



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

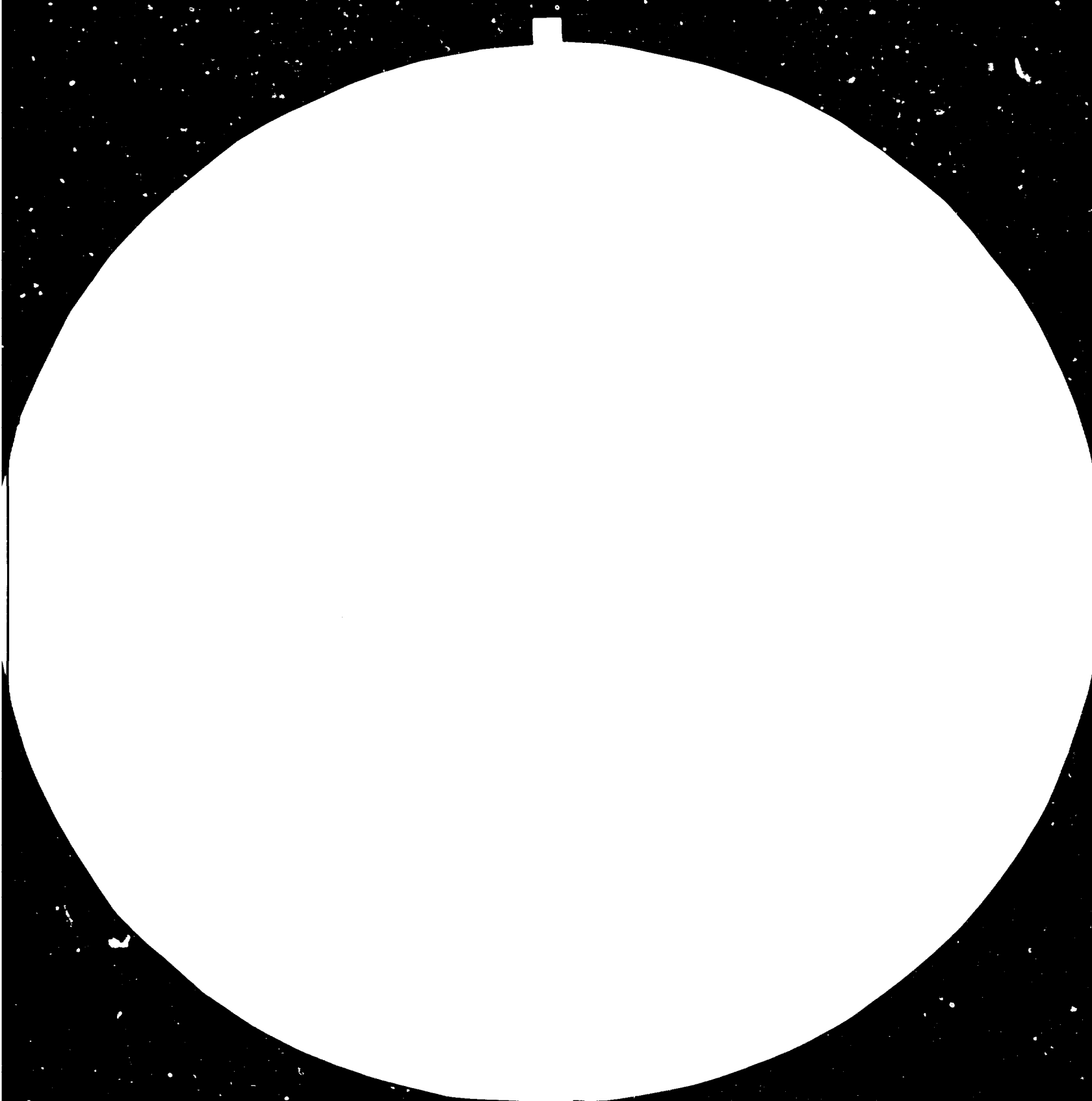
FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org





32

16

8



MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART
NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-
STANDARD REFERENCE MATERIAL 1010A
APR 1963 (E) TEST CHART NO. 27

13700-R



**ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ПРОМЫШЛЕННОМУ РАЗВИТИЮ**

**ЧЕТВЕРТАЯ
ГЕНЕРАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
ЮНИДО**

Вена, Австрия, 2-18 августа 1984 года

Пункт 7

**КООРДИНИРУЮЩАЯ РОЛЬ ЮНИДО В
СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОГО
РАЗВИТИЯ**

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ДОКУМЕНТ

UNIDO'S CO-ORDINATING ROLE IN THE UNITED
NATIONS SYSTEM ON INDUSTRIAL DEVELOPMENT.
ISSUE PAPER.

