



**Конференция Организации  
Объединенных Наций  
по торговле и развитию**

Distr.: General  
15 July 2013  
Russian  
Original: English

**Совет по торговле и развитию**  
**Рабочая группа по стратегическим рамкам**  
**и бюджету по программам**  
Шестьдесят пятая сессия  
Женева, 2–4 сентября 2013 года  
Пункт 4 b) предварительной повестки дня

**Внешняя оценка подпрограммы 1 ЮНКТАД:  
Глобализация, взаимозависимость и развитие,  
2008–2012 годы\***

*Резюме*

Совет по торговле и развитию на своей пятьдесят шестой исполнительной сессии просил провести независимую оценку подпрограммы ЮНКТАД по глобализации, взаимозависимости и развитию (ПП1) в целях определения степени актуальности, результативности (в том числе влияния) и эффективности деятельности в рамках подпрограммы в период 2008–2012 годов с учетом тех задач, на решение которых она направлена, и при необходимости сформулировать рекомендации по совершенствованию такой деятельности. Такая оценка была проведена в период с марта по июнь 2013 года и включала изучение документов и проведение онлайн-обследований, а также опросов основных заинтересованных сторон.

Что касается актуальности подпрограммы, то группа по оценке считает, что в рамках системы Организации Объединенных Наций ПП1 служит своего рода мозговым центром по вопросам глобализации и развития. Формулируемые в ее рамках идеи и рекомендации обсуждаются в межправительственных органах Организации Объединенных Наций, однако оценить их влияние на политику в вопросах глобализации по-прежнему трудно. Если говорить об эффективности, то для достижения своих целей ПП1 использует синергетический эффект, возникающий благодаря взаимодополняемости трех основных направлений ее деятельности. Вместе с тем группа считает, что необходимо добиваться большей согласованности усилий различных структурных подразделений и организаций. Несмотря на ограниченность кадровых ресурсов, ПП1 проводит большую исследовательскую работу. Однако предстоящее сокращение бюджета подпрограммы, которая и так функционирует на пределе своих возможностей,

\* Настоящий документ был подготовлен независимой группой по оценке в составе д-ра Ральфа Маурера, г-жи Михоко Сайто и г-на Леулсегада Тадесе Абебе.

неизбежно приведет к снижению ее эффективности. Что касается результативности, то группа по оценке констатирует, что продукты ПП1, как правило, отличаются высоким качеством и получают высокую оценку со стороны государств-членов. Однако ПП1 не всегда способна довести свои идеи и соображения до государств-членов и не всегда может обеспечить поддержку усилиям по формированию консенсуса. Механизм управления деятельностью в рамках подпрограммы, ориентированный на достижение конкретных результатов, не справляется с функциями путеводаителя в части повышения эффективности. Сформулированные по результатам оценки рекомендации касаются а) совершенствования механизма управления деятельностью в рамках подпрограммы; б) разработки общей для ЮНКТАД программы исследований, посвященных использованию глобализации в интересах развития; и с) активизации усилий по укреплению потенциала в области использования глобализации в качестве фактора развития в рамках деятельности Организации Объединенных Наций в области развития.

## **Введение**

### **А. Касательно оценки**

1. Совет по торговле и развитию на своей пятьдесят шестой исполнительной сессии просил секретариат ЮНКТАД провести независимую оценку подпрограммы ЮНКТАД по глобализации, взаимозависимости и развитию. Предполагается, что результаты этой оценки позволят лучше спланировать будущую деятельность ЮНКТАД в области глобализации, взаимозависимости и развития при подготовке двухгодичного плана по программе ЮНКТАД на следующий цикл стратегического планирования и таким образом будут способствовать более эффективному выполнению мандатов Конференции. С другой стороны, данная оценка призвана внести вклад в обеспечение подотчетности секретариата ЮНКТАД перед государствами-членами.

2. Цель оценки состоит в определении степени актуальности, действительности (в том числе влияние) и эффективности деятельности, осуществляемой в рамках подпрограммы в контексте стоящих перед ней задач, и представлении, при необходимости, рекомендаций в отношении совершенствования такой деятельности. Круг ведения группы по оценке определен во вспомогательных документах (см. TD/B/WP(65)/CRP.2, annex III).

### **В. Методология**

3. Оценка проводилась в период с марта по июнь 2013 года силами профессионального эксперта по вопросам оценки, которому помогали два представителя ЮНКТАД, выступавших в личном качестве. Выводы и заключения, содержащиеся в настоящем докладе, основываются на результатах углубленного изучения документов, онлайн-обследований и опросов широкого круга заинтересованных сторон, включая региональных координаторов, учреждения Организации Объединенных Наций и другие многосторонние учреждения-партнеры, представителей гражданского общества, средств массовой информации и научных кругов, а также действующих и бывших сотрудников ЮНКТАД. Оценка проводилась с использованием аналитической матрицы, ориентированной на достижение конкретных результатов и обеспечивающей увязку программных целей с мероприятиями, внутренними процессами и ресурсами ЮНКТАД.

