому управлению особое внимание. По итогам проведения в 2008 году обзора системы управления, ориентированного на конкретные результаты, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития приступила к реализации плана действий, направленного на преодоление выявленных в ходе обзора недостатков и укрепление поддержки страновых групп Организации Объединенных Наций. Публикация в 2011 году руководства по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты, представляет собой важный шаг на пути к согласованию концепций и подходов к такому управлению в рамках системы развития Организации Объединенных Наций. Страновым отделениям и страновым группам оказывается техническая помощь в виде учебной подготовки и размещенных в Интернете ресурсов и инструментов. Были предприняты шаги по укреплению функции региональных групп, работающих под эгидой Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, в целях вынесения рекомендаций и предоставления качественной поддержки страновым группам Организации Объединенных Наций по проблемам реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и смежным вопросам. Кроме того, в различных учреждениях в отношении страновых программ применяются процедуры обеспечения качества в целях укрепления системы управления, ориентированного на конкретные результаты, на уровне учреждений. Ее укрепление в рамках системы развития Организации Объединенных Наций следует рассматривать в более широком контексте национальной ответственности за реализацию программы развития и достижение результатов в области развития. Роль системы развития Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы дополнять национальные усилия, направленные на достижение устойчивых результатов в области развития.

### **Некоторые сохраняющиеся проблемы**

226. Проблемы внедрения системы управления, ориентированного на конкретные результаты, схожи с проблемами, с которыми сталкиваются национальные правительства и другие учреждения, занимающиеся вопросами развития. В трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики указывалось, что эффективное использование таблицы результатов осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития является одним из важных средств укрепления функции оценки результатов в системе Организации Объединенных Наций. Вместе с тем во многих странах система управления, ориентированного на конкретные результаты, внедряется недостаточно активно, о чем свидетельствует качество систем оценки результатов — вопрос, который освещается в нескольких разделах настоящего доклада. В 40 оценках хода осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, рассмотренных в рамках подготовки настоящего доклада, неизменно указывалось на то, что с технической точки зрения качество систем оценки результатов является неудовлетворительным. Итоговые оценки зачастую носят широкий характер и предназначены для того, чтобы ими можно было охватить все учреждения, в то время как показатели, исходные данные и цели остаются либо недостаточно определен-

ными, либо не позволяют оценивать предполагаемые изменения. Наличие адекватных таблиц результатов, которые регулярно пересматриваются и обновляются, а также систем мониторинга и оценки является необходимым предварительным условием для оценки актуальности и эффективности системы развития Организации Объединенных Наций. Важность использования технически достоверных систем оценки результатов подтверждалась в анализах возможности проведения оценок и независимой оценке по странам, охваченным инициативой «Единство действий». Хотя согласование планов по вопросам ресурсов является основополагающим принципом ориентированного на конкретные результаты управления, на практике зачастую получается так, что между планами выделения ресурсов и реально имеющимися для осуществления деятельности ресурсами существует разница.

#### **При внедрении системы управления, ориентированного на конкретные результаты, уделялось недостаточное внимание управлению результатами**

227. В аналитическом исследовании, проведенном для подготовки настоящего доклада, а также в ряде других исследований указывалось, что представление отчетности о результатах осуществляется недостаточно эффективно. В рамках системы развития Организации Объединенных Наций нужно принять определенные меры для полного закрепления подхода к управлению, ориентированного на конкретные результаты. Особенно на страновом уровне наблюдаются различия в том, как результаты понимаются имеющими их и управляющими ими субъектами, используются для принятия решений и направляются заинтересованным сторонам, включая национальных партнеров. Мониторинг и оценка, которые являются неотъемлемой частью работы в период, в течение которого результаты сохраняют актуальность для системы управления, ориентированного на конкретные результаты, осуществляются несогласованно, а ресурсы, выделяемые на мониторинг и оценку, во многих случаях являются недостаточными. Вопрос закрепления системы управления, ориентированного на конкретные результаты, также требует экспертного обзора и анализа, в том числе направления страновым отделением замечаний об отчетности по результатам из штаб-квартир и региональных отделений и от государств-членов. Система управления, ориентированного на конкретные результаты, по-прежнему нуждается в дальнейшем усовершенствовании в качестве инструмента повышения подотчетности, поскольку для подотчетности в отношении результатов, особенно на межучрежденческом уровне, редко существует четкое определение.