Пункт 7 предварительной повестки дня

КОординирующая роль ЮНИДО в системе организации
Объединенных Наций в области промышленного развития

Тематический документ, подготовленный
секретариатом ЮНИДО

V-34-80270

I. ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. В обзорном документе (D/CONF.5/24) дается обзор координационной деятельности в области промышленного развития, осуществляемой в настоящее время Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и в системе Организации Объединенных Наций. Создавшаяся картина позволяет говорить о наличии гибкой системы, развивавшейся постепенно и корректировавшейся в соответствии с развитием программ ЮНИДО, изменением первоочередных задач и новыми явлениями в системе Организации Объединенных Наций. Возможность для проведения общего пересмотра системы отсутствовала, поскольку предложения о внесении каких-либо изменений на данном этапе преобразования ЮНИДО в специализированное учреждение, как правило, вызвали возражения на том основании, что должно быть создано новое учреждение, в ведение которого будет входить внесение существенных изменений. Кроме того, данный переходный период был также периодом острых финансовых ограничений, и внесение любых изменений структуры, связанных даже с малейшим увеличением ресурсов, считалось неприемлемым.

2. Вместе с тем, в недавнем прошлом некоторые правительства выражали мнение о необходимости "четкой стратегии для достижения эффективной координации", которая способствовала бы ЮНИДО в выполнении ее роли центрального координационного органа в системе Организации Объединенных Наций для всей деятельности в области промышленного развития. Подобная стратегия может быть сформулирована, однако для ее выполнения потребовалось бы вновь четко заявить о том, что ЮНИДО действительно является ведущим учреждением в области индустриализации. Это в конечном счете зависит от того, будут ли другие органы системы и государства-члены согласны воздерживаться от деятельности, нарушающей мандат ЮНИДО в области индустриализации. Таким образом, основным вопросом при рассмотрении такой стратегии координации является вопрос о параллельных полномочиях.

3. Проблема полномочий тесно связана с вопросом о наличии ресурсов в рамках системы развития Организации Объединенных Наций в целом. Стесненность в средствах стала важным фактором, позволяющим толковать вопрос о полномочиях таким образом, чтобы предоставить возможность организациям заниматься конкретными программами или мероприятиями по проектам, в рамках которых - несмотря на то, что в основном они относятся к промышленному сектору - определенная деятельность осуществляется вне ЮНИДО, без участия ЮНИДО и, таким образом, по мнению стран, без использования знаний и опыта ЮНИДО.

4. Вопрос о ресурсах касается не только объема средств, имеющихся для глобальной деятельности в области развития, но и вспомогательной поддержки, в частности, укрепления - в количественном и качественном отношении - некоторых подразделений секретариата, которые могут уделять больше внимания соответствующим вопросам на межправительственных совещаниях, проводимых вне ЮНИДО и

выявлять очевидные области дублирования деятельности с тем, чтобы другие руководящие органы могли воздерживаться от определенных мероприятий и обеспечивать соответствующее руководство и правовую основу. Данный вопрос о средствах как для основных, так и для вспомогательных мероприятий должен быть второй темой для обсуждения и согласования на четвертой Генеральной конференции ЮНИДО.

5. Третьей и последней темой, которую следует обсудить, является вопрос о времени, месте и периодичности пересмотра координационного механизма системы, связанного с ЮНИДО, поскольку мероприятия и программы носят динамический характер и постоянно изменяются в соответствии с изменяющимися потребностями, взглядами и приоритетами. В системе Организации Объединенных Наций произошло определенное изменение ориентации после принятия Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций резолюции 32/197. В ежегодном обзорном докладе Административного комитета по координации (АКК) за 1982 и 1983 годы о международном сотрудничестве и координации в рамках системы Организации Объединенных Наций указывается:

"Общесистемный анализ и представление отчетов по программам все в большей степени становится неотъемлемой чертой деятельности соответствующих межправительственных органов, отвечающих за общую координацию. Методы проведения такого анализа постоянно совершенствуются с целью улучшить качество докладов и сократить их объем. Организации привлекаются к участию в разработке исследований на ранних его этапах, а также к определению главных проблем, которые становятся основными объектами анализа. Для создания отдельной базы данных для каждого анализа все шире используются охватывающие всю систему справочные материалы по программам, заложенные в компьютер. Хотя составление таких анализов первоначально преследовало цель оказать помощь Комитету по программе и координации (КПК) и Экономическому и Социальному Совету в осуществлении ими своих мандатов по обеспечению координации, ожидается, что это окажет помощь и секретариатам участвующих организаций как в вопросах их внутреннего планирования, так и совместного программирования, где анализ позволяет выявить области взаимных интересов". (E/1983/39, пункт 19)

Помимо подготовки межорганизационных анализов программ, о которых говорится выше, вспомогательный механизм АКК организовал обзор задач и планов системы Организации Объединенных Наций, в том числе и в области индустриализации, и вскоре можно будет получить разуме доклада.