### **С. Сфера охвата**

4. Оценка охватывала период 2008–2012 годов и соответственно касалась выполнения Аккрского соглашения (ЮНКТАД XII), а также первого года деятельности по выполнению Дохинского мандата (ЮНКТАД XIII) и осуществления соответствующих двухгодичных программ. Объектом оценки была подпрограмма по глобализации, взаимозависимости и развитию, причем особое внимание было уделено тем элементам программы работы Отдела глобализации и стратегий развития, которые имеют непосредственное отношение к достижению конкретных целей подпрограммы. Поэтому за рамками оценки остались работа Сектора статистики и информации по вопросам развития, обслуживающего другие подпрограммы ЮНКТАД и систему Организации Объединенных

Наций в целом, и основная часть деятельности Виртуального института и Группы по вопросам помощи палестинскому народу (ГППН). Что касается осуществления в рамках подпрограммы гендерной стратегии ЮНКТАД, то эта работа только началась и ей еще рано давать оценку (см. TD/B/WP(65)/CRP.2).

## **II. Подпрограмма ЮНКТАД по глобализации, взаимозависимости и развитию**

5. Глобальная цель ЮНКТАД заключается в содействии плодотворной интеграции развивающихся стран, и особенно наименее развитых стран и стран с переходной экономикой, в мировую экономику<sup>1</sup>. Двухгодичные стратегические рамки<sup>2</sup> переводят общий мандат на язык практических действий в рамках пяти взаимосвязанных специализированных подпрограмм: глобализация, взаимозависимость и развитие (ПП1), инвестиции и предпринимательство (ПП2), международная торговля (ПП3), технологии и материально-техническое обеспечение (ПП4) и Африка, наименее развитые страны и специальные программы (ПП5).

6. Конкретной целью ПП1 в контексте этих общих рамок является содействие осуществлению на национальном, региональном и международном уровнях экономической политики и стратегий, направленных на обеспечение поступательного роста и инклюзивного и устойчивого развития, создание рабочих мест и искоренение голода и нищеты в развивающихся странах, и особенно в наименее развитых из них.

7. Стратегия ПП1 предусматривает три основных направления деятельности – исследовательская и аналитическая работа, содействие формированию консенсуса и деятельность по линии технического сотрудничества – в целях:

а) определения конкретных потребностей и мер, обусловленных взаимозависимостью между торговлей, финансами, инвестициями, технологиями и макроэкономической политикой в части их влияния на развитие;

б) содействия более глубокому осознанию необходимости обеспечения согласованности между международными экономическими правилами, практикой и процессами, с одной стороны, и национальной политикой и стратегиями развития – с другой;

в) оказания поддержки развивающимся странам, и особенно наименее развитым странам в их усилиях по разработке стратегий развития, учитывающих вызовы глобализации, в том числе (с 2010 года) стратегий экономического сотрудничества между развивающимися странами.

8. Основные направления оперативной деятельности по достижению целей ПП1 определяются в стратегических рамках на соответствующие двухгодичные периоды и включают:

а) своевременное проведение перспективных исследований и работы по анализу политики в области макроэкономического регулирования и развития, а также долговых и финансовых проблем с учетом решений соответствующих крупных международных конференций;

<sup>1</sup> A/63/6/Rev.1, пункт 10.1.

<sup>2</sup> Стратегические рамки на периоды 2008–2009 годов (A/61/6/Rev.1), 2010–2011 годов (A/63/6/Rev.1) и 2012–2013 годов (A/65/6/Rev.1).

b) разработку практических рекомендаций, касающихся соответствующих стратегий развития на национальном, региональном и международном уровнях, направленных на использование возможностей, открывающихся в связи с глобализацией, и решение связанных с ней проблем;

c) деятельность по формированию консенсуса в отношении политики в области макроэкономического регулирования и развития, учитывающей конкретные условия развивающихся стран;

d) деятельность по укреплению потенциала в поддержку такой политики, в том числе в области внешнего финансирования и внешней задолженности, сводящуюся на практике к подготовке кадров и укреплению потенциала в области эффективного управления долгом.

9. Программа работы, предусмотренная для ПП1 стратегическими рамками Организации Объединенных Наций, осуществляется Отделом глобализации и стратегий развития, который является основным органом, отвечающим за эту подпрограмму. Она включает координацию работы глобальной сети "мозговых центров" по вопросам развития<sup>3</sup>; оказание статистических и информационных услуг директивным органам и подразделениям, отвечающим за выполнение программы работы ЮНКТАД; подготовку аналитических материалов по вопросам экономической политики и оказание технической помощи палестинскому народу; и проведение работы по изучению и анализу проблем в области интеграции и сотрудничества по линии Юг-Юг, включая трехстороннее сотрудничество, в контексте развития<sup>4</sup>.

### **III. Выводы и заключения**

#### **A. Актуальность**

10. Экономический рост в развивающихся странах в значительной степени зависит от их способности интегрироваться в глобальную экономику. На национальном и глобальном уровнях необходимы целенаправленные меры по оказанию помощи этим странам в решении структурных проблем и преодолении информационных асимметрий, препятствующих реализации их чаяний в области развития.