#### **Преумножение сложности определения и оценки результатов в области развития**

228. Определение и оценка результатов является сложной проблемой для такой многосторонней организации, как Организация Объединенных Наций. Хотя учреждения способны оценивать результаты мероприятий в рамках конкретных проектов, им сложно учитывать в своей работе, касающейся пропаганды, укрепления потенциала и предоставления методических консультаций, изменения, которые окажут позитивное воздействие на жизнь людей. Эта проблема возникает в странах со средним уровнем дохода, в которых система развития Организации Объединенных Наций, как правило, предоставляет директивные указания и осуществляет обмен знаниями. С этим связана проблема того, что некоторые страны-доноры оказывают давление на учреждения Организации

Объединенных Наций, с тем чтобы они точно исчисляли в количественном выражении свой вклад в получение результатов или итогов в области развития с целью продемонстрировать эффективный и актуальный характер своей работы. Результаты мероприятий, осуществляемых в рамках долгосрочных преобразовательных процессов развития, зачастую трудно поддаются оценке и могут испытывать влияние со стороны многих факторов, часто действующих независимо от учреждений. Более того, определение среднесрочных результатов с какой бы то ни было реальной точностью, которое зачастую производится в странах с нестабильной и неопределенной ситуацией и в условиях ограниченного финансирования, является непростой задачей и, как правило, чрезмерно упрощает процесс развития, для осуществления которого требуются усилия не одного поколения и принятие долгосрочных обязательств.

**Представление отчетности о результатах могло бы быть более эффективным**

229. До сих пор в системе Организации Объединенных Наций не проводилось достаточно четкого различия между системами, инструментами и возможностями, необходимыми для отслеживания результатов на более низком уровне (мероприятий) и на более высоком (итогов). Эта проблема усугубляется, когда речь идет о результатах, касающихся норм и стандартов, вытекающих из мандатов системы Организации Объединенных Наций. Что касается результатов на более низком уровне, то основная цель системы мониторинга, ориентированного на конкретные результаты, заключается в том, чтобы иметь возможность отслеживать использование ресурсов, осуществление деятельности, связанной с этими ресурсами, и достижение запланированных результатов (мероприятий) в ходе осуществления этой деятельности. Отслеживание результатов на этом уровне позволяет получать данные о распределении и полезности ресурсов, реализации деятельности Организации Объединенных Наций и результатах, на достижение которых она направлена, а также это отслеживание может осуществляться ежегодно с участием правительств в рамках ежегодных обзоров Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

230. На более высоких уровнях, на которых необходимо оценивать вклад системы Организации Объединенных Наций и/или конкретных учреждений в дело достижения результатов на уровне общего национального развития, нужно разрабатывать более сложные технические оценки, позволяющие периодически оценивать такую информацию. Важными являются оба вида представления отчетности о результатах. Кроме того, информация, полученная с помощью обеих систем, должна систематически использоваться в процессах институционального анализа в рамках системы Организации Объединенных Наций и странами-партнерами.

231. Дополнительной проблемой является существование многочисленных систем отчетности и требований в отношении отчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций и в странах-донорах. Действующие в странах отделения учреждений должны направлять в свои штаб-квартиры информацию, а Организация Объединенных Наций также должна иметь возможность докладывать о своем общесистемном вкладе на страновом уровне как правительствам стран осуществления программ, так и во все большей степени донорам. Ситуация осложняется тем, что показатели, которые должны использо-

ваться для подготовки отчетности, часто различаются и не согласуются, что, таким образом, создает дополнительные трудности для системы отчетности, которая уже является обременительной.