6. В рамках ЮНИДО для повышения значения главного координационного механизма потребуются соответствующая бюджетная поддержка. Даже относительно небольшие ассигнования для этой цели могут обеспечить значительную экономию в рамках всей системы.

7. Изучение этих трех тем и принятие решений по ним обеспечат элементы стратегии, которая может быть сформулирована для достижения оптимальной координации с учетом существующих обстоятельств и ограничений.

II. ОБСУЖДЕНИЕ ТЕМ

A. Вопрос о полномочиях

1. Сущность проблемы

8. ЮНИДО является сравнительно новым элементом системы Организации Объединенных Наций. Создание ее было вызвано осознанной и настоятельной необходимостью, и сфера ее деятельности и функции были четко сформулированы. Ее роль по отношению к существующим организациям и учреждениям была четко определена путем передачи ей конкретных функций по координации в области промышленного развития. Однако эти возлагавшиеся на нее надежды так и не были в полной мере реализованы и, как отмечалось в различных разделах обзорного документа, существует много программ, в осуществлении которых принимает активное участие несколько учреждений. Такое положение возникает, в первую очередь, в связи с наличием параллельных правовых полномочий у различных организаций. В конечном счете одни и те же государства-члены совместно определяют сферу деятельности каждой организации в системе, хотя различными организациями могут заниматься различные органы в каждом государстве-члене, что существенно затрудняет процесс внутригосударственной координации.

2. Возможные решения

9. Существуют два возможных подхода к решению этой проблемы, однако они оба затрагивают вопросы, которые, как иногда считают, касаются государственного суверенитета и независимости и автономии международных организаций. Первым из них является не требующий пояснений подход, в соответствии с которым государство-член, полностью осознав при участии в принятии решения в руководящем органе конкретного учреждения, что программа, которую планирует разработать это учреждение, должна осуществляться в каком-либо другом органе, готово согласиться с таким предложением в общих интересах системы, не считая при этом, что его суверенное право на принятие решения каким-либо образом было поставлено под сомнение или ущемлено. Другой подход предполагает обращение к организациям системы с просьбой об изучении бюджетов по программам и среднесрочных планов друг друга для обмена мнениями и замечаниями, которые будут учтены до представления таких предложений по бюджету в свои соответствующие руководящие органы. Процесс согласования бюджетов по программам, как следствие процесса рестройки экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций, по-прежнему находится на раннем этапе своего развития, однако АКК работает над этим вопросом и в 1984 году должен быть достигнут определенный прогресс. До настоящего времени подобное согласование осложнялось существованием в различных организациях различных циклов планирования и составления программ, которые сложились исторически и имеют силу уставных положений или традиции. Руководящие органы всех организаций должны приложить решительные усилия для разработки общего для всей системы цикла составления программ и бюджета.

10. Другим требующим изучения аспектом является процесс представления резолюций и их последующего обсуждения до достижения консенсуса на различных форумах организаций. Всем учреждениям должно быть предоставлено право в полной мере участвовать в рабочих группах и органах, создаваемых для выработки таких общеприемлемых решений. До сих пор участие в работе таких групп ограничивалось лишь правительствами или же только правительствами и принимающим учреждением. В результате этого могут приниматься решения, наносящие ущерб мандатам других учреждений, и в итоге вызывающие дублирование и параллелизм.

11. Другой возможной практикой, которая может быть разработана, является выяснение мнений различных учреждений до принятия какой-либо резолюции, которая может означать вторжение в сферу компетенции другого учреждения. Это может стать стандартной процедурой, аналогичной той, которая требует изложения финансовых последствий резолюции до ее принятия.

В. Вопрос о средствах

1. Сущность проблемы

12. Хотя считается, что ЮНИДО должно играть ведущую роль среди учреждений системы Организации Объединенных Наций в области индустриализации, объем многосторонних глобальных средств, выделяемых ЮНИДО на цели индустриализации, составляет лишь очень небольшую долю от общего объема средств, имеющихся для промышленного развития. Вряд ли можно направить в ЮНИДО все эти средства, однако было бы разумно считать, что, по крайней мере, 50% таких средств могут быть направлены в Организацию. То что этого не происходит, является напоминанием о том, что Организация Объединенных Наций и правительства, отводя ЮНИДО центральную координирующую роль в области индустриализации, должны еще обеспечить и полное осуществление этой роли на практике.