11. В основе организационной модели ЮНКТАД лежит межправительственный процесс с универсальным кругом участников, в рамках которого обсуждаются вопросы глобализации и взаимозависимости. Особая востребованность и, более того, уникальность ЮНКТАД как межправительственного форума обусловлена его аналитическим потенциалом в области глобализации и развития, позволяющим оказывать государствам-членам консультативную помощь в выборе вариантов политики, направленной на обеспечение максимальной совместимости процесса глобализации с усилиями стран в области развития. Руководство деятельностью ЮНКТАД осуществляет Совет по торговле и развитию, что служит гарантией беспристрастности Конференции, необходимой для того, чтобы к ней прислушивались и ее мнение уважали все стороны, и что дает ей право давать рекомендации директивным органам на глобальном и национальном уровнях.

<sup>3</sup> A/63/6/Rev.1.

<sup>4</sup> A/65/6/Rev.1.

12. Группа по оценке отметила, что уникальной ЮНКТАД делает данный ей Генеральной Ассамблеей мандат на комплексное рассмотрение вопросов глобализации и развития, связанных с торговлей, финансами, инвестициями и технологиями. Хотя за время, прошедшее с момента учреждения ЮНКТАД (1964 год) до ее последней конференции (ЮНКТАД XIII), некоторые детали этого мандата изменились, в нем сохранилось то главное, что предопределяет важное значение деятельности ЮНКТАД, а также координирующую роль организации, а именно его сквозной характер<sup>5</sup>.

13. Сейчас стало труднее добиваться взаимопонимания по мандату ЮНКТАД, и в частности по направлениям деятельности в рамках рассматриваемой подпрограммы и результата такой деятельности. Различия в ожиданиях, касающихся роли ЮНКТАД, наиболее отчетливо проявились на ЮНКТАД XIII. В качестве одной из основных причин недостаточно эффективной работы организации называют пробуксовку межправительственного процесса, обусловленную главным образом несопадением экономических интересов, что снижает востребованность и эффективность усилий по формированию консенсуса. Следует отметить, что негативное влияние на межправительственный процесс оказывает также сокращение числа его участников и снижение уровня их активности. Бесконечные дискуссии по одним и тем же вопросам, подчас приобретающие острый полемический характер, не дают оснований для оптимизма в отношении возможных результатов трудного процесса формирования консенсуса<sup>6</sup>.

14. Ценность ЮНКТАД определяется характером ее деятельности, осуществляемой по трем основным направлениям, одно из которых – исследовательская и аналитическая работа – служит основой для двух других – деятельности по формированию консенсуса и деятельности по линии технического сотрудничества<sup>7</sup>. По этой причине ЮНКТАД, и в частности ее подпрограмма 1, считается своего рода "мозговым центром"<sup>8</sup>, использующим свои интеллектуальные ресурсы для оказания методической помощи, продвижения идей и концепций и предоставления консультаций по стратегическим вопросам в целях укрепления потенциала развивающихся стран в области выработки политики. Исследовательская и аналитическая работа, состоящая в мониторинге глобальной экономической обстановки и анализе долгосрочных тенденций, влияющих на развитие, способствует лучшему пониманию процессов глобализации и выявлению проблем, требующих внимания со стороны государств-членов. Рекомендации по вопросам политики, формулируемые по результатам этой работы, могут быть адресованы как межправительственным, так и национальным директивным органам. Они позволяют тем и другим тщательно взвешивать последствия политики в области торговли, финансов, инвестиций и технологий для развития. Что касается мер по укреплению потенциала, то они направлены на оказание поддержки усилиям развивающихся стран по проведению в жизнь сформулированной ими политики.

15. Визитной карточкой ЮНКТАД является целостный подход к глобализации как явлению, затрагивающему широкий круг вопросов торговли и смежных вопросов. Именно такой подход отличает ее от других многосторонних органов, занимающихся глобальными экономическими вопросами. Основным инструментом распространения идей и концепций ЮНКТАД стал выходящий с 1981 года *Доклад о торговле и развитии (ДТР)*. Помимо подготовки *Доклада*, в

<sup>5</sup> A/RES/66/185.

<sup>6</sup> UNCTAD/OSG/2006/1, para. 51 ff.

<sup>7</sup> JIU 2012, para. 45.

<sup>8</sup> См. UNCTAD/OSG/2006/1, пункт 23.

рамках подпрограммы 1 осуществляется деятельность по оказанию консультативных услуг Группе 20 и Группе 24-х, подготовке аналитических докладов по конкретным вопросам (в том числе годового доклада Генерального секретаря по вопросу об обеспечении приемлемого уровня внешнего долга и развитии) и обеспечению функционирования специальных каналов распространения информации (совещания экспертов)<sup>9</sup>.

16. Широкий тематический охват исследований, проводимых в рамках подпрограммы, позволяет ЮНКТАД выявлять зарождающиеся тенденции в глобальной экономике и обращать на них внимание развивающихся стран. Кроме того, в рамках подпрограммы широко используется альтернативная экономическая модель, не страдающая излишним оптимизмом по поводу способности рынков к саморегулированию и подчеркивающая роль государства развития.