232. С учетом сложной ситуации в совместном исследовании, проведенном в 2011 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Комитетом высокого уровня по вопросам управления, было предложено установить общие принципы представления отчетности о результатах<sup>48</sup>. Эти принципы отражают необходимость оценки повышения результативности и эффективности, а также представления информации по этому вопросу и при этом позволяют уменьшить бремя отчетности.

233. По данным недавнего обследования, около 94 процентов правительств стран осуществления программ в целях снижения рабочей нагрузки национальных партнеров выступают за использование единого формата отчетности о ходе деятельности. В целях содействия такому согласованию в последнем руководстве Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития были представлены стандартный оперативный формат и руководящие указания в отношении отчетности о ходе осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития<sup>49</sup>. Кроме того, по мнению 82 процентов координаторов-резидентов и членов страновых групп Организации Объединенных Наций, согласование используемых учреждениями процедур отчетности является одной из важнейших мер для повышения согласованности действий Организация Объединенных Наций на страновом уровне.

## **Г. Оценка**

234. В пункте 138 своей резолюции 62/208 Генеральная Ассамблея рекомендовала системе развития Организации Объединенных Наций продолжать укрепление оценок с согласия руководящих органов фондов, программ и учреждений и в этой связи рекомендует системе развития Организации Объединенных Наций продолжать деятельность по укреплению функции оценки в рамках всей системы и формированию культуры оценок.

### **Предпринимаемые усилия по укреплению функции оценки в рамках системы Организации Объединенных Наций**

235. В Организации Объединенных Наций оценка обычно признается в качестве важнейшего инструмента, позволяющего показывать эффективность работы системы развития Организации Объединенных Наций. Помимо уделения повышенного внимания достижению результатов, также увеличиваются потребности в оценочных данных. Учреждения системы Организации Объединенных Наций создают благоприятные условия для проведения оценки и стали строже придерживаться норм и стандартов в области оценки, принятых Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки в 2005 году. Груп-

<sup>48</sup> Common Principles of Results Reporting, United Nations Development Group-High-Level Committee on Management Joint Study, 15 July 2011.

<sup>49</sup> Standard operational format & guidance for reporting progress on the United Nations Development Assistance Framework, United Nations Development Assistance Framework annual report prototype, United Nations, 2010.

па Организации Объединенных Наций по вопросам развития, добровольными членами которой являются 43 подразделения по оценке, продолжает играть центральную роль в укреплении функции оценки и повышении общего качества оценочных методов в системе Организации Объединенных Наций. Ожидается, что все члены Группы по вопросам оценки будут придерживаться принятых Группой норм и стандартов в области оценки. С 2007 года Группа опубликовала для системы Организации Объединенных Наций несколько ключевых руководящих документов, включая «Кодекс поведения для проведения оценки в системе Организации Объединенных Наций», «Руководящие принципы передовой практики для последующей деятельности по итогам оценки», «Часто задаваемые вопросы об оценках Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития» и «Руководство по учету прав человека и гендерного равенства при проведении оценочных мероприятий: подготовка руководства ЮНЕГ». Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки также играла исключительно важную роль в деле координации и поддержке усилий в отношении анализов возможности проведения оценок в странах, охваченных инициативой «Единство действий».

236. Система Организации Объединенных Наций укрепляет потенциал по использованию оценочных данных. Помимо руководящих указаний Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки отдельные подразделения прилагали усилия по укреплению контроля за мерами реагирования со стороны руководства и выполнением рекомендаций. Вместе с тем все чаще проверяются возможности системы использования данных в связи с тем, что в рамках всей системы предоставляется все большее количество оценочных результатов, а выводы различных исследований совпадают в том, что система, возможно, не способна эффективно выполнять рекомендации, вынесенные по итогам такого значительного количества оценок<sup>50</sup>.