13. В последнее время просматривается также тенденция перехода от многосторонней деятельности к двусторонней, и осуществление проектов правительствами стран-доноров означает, что участие особого посредника, подобного ЮНИДО, не всегда является необходимым. Результатом всех таких обстоятельств является постоянное сокращение объема фактических средств для глобальной системы в период инфляции.

14. В то время, когда существовала возможность разумного роста бюджетов всех организаций, не возникала необходимость острой конкуренции за получение имеющихся глобальных ресурсов, однако с сокращением объема таких фактических ресурсов в период стесненности в средствах, возникли определенные проблемы, которые рассматриваются в обзорном документе (ID/CONF.5/24, глава VI).

15. Безусловно, нельзя четко провести демаркационные линии в такой важной области развития, каковой является индустриализация, и вполне очевидно, что деятельность, осуществляемая различными учреждениями системы в рамках их сферы компетенции, связана с индустриализацией. Однако расширение такой деятельности за известные пределы неизбежно затрагивает сферу компетенции ЮНИДО.

16. В приложении к обзорному документу перечислен ряд существующих межучрежденческих рабочих групп и комитетов. Однако можно привести несколько примеров мероприятий, которые осуществляются не на совместной основе, и имеется тенденция к увеличению этой последней категории проектов, что еще настоятельнее диктует необходимость избегать дублирования и установить более совершенную координацию.

2. Возможные решения

17. Следует не только допускать, но и всячески поощрять разумный рост программ во всех приоритетных секторах, представляющих интерес для развивающихся стран. Совершенно очевидно, что при отсутствии такого роста Лимская цель никогда не будет достигнута. Делать заявления в настоящее время о том, что развивающиеся страны строят свои планы на основе совершенно неправильной посылки, - значит полностью изменять первоначальные общие устремления и превращать международное сотрудничество в пустой и бессмысленный лозунг. Это подрывает также саму первооснову стратегии ЮНИДО в области индустриализации, которая осуществляется с 1975 года и рассчитана на период до 2000 года.

18. Для обеспечения того, чтобы делегации государств-членов, принимающих участие во всех законодательных форумах в области развития, были ознакомлены с мандатом и текущей деятельностью ЮНИДО и для уменьшения возможности установления параллельных мандатов в других организациях, необходимы соответствующие средства для обеспечения участия в различных органах. Это означает необходимость укрепления Секции координации межучрежденческих программ, Бюро связи в Нью-Йорке, Отделения в Женеве и системы старших советников по промышленному развитию на местах (СИДФА), а также увеличения ассигнований на путевые расходы персонала штаб-квартиры для участия в работе совещаний и конференций.

19. Секретариат принял избирательный подход к своему участию в совещаниях (было принято лишь 200 из 373 приглашений за период с ноября 1982 года по октябрь 1983 года). Некоторые государства-члены считают, что такой отбор, возможно, носит слишком строгий характер, и отмечалось, что координация не должна отождествляться со свертыванием деятельности, а должна приводить к принятию дополнительных обязанностей и усилий. Они также настоятельно призывали к установлению дополнительных контактов с субрегиональными органами и расширению деятельности в области экономического сотрудничества между развивающимися странами. Выполнение таких требований означало бы неизбежное увеличение расходов.

20. Вместе с тем, столь небольшие затраты на все аспекты координации, о которых говорилось в предыдущих пунктах, не только подкрепили бы усилия правительств по координации их подходов к различным учреждениям Организации Объединенных Наций, но и обеспечили бы недопущение бесполезного расходования средств в связи с параллелизмом и дублированием деятельности в рамках системы.

С. Пересмотр механизма координации

1. Сущность проблемы

21. В обзорном документе кратко охарактеризован механизм как внутренней, так и внешней координации. Механизм внутренней координации фактически остался неизменным с момента его введения после второй Генеральной конференции ЮНИДО, проводившейся в Лиме в 1975 году. Его перестройка не могла быть осуществлена как в связи с нехваткой средств, так и ввиду того, что Организация находится на стадии преобразования. Будет своевременно и уместно пересмотреть этот механизм накануне преобразования ЮНИДО в специализированное учреждение.