17. Такой альтернативный подход порой может показаться провокационным. Однако, бросая вызов традиционным взглядам, он стимулирует дискуссию. Он встречает поддержку со стороны развивающихся стран и противодействие со стороны развитых, поскольку ставит под сомнение обоснованность их политики в глобальном контексте. Нетрадиционные подходы позволяют ЮНКТАД обеспечить прочную основу для своей исследовательской и аналитической работы в области глобализации и взаимозависимости.

18. Рекомендации по вопросам политики, формулируемые по результатам исследований ЮНКТАД, не касаются конкретных стран, поскольку не существует универсальных рецептов, подходящих для всех. Некоторым государствам-членам такие исследования кажутся оторванными от жизни, недостаточно прагматичными или в неполной мере учитывающими опыт стран, поскольку основное внимание в них чаще всего уделяется макроэкономическим переменным, а содержащиеся в них рекомендации касаются макроэкономической политики. Поэтому странам приходится адаптировать такие общие рекомендации к своим конкретным условиям.

19. В рамках ПП1 ЮНКТАД определяются глобальные макроэкономические тенденции, что позволяет сориентировать развивающиеся страны в отношении соответствующих мер политики. Однако слабым местом исследовательской деятельности ЮНКТАД является разрыв между исследованиями по вопросам макроэкономической политики и исследованиями по более конкретным вопросам. Это порождает своего рода сепаратизм, когда каждая подпрограмма/отдел проводит исследования независимо друг от друга и выпускает свои собственные публикации, содержащие в одних случаях несогласованные<sup>10</sup>, а в других прямо противоположные<sup>11</sup> послания. Некоторые считают, что возникающая в результате неразбериха подрывает саму идею ЮНКТАД. Однако меры по преодолению такого разлада и упорядочению исследовательской работы ЮНКТАД пока не дают желаемого результата.

20. Исследования в рамках ПП1 проводятся в духе интеллектуальной независимости без какого-либо постороннего вмешательства. Темы таких исследований выбираются самостоятельно с учетом результатов анализа базовых дан-

<sup>9</sup> Данный вопрос рассматривается отдельно в нижеследующих разделах.

<sup>10</sup> Группа по оценке не видит особой связи между темами основных исследований, публикуемых различными отделами.

<sup>11</sup> Одним из примеров здесь могут служить оценки влияния прямых иностранных инвестиций на развитие.

ных<sup>12</sup>, тенденций в мировой экономике и тематики дискуссий в Совете по торговле и развитию<sup>13</sup>. *ДТР* и другие публикации по результатам исследований не обсуждаются с государствами-членами и отражают лишь точку зрения секретариата. Поэтому содержащиеся в *Докладе* оценки, касающиеся глобальной экономической и финансовой архитектуры, порой вызывают споры в Совете.

21. В целом же развивающиеся страны положительно оценивают тот факт, что в рамках ПП1 проводятся исследования по глобальным вопросам системного и структурного характера и что подпрограмма способствует распространению мирового опыта, что облегчает для них выработку собственной политики. Важность исследовательской и аналитической работы ЮНКТАД и роль Конференции как мозгового центра по вопросам глобализации, взаимозависимости и развития широко признается государствами-членами как развитыми, так и развивающимися.

22. Информационно-пропагандистской деятельностью в поддержку устойчивой интеграции развивающихся стран в глобальную экономическую систему необходимо заниматься на всех уровнях – национальном, региональном и глобальном. И формально, и по существу подпрограмма по глобализации, взаимозависимости и развитию выполняет те задачи, которые перед ней поставлены.

23. Основным инструментом информационно-пропагандистской работы в рамках подпрограммы является *ДТР*. Долговые аспекты глобализации рассматриваются также в отдельном докладе по вопросу об обеспечении приемлемого уровня задолженности и развитии. Информационно-пропагандистская деятельность ЮНКТАД призвана оказывать влияние на формирование политики на страновом и глобальном уровнях через межправительственный механизм системы Организации Объединенных Наций. Ее исследования и аналитические материалы, посвященные проблемам глобализации, призваны служить делу достижения широкого консенсуса по вопросам глобального социально-экономического развития. Предполагается также, что они должны дополняться информационно-пропагандистской деятельностью системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне. И такая система в той или иной степени работает. *ДТР* обсуждается во Втором комитете Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций<sup>14</sup>, и на основе содержащихся в нем рекомендаций Ассамблея принимает резолюцию<sup>15</sup>, призывая в ней к большей согласованности действий глобальных систем поддержки развития, направленных на интеграцию развивающихся стран в глобальную экономическую систему.

24. Информационно-пропагандистская деятельность ЮНКТАД в поддержку политики в интересах развития оказывает определенное влияние и на обсуждение в Экономическом и Социальном Совете Организации Объединенных Наций ежегодного доклада Совета *Мировое экономическое положение и перспективы*, в подготовке которого участвует и ЮНКТАД<sup>16</sup>. Благодаря этому мнения ЮНКТАД учитываются при определении повестки дня в области экономиче-

<sup>12</sup> Например данных, касающихся трансрыночной корреляции курсов валют и цен на сырьевые товары.