#### **Сохраняющиеся проблемы, касающиеся потенциала в области оценки**

237. Исходя из данных недавно проведенных исследований Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, включая исследования Управления служб внутреннего надзора (УСВН) (см. A/66/71), становится ясно, что подразделения по оценке обладают ограниченными штатными возможностями и что лишь немногие учреждения, например Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), ЮНИСЕФ, ПРООН и структура «ООН-женщины», децентрализовали функцию оценки. Потенциал по проведению оценки на местном уровне имеет огромное значение не только для оценки программ отдельных учреждений, но и для оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Большинство подразделений по оценке, действующих в системе Организации Объединенных Наций, располагают ограниченными финансовыми и человеческими ресурсами для осуществления повседневной деятельности, а участие в общесистемных, совместных или межучрежденческих оценках часто означает, что работа выполняется без выделения дополнительных ресурсов. Лишь в незначительном числе подразделений системы расходы на проведение оценки превышают 1 процент от общего объема расходов<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> См. «Comprehensive review of the institutional framework for system-wide evaluation of operational activities for development of the United Nations system», Angela Bester and Charles Lusthaus, Office of the Deputy Secretary-General, United Nations, 2012.

238. Для проведения оценок на страновом уровне необходимо, чтобы правительства имели функционирующие подразделения по оценке, а организации гражданского общества обладали потенциалом по проведению оценки. Необходимость этого признавалась в трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики. Укрепление национального потенциала становится все более важной задачей с учетом того, что правительства проводят оценки под эгидой своих стран или совместные оценки. Объединенная инспекционная группа подняла вопрос об укреплении национального потенциала в области оценки, подчеркнув, что в ряде случаев мониторинг и оценка хода осуществления национальных проектов проводились не под эгидой правительств (см. E/2009/103). Ряд учреждений, например ЮНИСЕФ, ПРООН и структура «ООН-женщины», действуют в партнерстве с ассоциациями по оценке и правительствами в деле укрепления национального потенциала в области оценки. Целевая группа, относящаяся к Группе Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, разрабатывает концептуальные рамки для укрепления национального потенциала в области оценки. В частности, эти рамки будут содействовать определению роли Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки в деле укрепления национального потенциала в области оценки.

#### Вставка 10

#### **Отдельные этапы осуществляемой с 2007 года работы, касающейся функций по оценке**

- Подготовлен ряд руководящих документов, направленных на обеспечение дальнейшего перевода функции оценки на профессиональную основу
- Проведены экспертные обзоры функций оценки — Всемирная продовольственная программа (ВПП), УСВН, Глобальный экологический фонд (ГЭФ), ЮНИДО, ЮНЕП, ООН-Хабитат, ФАО
- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки опубликовала руководящие принципы по учету прав человека и гендерного равенства при проведении оценочных мероприятий; оценки воздействия; оценок нормативной деятельности
- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки и правительство Южной Африки провели совместную оценку
- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки вносит вклад в проведение оценок под руководством стран, охваченных инициативой «Единство действий», и независимой оценки
- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки публикует типовой круг ведения для оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития

- Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки представляет руководящие принципы, касающиеся мер реагирования со стороны руководства на оценку Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития

**Различные качество и согласованность оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития**

239. Несмотря на то, что в резолюции 62/208 подчеркивалась важность оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, полные оценки были проведены в относительно небольшом числе стран. Большинство из них предпочли провести среднесрочный обзор деятельности с целью стимулировать процесс реализации и содействовать подготовке следующей Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, поскольку, по их мнению, среднесрочный обзор является более полезным, менее дорогостоящим и экономичным по времени. Анализ 40 оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и среднесрочных обзоров показал, что они отличаются по качеству и объему усилий для их проведения страновыми группами Организации Объединенных Наций. Тем не менее, в этих оценках содержалась некоторая полезная для настоящего доклада информация об эффективности или неэффективности процессов разработки и осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Пока еще слишком рано говорить о том, отреагировали ли страновые группы Организации Объединенных Наций на недавно установленное в 2010 году обязательное требование в отношении оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. До установления этого требования, по данным обследования 2011 года, проведенного для подготовки годового доклада координаторов-резидентов, около 40 процентов страновых групп Организации Объединенных Наций, которые в той или иной степени занимались вопросами Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, утверждали, что они проводят ежегодные обзоры Рамочной программы. Вместе с тем результаты оценки указывают на то, что даже если такие ежегодные обзоры и проводились, то их значение было ограниченным. Эти недостатки в процессе оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития также негативно повлияли на систему подотчетности за общесистемные результаты на страновом уровне, как это подчеркивается в разделах настоящего доклада, касающихся Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и системы управления, ориентированного на конкретные результаты.