22. Развитие горизонтальной координации, о которой говорится в обзорном документе (ID/CONF.5/24), является результатом отсутствия укрепления центрального координационного механизма в рамках Организации. Такая горизонтальная координация была практическим решением, направленным на обеспечение потребности поддержания контактов с различными другими органами при отсутствии необходимого соответствующего персонала в Секции координации межучрежденческих программ и в Отделе координации политики. В настоящее время пересмотр и перестройка были бы своевременны.

23. Перестройка механизма внешней координации была осуществлена несколько лет назад на основе резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи. С тех пор прошло еще недостаточно времени для осуществления полного пересмотра этого механизма, однако вскоре потребуются принять предварительные меры по такому пересмотру. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 57/226 (пункты 22 и 23) призвала изучить вопрос об институте координаторов-резидентов; хотя из промежуточного доклада следует, что полное и подробное изучение непосредственно в данный момент не может быть проведено, по-видимому, оно будет осуществлено в не столь отдаленном будущем. Были также высказаны предложения о необходимости повторного рассмотрения вопроса о механизмах АКК, а внутри АКК было выдвинуто предложение о слиянии всех этих механизмов в единый подготовительный комитет для АКК, аналогичный существовавшему до перестройки. Эти и другие предложения еще требуют доработки, однако их изучение уже началось.

2. Возможные решения

24. Как указывалось в первой части настоящего документа, ведется также изучение различных видов анализа программ, а по определенным вопросам были выполнены

экспериментальные межорганизационные анализы программ. Изучение результатов этих анализов в КПК будет весьма полезным для внешней координации. Экономический и Социальный Совет может время от времени проводить обзор этих мероприятий, как это уже делается. АКК отложил пересмотр своего внутреннего механизма, и для проведения модернизации в ближайшем будущем соответствующие просьбы необходимо направлять в АКК. Возможно, Объединенная инспекционная группа (ОИГ) и АКК могут совместно провести оценку и подготовить предложения о необходимых изменениях. Пересмотры должны проводиться на регулярной основе, и только с учетом практических соображений можно добиться совершенствования системы.

25. В рамках ЮНИДО необходимо повысить роль Секции координации межучрежденческих программ. Требуется пересмотра также характер деятельности по координации, осуществляемой в настоящее время в ЮНИДО. Необходимо вновь в свете полученного опыта провести обзор механизмов, существующих уже почти в течение восьми лет. На директивном уровне ЮНИДО была признана необходимость изменений, и фактически были внесены предварительные предложения о некоторых коррективах. Вместе с тем это означало необходимость некоторых незначительных дополнительных средств, а в период политики строгой экономии и нулевого роста такие предложения не получили одобрения. Однако, если будет признано, что минимальные расходы на совершенствование координации могут дать значительную экономию по другим основным программам как в ЮНИДО, так и в других органах, то необходимо будет немедленно приступить к решению этой задачи совершенствования координации. По возможности, отделения в Нью-Йорке и Женеве или СИДФА должны обеспечивать участие во всех совещаниях в своих соответствующих районах, и в долгосрочном плане, возможно, было бы рентабельно укрепить для этой цели указанные отделения одним или двумя новыми сотрудниками высокого уровня и квалификации.

26. До настоящего времени сбор и обработка систематической информации, касающейся вклада других учреждений Организации Объединенных Наций в области промышленного развития, не проводились. Такой сбор и обработка информации, по существу являлись бы логическим следствием центральной координирующей роли ЮНИДО и ее обязанности контролировать прогресс, достигнутый в ускорении индустриализации, в рамках ее деятельности по выполнению Лимской декларации и Плана действий по промышленному развитию и сотрудничеству (A/10112, глава IV). Можно просить соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций предоставлять необходимую информацию в ЮНИДО, которая затем могла бы ежегодно или раз в два года обобщать результаты деятельности в системе Организации Объединенных Наций в рамках осуществления контроля за прогрессом, достигнутым в ускорении индустриализации в развивающихся странах. Этот доклад может рассматриваться Советом по промышленному развитию, который затем со своими замечаниями будет представлять его Экономическому и Социальному Совету и

Генеральной Ассамблее. Практика обобщения результатов деятельности в рамках всей системы уже существует в области науки и техники. Центр Организации Объединенных Наций по науке и технике в целях развития собирает и обобщает информацию, представляемую различными учреждениями, и передает ее на рассмотрение Межправительственному комитету по науке и технике в целях развития.

27. Таковы возможные примерные компоненты стратегии, которая может быть разработана для обеспечения эффективной и постоянной координации. В настоящем документе не ставится задача дать исчерпывающий ответ. Координация представляет собой проблему, существующую повсеместно, и является частью многоплановой деятельности. Необходимо постоянно проявлять внимание к различным факторам и стремиться к совершенствованию.