<sup>13</sup> UNCTAD/GDS/2012/1, p. 63.

<sup>14</sup> См., например, A/67/435/Add.1.

<sup>15</sup> Резолюции Генеральной Ассамблеи по вопросам, касающимся международной торговли и развития (A/RES/67/196) и международной финансовой системы и развития (A/RES/67/197).

<sup>16</sup> В рамках ПП1 готовятся материалы для глав 1 и 2 этого докладов ("Глобальные экономические перспективы" и "Международная торговля"), а в рамках ПП2 – для главы "Международное финансирование в целях развития".

ского и социального развития фондов, программ и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Однако из-за нечетких и подчас дублирующих друг друга мандатов, а также сложных передаточных механизмов идеи ЮНКТАД часто выхолащиваются и не реализуются на практике. Это особенно касается информационно-пропагандистского обеспечения и сотрудничества в целях развития на страновом уровне<sup>17</sup>.

25. Для продвижения продуктов своей исследовательской деятельности ПП1 использует и различные альтернативные механизмы влияния, такие как механизм глобального экономического и финансового сотрудничества в рамках Группы 20. Кроме того, ЮНКТАД оказывает поддержку усилиям Группы 24-х по обеспечению согласованности политики, и в частности отстаивает интересы развивающихся стран при рассмотрении вопросов, касающихся укрепления глобальной системы экономического управления. Выводы и рекомендации *ДТР* доводятся до сведения широкой общественности и через общественное мнение могут потенциально влиять на политику правительств.

26. Что касается укрепления потенциала на страновом уровне, то, не имея своих сотрудников в странах и не располагая сколько-нибудь значительными ресурсами для предоставления стипендий, ЮНКТАД находится в невыгодном положении по сравнению с другими игроками. Ей приходится удовлетворять спрос со стороны государств-членов через оперативные программы Организации Объединенных Наций в соответствующих странах в контексте соответствующих рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Однако громоздкий механизм межучрежденческой координации ограничивает возможности по учету в этих программах вопросов глобализации, взаимозависимости и развития.

27. Что касается макроэкономических стратегий развития, то у ЮНКТАД нет регулярной программы технического сотрудничества, направленной на укрепление потенциала в области разработки и осуществления таких стратегий. Консультативные услуги, методическая помощь и техническая поддержка, оказываемые в рамках ПП1, скорее относятся к информационно-пропагандистской деятельности, чем к деятельности по укреплению потенциала. Другим направлением деятельности по линии технического сотрудничества, особенно в области задолженности, является продолжение все той же исследовательской и аналитической работы, но уже с большим акцентом на потребности конкретных регионов и стран или на распространение информации о полученных аналитических результатах<sup>18</sup>. Проекты, попадающие в эту категорию, есть и у Группы по вопросам помощи палестинскому народу (ГППН). Имеющийся аналитический потенциал ПП1 используется ЮНКТАД для ведения глобальной учебно-просветительской работы и организации академических сетей с привлечением Виртуального института и учебных курсов, созданных в соответствии с пунктом 166 Бангкокского плана действий.

28. Нынешние стратегические рамки сужают мандат ЮНКТАД в части технического сотрудничества в области глобализации, взаимозависимости и развития, ограничивая его учебно-просветительской деятельностью и деятельностью по укреплению потенциала в контексте мер по обеспечению эффективного управления долгом, т.е. фактически деятельностью в рамках Системы управле-

<sup>17</sup> См. E/AC.51/2011/2, пункт 52.

<sup>18</sup> Включая работу в интересах Группы 24-х и работу в рамках проекта по поощрению ответственного суверенного кредитования и заимствования (финансируемый Норвегией проект с бюджетом в 3,2 млн. долл. США).

ния долгом и анализа финансового положения (ДМФАС), которая является главным инструментом технического сотрудничества ЮНКТАД в области глобализации, взаимозависимости и развития. Программа ДМФАС, являющаяся одной из основных программ технического сотрудничества, предусматривает установку и обновление в государственных органах, занимающихся вопросами задолженности, и центральных банках пакетов компьютерных программ, предназначенных для ведения учета и представления данных о внешнем долге, а также организацию соответствующей учебной подготовки. Поэтому она может эффективно осуществляться из одного глобального центра. Хотя реализацией данного проекта могут заниматься и другие учреждения, у ЮНКТАД здесь есть конкурентные преимущества, обусловленные накопленными Конференцией знаниями и опытом и ее "послужным списком" в данной области. Неоднократное продление сроков проекта свидетельствует о сохранении спроса на ее услуги.

### Выводы

29. Глобализация является одной из главных движущих сил роста и развития. Поэтому сейчас возрастает значение деятельности ЮНКТАД по оказанию помощи развивающимся странам в деле обеспечения их устойчивой интеграции в глобализированную экономическую систему. ЮНКТАД в рамках своей подпрограммы 1 продолжает снабжать развивающиеся страны аналитическими материалами, касающимися глобальных тенденций и перспектив. Она также консультирует страны по вопросу о том, как с помощью мер политики реагировать на изменение глобальных экономических условий и как заставить глобальные экономические структуры в большей степени учитывать интересы и озабоченности развивающихся стран, как того требуют Аккрское соглашение и Дохинский мандат.