### **Слабые системы мониторинга и оценки на страновом уровне**

240. В оценках и среднесрочных обзорах Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития также постоянно комментируется недостаточно активное практическое применение систем мониторинга и оценки на уровне программы (в рамках всей системы). Когда в них приводились данные о значительном вкладе Организации Объединенных Наций, то они редко основывались на сведениях, полученных с помощью системы мониторинга и отчетности Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Таким образом, выводы и заключения этих оценок подтверждают данные глобальных анализов, касающихся использования системы управления, ориентированного на конкретные результаты, и системы мониторинга и оценки и проведенных в период 2006–2008 годов, а также данные исследования по вопросам системы ориентированного на конкретные результаты управления, которое было проведено в рамках подготовки настоящего доклада. Информация, полученная в результате анализа и опросов при осуществлении оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, не содержала никаких примеров функционирования систем мониторинга и оценки на уровне программы, как это предлагается в руководящих принципах Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития или в планах по вопросам мониторинга и оценки, содержащихся в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития<sup>51</sup>. В этой области, вероятно, был достигнут самый незначительный прогресс в плане уделяния результатам повышенного внимания на уровне страновых групп Организации Объединенных Наций. По данным обследования, проведенного в 2010 году среди координаторов-резидентов, 54 процента из 88 координаторов-резидентов сообщили, что система мониторинга и оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития приведена в соответствие с национальными системами. В обследовании, касающемся правительств стран осуществления программ, была также выражена твердая поддержка тому, чтобы учреждения, работающие в той же тематической области, проводили на страновом уровне совместные миссии по мониторингу и оценке. Примерно 78 процентов правительств стран осуществления программ выразили точку зрения о том, что такие меры будут представлять большое значение для уменьшения рабочей нагрузки национальных партнеров.

### **Согласованность усилий по оценке инициативы «Единство действий»**

241. Государства-члены продемонстрировали приверженность оценке инициативы «Единство действий», в частности благодаря тому, что в 2010 году страны осуществления программ провели оценки под своей эгидой. В рамках системы развития Организации Объединенных Наций прилагались активные усилия и выделялись значительные ресурсы для оценки этой инициативы: сначала в 2008 году была проанализирована возможность проведения оценки, и, наконец, в 2012 году была осуществлена сама независимая оценка. По данным независимой оценки, в ряде стран экспериментального осуществления проектов при-

<sup>51</sup> После этого страновая группа Организации Объединенных Наций в Объединенной Республике Танзания создала систему мониторинга и оценки для представления докладов об осуществлении Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в 2011–2015 годах.

лагались значительные усилия для совершенствования системы мониторинга и оценки программ в рамках инициативы «Единство действий». Вместе с тем такая задача оказалось очень сложной, а усилия по ее решению пока не дали удовлетворительных результатов. Имеются данные как об успешной реализации совместных программ, вносящих исключительно важный вклад в осуществление инициативы «Единство действий», так и об их неэффективной реализации. Данные оценки (оценок) инициативы «Единство действий» указывают на то, что программы в рамках этой инициативы, включающие большее число совместных программ, оказались сложными и требовали упрощения с точки зрения количества результатов, усиления стратегической направленности и разработки всеобъемлющих совместных систем мониторинга и оценки в целях представления информации о вкладе всей системы Организации Объединенных Наций (а не отдельных учреждений) в достижение результатов в области национального развития. В оценках инициативы «Единство действий», проведенных под эгидой стран, уже подчеркивалось, что мониторингу и оценке нужно уделять больше внимания, что позволит представлять информацию о ходе деятельности системы Организации Объединенных Наций по содействию достижению результатов в области национального развития и о результатах этой работы<sup>52</sup>.