30. В условиях пробуксовки межправительственного процесса в рамках Организации Объединенных Наций из-за бесконечных и трудных дискуссий и борьбы за влияние в вопросах управления глобальной экономикой, а также в условиях общего кризиса принципа многосторонности, возможности ЮНКТАД по доведению своих идей и концепций до тех, кто отвечает за формирование политики, объективно сужаются. И сама подпрограмма, и выпускаемый в ее рамках *ДТР* становятся яблоком раздора, поскольку своими аналитическими заключениями они бросают вызов существующему международному экономическому порядку. Это является причиной того, что консенсус по вопросу о сфере охвата деятельности в рамках ПП1 сегодня уже не так широк.

31. Дальнейшая востребованность ЮНКТАД и ее ПП1 в контексте повестки дня в области устойчивой глобализации будет в значительной степени зависеть от их способности содействовать достижению консенсуса. Ключ к решению проблемы следует искать в программе исследовательской деятельности в поддержку *ДТР*. Речь идет о том, что *ДТР* должен способствовать приданию нового импульса дискуссиям по проблемам глобализации и развития в рамках межправительственного процесса. В этой связи он должен стать более релевантным для всех государств-членов. Независимый характер исследовательской деятельности и гибкость мандата на ее осуществление позволяют ПП1 скорректировать и перенацелить эту деятельность, с тем чтобы пробудить интерес к ней со стороны большего числа стран.

32. Исследования в области глобализации, взаимозависимости и развития призваны способствовать большей согласованности национальной и глобальной политики. В *ДТР* же странам на выбор предлагается несколько вариантов

политики, основанных на экономических теориях, идущих вразрез с основным течением экономической мысли. Для оказания помощи странам в выработке их политики необходим более диверсифицированный подход. Сегодня, когда основное внимание сосредоточено на вопросах, касающихся глобальной финансовой архитектуры, проблемы развивающихся стран отходят на второй план.

33. ПП1 играет в системе Организации Объединенных Наций роль мозгового центра по вопросам глобализации и развития. Ее идеи и предложения обсуждаются в ходе межправительственных дискуссий по проблемам экономического и социального развития, однако вопрос о степени их влияния на политику в области глобализации остается открытым.

## **В. Эффективность**

34. Основную ответственность за осуществление ПП1 несет Отдел глобализации и стратегий развития. Однако управлением деятельностью в рамках подпрограммы занимается лишь часть Отдела, тогда как остальные его подразделения выполняют общеорганизационные функции в интересах всех подпрограмм ЮНКТАД.

35. Основным подразделением Отдела, занимающимся программной деятельностью в рамках ПП1, является Сектор макроэкономической политики и политики в области развития. В тесном контакте с ним работают Сектор по вопросам долга и финансирования развития и Группа по экономическому сотрудничеству и интеграции между развивающимися странами. Между этими подразделениями налажены довольно плотное сотрудничество и взаимопомощь. Так, например, сотрудники Сектора по вопросам долга и финансирования развития участвуют в подготовке *ДТР*, а сотрудники Сектора макроэкономической политики и политики в области развития готовят материалы для доклада, посвященного долговым проблемам, и оказывают поддержку Группе по экономическому сотрудничеству и интеграции между развивающимися странами. Информацией, собранной Отделом, а также его опытом и знаниями пользуются Виртуальный институт и учебные курсы, организованные в соответствии с пунктом 166 Бангкокского плана действий. Так, в качестве одного из учебных пособий они используют *ДТР*, а в качестве преподавателей – сотрудников Сектора макроэкономической политики и политики в области развития. Последний, в свою очередь, использует Виртуальный институт и курсы для распространения своих исследований и аналитических материалов по вопросам взаимозависимости среди университетов, исследовательских центров и директивных органов развивающихся стран<sup>19</sup>.

36. Результаты исследований по вопросам внешнего долга используются для целей оказания технической помощи в рамках программы ДМФАС. В свою очередь, ДМФАС обеспечивает исследовательскую группу Сектора по вопросам долга и финансирования развития информацией о том, как обстоят дела с внешним долгом в различных странах, и оказывает помощь Сектору в проведении исследовательской и аналитической работы. Одним из ярких примеров синергетического взаимодействия Сектора с другими подразделениями является проводимая раз в два года конференция по вопросам управления долгом. Беседы с сотрудниками подтвердили, что соотношение между числом сотрудников, занимающихся осуществлением программы ДМФАС, и числом сотрудников, ведущих исследовательскую и аналитическую работу, является оптимальным.

<sup>19</sup> UNCTAD/WEB/OSG/2011/4.

Популярность ДМФАС положительно сказывается на всей деятельности в рамках подпрограммы.