#### **Увеличение потребности в независимой общесистемной оценке**

242. Принятые Генеральной Ассамблеей резолюции наглядно свидетельствуют о том, что государства-члены проявляют все большую обеспокоенность по поводу общесистемной оценки, стремясь обеспечить более высокую степень слаженности, эффективности и подотчетности в системе Организации Объединенных Наций (см. резолюции 59/250, 62/208 и 64/289). В 2011 году во исполнение резолюции 64/289 первый заместитель Генерального секретаря поручила провести всеобъемлющий обзор существующего механизма независимой общесистемной оценки оперативной деятельности в целях развития<sup>53</sup>. В рамках этого обзора были проанализированы имеющиеся у Организации Объединенных Наций возможности в плане совершенствования механизма (механизмов) независимой общесистемной оценки с тем, чтобы они позволяли проводить независимую, достоверную и полезную общесистемную оценку приоритетных стратегических и оперативных вопросов или задач, стоящих в повестке дня системы Организации Объединенных Наций. Проведение независимой общесистемной оценки являлось всеобъемлющим комплексным мероприятием, в контексте которого были организованы широкие консультации с государствами-членами и созданными в рамках системы Организации Объединенных Наций группами по вопросам оценки, а также были задействованы внешние международные эксперты. По итогам обзора был сделан вывод о том, что, несмотря на наличие потребности в независимой общесистемной оценке, имеющийся институциональный механизм не отвечает предъявляемым требованиям, стратегическое руководство осуществляется в весьма ограниченных масштабах, а

---

<sup>52</sup> См. “Delivering as one” Country-led Evaluations — Synthesis Report, 2011. Доклад о независимой оценке инициативы «Единство действий»: будет представлен Председателю Генеральной Ассамблеи в ходе шестьдесят шестой сессии Ассамблеи.

<sup>53</sup> См. Independent system-wide evaluation mechanisms, comprehensive review of the existing institutional framework for system-wide evaluation of operational activities for development of the United Nations system mandated in General Assembly resolution 64/289, final report, Angela Bester and Charles Lusthaus, April 2012.

четкой системы руководства проведением таких оценок или стратегий их проведения не имеется. Координация независимой общесистемной оценки осуществляется эпизодически и неэффективно, а представляемые доклады не всегда являются полезными.

243. По итогам обзора был также сделан вывод о том, что одним из факторов, препятствующих достижению прогресса, является политизированный подход к проведению независимой общесистемной оценки, но вместе с тем отмечено, что в рамках системы Организации Объединенных Наций существует готовность вести предметные обсуждения и диалог по вопросу о такой оценке. Вынесенные по итогам этого обзора рекомендации имеют прагматическую направленность; они были сформулированы с учетом возможных мер, принятие которых действительно может способствовать обеспечению положительных сдвигов в соответствующих областях. В соответствии с резолюцией 64/289 по вопросу об общесистемной слаженности ключевые результаты и выводы этого обзора, а также вынесенные по его итогам рекомендации будут вскоре опубликованы в отдельном докладе Генерального секретаря.

## Приложение I

### **Опрос среди правительств стран осуществления программ Организации Объединенных Наций**

1. Опрос среди правительств стран осуществления программ был проведен во исполнение резолюции 64/289 Генеральной Ассамблеи по вопросу об обще-системной слаженности. Вопросник был разработан на основе консультаций со специалистами по проведению опросов и широкого круга должностных лиц Организации Объединенных Наций, включая представителей Консультативной группы, действующей в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, и переведен на все официальные языки Организации Объединенных Наций.