37. Работу, имеющую отношение к ПП1, ведут и другие подразделения ЮНКТАД, однако синергетический эффект от сложения усилий достигается не всегда, поскольку отделы работают во многом независимо друг от друга<sup>20</sup>. Попытки обеспечить большую скоординированность действий между отделами пока не увенчались особым успехом. Отделы, как правило, обмениваются набросками, представляют свои замечания по проектам и информируют друг друга о том, чем они занимаются, но слабо координируют свою деятельность по подготовке и выпуску публикаций. Просьбы о представлении материалов для *ДТР* зачастую воспринимаются без энтузиазма и не побуждают к реальным действиям. На рабочем уровне, где это особенно важно, не делается акцента на необходимости тесного сотрудничества в области исследовательской деятельности. Поэтому другие отделы практически не вовлечены в процесс подготовки *ДТР*, в том числе в работу по выбору тем для него.

38. Результаты исследований, проводимых в связи с подготовкой *ДТР*, судя по всему, не учитываются должным образом в работе других отделов. Анализ тем основных докладов других отделов говорит об отсутствии тесной тематической корреляции между ними и *ДТР*. Хотя в процессе согласований устраняются любые противоречия и нестыковки между публикациями, нередки случаи, когда в докладах высказываются несовпадающие точки зрения, примером чего могут служить расхождения в оценках, касающихся прямых иностранных инвестиций и глобальных производственных цепочек, между *ДТР* и *Докладом о мировых инвестициях*. *ДТР* больше не является единственным полноформатным докладом ЮНКТАД, поскольку за внимание читателя с ним соперничает ряд других публикаций, в том числе *Доклад о мировых инвестициях* и *Доклад по наименее развитым странам*<sup>21</sup>. Однако он остается единственным докладом, с помощью которого организация пытается донести до стран мысль о необходимости комплексного рассмотрения вопросов глобализации, взаимозависимости и развития.

39. Акцент на макроэкономических вопросах, который делается в *ДТР*, ограничивает возможности для сотрудничества с другими отделами, занимающимися более конкретными вопросами. Еще одним свидетельством того, что *ДТР* и публикации других отделов касаются разных уровней экономической системы, является выбор тем для последних выпусков *Доклада*. В результате в последние годы *ДТР* фактически стал продуктом Сектора макроэкономической политики и политики в области развития. Ни одно другое подразделение ЮНКТАД не ассоциирует себя с этим докладом. Отсутствие согласованности в действиях структурных подразделений ЮНКТАД говорит об отсутствии определенности в отношении характера ПП1.

40. Плодотворному сотрудничеству между учреждениями мешает то, что широкий характер их мандатов открывает простор для дублирования усилий<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Согласно результатам опросов, проведенных членами группы по оценке, взаимодействие между ними носит весьма поверхностный характер. См. также JU/REP/2012/1, paras. 96, 105 ff and 164 ff.

<sup>21</sup> <http://unctad.org/en/Pages/Publications.aspx>.

<sup>22</sup> E/AC.51/2011/2, пункт 40 ff.

ЮНКТАД является одним из четырех учреждений<sup>23</sup> системы Организации Объединенных Наций, занимающихся изучением глобальных экономических тенденций и прогнозированием. Ее сотрудничество с Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций в связи с подготовкой *Доклада о мировом экономическом положении и перспективах* носит сложный характер, поскольку предполагает сопоставление различных подходов и идей.

41. Что касается вопросов задолженности и финансирования развития, то здесь указанным учреждениям удалось договориться о более четком разделении труда: ЮНКТАД занимается исключительно вопросами задолженности развивающихся стран и сбором соответствующих данных, а Всемирный банк и МВФ – системными вопросами глобального характера, а также общими вопросами управления задолженностью<sup>24</sup>. В рамках Секретариата Организации Объединенных Наций ЮНКТАД занимается координацией деятельности, связанной с задолженностью, а Департамент по экономическим и социальным вопросам координирует работу в области финансирования развития.

42. В вопросах технического сотрудничества ПП1 во многом зависит от других органов и учреждений Организации Объединенных Наций. Не имея своих представителей в странах, ЮНКТАД ограничена в своих возможностях влиять на то, как развивающиеся страны учитывают проблемы, связанные с глобализацией, в своих программах развития. Несмотря на широкое участие в работе механизмов партнерского взаимодействия и координационных механизмов системы Организации Объединенных Наций, в том числе в работе возглавляемой ею Межучрежденческой тематической группы по вопросам торговли и производственного потенциала, действующей в рамках Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, ЮНКТАД никак не может добиться того, чтобы при осуществлении программ Организации Объединенных Наций на страновом уровне больше внимания уделялось вопросам глобализации, взаимозависимости и развития<sup>25</sup>. Согласованности действий в области глобализации и развития, включая действия по созданию соответствующего потенциала, мешают широкий характер мандатов, инертность учреждений и споры по поводу сфер ведения.