2. Правительства были уведомлены об этом обзоре за три месяца до его проведения сообщением первого заместителя Генерального секретаря, направленным через соответствующих страновых координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций. В этом сообщении правительствам было также предложено выбрать главное министерство и координатора, ответственных за заполнение вопросника. Затем экземпляры вопросника были препровождены письмом первого заместителя Генерального секретаря на имя соответствующих министров, ответственных за координирование оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития. В своем письме первый заместитель Генерального секретаря рекомендовала правительствам провести при заполнении этого вопросника широкие консультации с отраслевыми министерствами, тесно сотрудничающими со структурами Организации Объединенных Наций в деле осуществления оперативной деятельности в целях развития. Для проведения таких консультаций было предоставлено достаточное количество времени. Проведение опроса было запланировано таким образом, чтобы заполнение вопросника осуществлялось под руководством и полным контролем со стороны правительств стран осуществления программ. Подробные ответы на поставленные вопросы свидетельствуют о том, что правительства действительно уделили заполнению вопросника значительное количество времени.

3. Вопросник был заполнен 111 странами осуществления программ, включая 41 страну с низким уровнем дохода, 44 страны с уровнем дохода ниже среднего, 20 стран с уровнем дохода выше среднего и 6 других стран. В соответствии с просьбой, высказанной в резолюции 64/289 Генеральной Ассамблеи, опрос охватывал три темы: значимость, эффективность и результативность. Примечательная особенность вопросника заключалась в его комплексном тематическом характере. В частности, важная роль в контексте оценки правительствами значимости, эффективности и результативности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития была отведена вопросу о поддержке развития национального потенциала. Кроме того, в рамках каждой из трех тем особое внимание уделялось инициативе «Единство действий» и другим мерам, направленным на повышение слаженности в системе Организации Объединенных Наций.

4. Правительства отметили, что реализация Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития позволила обеспечить тесную увязку осуществляемых Организацией Объединенных Наций мероприятий с национальными приоритетами; осуществление этой про-

граммы также позволило Организации Объединенных Наций добиться более высоких результатов по сравнению с теми, которых соответствующие структуры могли бы достичь, планируя деятельность по оказанию поддержки отдельно друг от друга. В то же время правительства выразили мнение, что для того, чтобы полностью задействовать преимущества Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, необходимо делать значительно больше, и решительно высказались в поддержку принятия дополнительных мер в целях упрощения и согласования соответствующих процедур и укрепления координирующей роли координатора-резидента Организации Объединенных Наций.

5. Многие правительства сообщили также о дублировании усилий между различными структурами Организации Объединенных Наций и конкуренции за финансовые ресурсы доноров. Эти явления особенно характерны для стран с низким уровнем дохода и стран со значительными потребностями в гуманитарной помощи. Что касается вопроса о повышении эффективности, то правительства призвали к более широкому задействованию странового потенциала и систем и обеспечению большей слаженности в деятельности различных подразделений Организации Объединенных Наций.

6. В ответ на просьбу указать пять наиболее важных областей, в которых в течение следующих четырех лет потребуются поддержка со стороны Организации Объединенных Наций, почти все страны поставили на первое место деятельность в области окружающей среды и устойчивого развития (включая преодоление последствий изменения климата, водоснабжение и санитария), указав вслед за ней деятельность в сфере здравоохранения; в то же время странами с низким уровнем дохода эти области были указаны в обратном порядке. Кроме того, страны с низким уровнем дохода чаще отдавали предпочтение получению помощи в таких областях, как сокращение масштабов нищеты и образование.

7. Наконец, правительствам было предложено сравнить эффективность деятельности Организации Объединенных Наций с результатами, достигаемыми другими внешними партнерами, относящимися к двум категориям: международные финансовые учреждения и другие многосторонние учреждения, а также двусторонние доноры. Участники опроса неизменно давали деятельности Организации Объединенных Наций более высокую оценку по сравнению с международными финансовыми учреждениями и другими многосторонними учреждениями, которые в свою очередь получали более высокую оценку по сравнению с двусторонними донорами.

*Источник:* Analysis of responses to the survey of programme country governments (Department of Economic and Social Affairs, 2012).

## Приложение II

### **Независимая оценка опыта, накопленного в рамках реализации инициативы «Единство действий»**

1. Независимая оценка опыта, накопленного в рамках реализации инициативы «Единство действий», была проведена в 2011-2012 годах, как предусмотрено резолюцией 62/208 Генеральной Ассамблеи по вопросу о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики, в порядке, утвержденном Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 64/289 по вопросу об общесистемной слаженности.

2. По итогам независимой оценки были сделаны следующие выводы и заключения:

а) то, что правительства стран, участвующих в инициативе «Единство действий» на экспериментальной основе, подключились к ее реализации по собственному желанию, помогло им значительно укрепить свою ответственность и руководящую роль в процессе проведения реформ и в контексте осуществления программ Организацией Объединенных Наций. Реализация инициативы «Единство действий» продемонстрировала, что система Организации Объединенных Наций в состоянии обеспечивать более эффективный учет конкретных потребностей и приоритетов стран, принимающих в ней участие на экспериментальной основе, в том числе наименее развитых стран и стран со средним уровнем дохода;

б) реализация инициативы «Единство действий» также позволяет системе Организации Объединенных Наций принимать более адекватные меры в контексте сквозных вопросов (например, права человека и гендерное равенство) и включает в себе дополнительное преимущество в плане укрепления ее потенциала, необходимого для оказания правительствам поддержки в связи с другими междисциплинарными вопросами развития (например, уменьшение масштабов нищеты, борьба с детской смертностью и местное управление). Осуществление инициативы «Единство действий» позволяет также проводить более широкую информационно-пропагандистскую работу по этим вопросам;

в) уникальность инициативы «Единство действий» состоит в том, что, если в рамках других инициатив по реформированию Организации Объединенных Наций основное внимание уделяется конкретным аспектам разработки и осуществления программ, финансирования, управления и подотчетности, в контексте этой инициативы все эти аспекты рассматриваются в комплексе. Такая комплексная система включает также целый ряд инновационных элементов, которые могут оказаться полезными для системы развития Организации Объединенных Наций в целом, в частности это новые подходы к управлению совместными программами и их разработке, единые системы мониторинга, совместная закупочная деятельность на местах, единые коммуникационные стратегии и кодексы поведения для страновых групп Организации Объединенных Наций.

3. Внедрение подходов на таких принципах как «Единая программа», «Единая система управления» и «Единый голос» не привело к созданию единой вертикали подотчетности, что имеет свои последствия для оценки результатов деятельности. Учитывая, что каждая организация в рамках системы Организации Объединенных Наций имеет свою систему управления, мандат и культуру,

отдельные учреждения остаются основной подотчетной структурой в контексте осуществления деятельности и управления. Вертикальная подотчетность преобладает над подотчетностью горизонтальной. Во многих отношениях «Единство действий» представляло собой «Псевдоединство действий».

4. Пользующиеся поддержкой канцелярий координаторов-резидентов страновые группы Организации Объединенных Наций в странах, участвующих в инициативе «Единство действий» на экспериментальной основе, практически исчерпали имеющиеся возможности в плане сокращения операционных издержек и повышения эффективности за счет внедряемых на страновом уровне инновационных решений в рамках подхода «Единое отделение». Поскольку многие системные элементы высокого уровня не претерпели изменений, объем добавочных издержек, сопряженных с укреплением координации на страновом уровне, возрастает. Во многих случаях для решения проблем на местах приходилось задействовать более высокие звенья управления Организации. Во многих областях только существенное системное преобразование может упростить задачу координации на страновом уровне и снизить связанные с ее решением издержки.

5. Подход по принципу «Единый фонд» является ценным дополнением к традиционным методам финансирования и несет в себе значительный потенциал в плане учета более широкого круга потребностей и приоритетов стран осуществления программ по сравнению с традиционным финансированием по линии основных и неосновных ресурсов, которое ограничивается только теми потребностями и приоритетными вопросами, которыми занимаются мобилизующие соответствующие ресурсы учреждения. Тем не менее существует обеспокоенность относительно состоятельности упомянутых инструментов финансирования.

*Источник:* Independent evaluation of lessons learned, secretariat to the Independent Evaluation of “Delivering as One” (Department of Economic and Social Affairs, 2012).