43. Матрица достижений, содержащаяся в двухгодичном плане и бюджете по программе, строго говоря, не является таковой для рассматриваемой подпрограммы. Это, скорее, матрица достижений для Отдела и его структурных подразделений. Она обеспечивает согласованность ожидаемых достижений трех из четырех секторов Отдела – Сектора макроэкономической политики и политики в области развития, Сектора по вопросам долга и финансирования развития и Сектора статистики и информации по вопросам развития. Что касается четвертого подразделения – Группы по экономическому сотрудничеству и интеграции между развивающимися странами, – то никаких отдельных достижений для нее не предусмотрено. Ее касается лишь один из показателей достижения результатов в общей таблице ожидаемых достижений Сектора макроэкономической по-

<sup>23</sup> Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ), Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций и региональные комиссии.

<sup>24</sup> Office of Internal Oversight Services audit of DMFAS, para. 25 (assignment no. AE2012/340/01, 19 December 2012).

<sup>25</sup> Проблемы глобализации и развития в определенной степени выпали из поля зрения при определении Целей развития тысячелетия, хотя они и являются объектом внимания в рамках Глобального партнерства в интересах развития.

литики и политики в области развития. При этом отдельное ожидаемое достижение предусмотрено для входящей в состав этого сектора Группы по вопросам помощи палестинскому народу.

44. Матрица, о которой идет речь, отличается от стандартной логической матрицы, устанавливающей иерархию взаимосвязанных мероприятий и продуктов, призванных в совокупности обеспечить достижение целей подпрограммы. Указанные в ней различные достижения на самом деле представляют собой задачи Отдела, вытекающие из Аккрского соглашения или Дохинского мандата, и потому носящие весьма общий характер. Они не обеспечивают конкретной увязки деятельности различных секторов с целью подпрограммы.

45. Показатели достижения результатов и соответствующие показатели эффективности в свою очередь не обеспечивают возможностей для удовлетворительной оценки достижений, мерилom которых они призваны служить. Так, например, число государств-членов, положительно отзывавшихся о качестве *ДТР* в Совете по торговле и развитию и в ходе других межправительственных совещаний, – не самый лучший показатель реального качества *ДТР*, не говоря уже о практической ценности исследовательской и аналитической работы ЮНКТАД в области взаимозависимости. Но здесь действительно трудно найти достаточно общие, но при этом полноценные и поддающиеся количественной оценке показатели. В дополнение к количественным показателям, предусмотренным в двухгодичном плане по программе, Сектор макроэкономической политики и политики в области развития использует информацию качественного характера.

46. Отдел регулярно отчитывается о том, как идет работа по выполнению его двухгодичного плана через Комплексную информационную систему контроля и документации (ИМДИС). Судя по имеющейся в ИМДИС информации, Отдел эффективно работает над осуществлением как своей регулярной программы работы, так и мероприятий по линии технического сотрудничества, и в каждом из двухгодичных периодов, как правило, достигает установленных количественных показателей. По состоянию на конец 2012 года Отдел в целом уверенно шел к достижению целевых показателей, установленных на текущий двухгодичный период, и, судя по всему, общей цели ПП1. В двухгодичных периодах 2008–2009 и 2010–2011 годов показатель осуществления запланированных мероприятий колебался в районе 90% и был близок к среднему по организации.

47. И тем не менее стратегические рамки не обеспечивают надлежащей основы для планирования, управленческой и контрольной деятельности и отчетности в рамках подпрограммы<sup>26</sup>. Постольку поскольку работа по мониторингу результатов не влияет на качество управления деятельностью по осуществлению запланированных мероприятий, она воспринимается сотрудниками как ненужная и лишь отвлекающая их от реальной работы. Используемые в настоящее время показатели не позволяют в полной мере судить о важности работы в области глобализации, взаимозависимости и развития и ее влиянии на ход и содержание научных дискуссий и дискуссий по вопросам политики. При этом стратегические рамки используются в качестве инструмента отчетности перед Советом по торговле и развитию касательно формальных аспектов работы Отдела в рамках подпрограммы. Каждые два года они пересматриваются Рабочей группой Совета. Однако отчетные данные фактически не пригодны для целей совершенствования программной деятельности и определения ее направлений на следующий двухгодичный период. Поэтому оценка работы в рамках подпро-

<sup>26</sup> JIU/REP/2012/1, para. 105 ff.

граммы – это, скорее, бюрократический экзерсис, нежели практический инструмент планирования и управления<sup>27</sup>.

48. Из этого следует, что никакого активного управления результатами деятельности в рамках ПП1 не осуществляется, что, с одной стороны, объясняется сложностью количественной оценки вклада, который вносит ЮНКТАД благодаря своей исследовательской и аналитической работе в решение проблем в области глобализации, взаимозависимости и развития. Эффективное управление осуществляется лишь на уровне секторов/групп без серьезного учета более общих задач. Планы работы на уровне секторов не ориентированы на достижение конкретных целей и представляют собой простые и преимущественно статичные перечни мероприятий, отражающие директивный характер многих задач. Управленческая деятельность на уровне отделов характеризуется высокой степенью делегирования полномочий и соответственно высокой степенью самостоятельности секторов и групп.

49. Стратегические направления деятельности в рамках подпрограммы 1 определяются в двухгодичных планах по программе, утверждаемых Советом по торговле и развитию и его Рабочей группой. Эти планы не содержат конкретных указаний, касающихся подпрограммы. Более того, они фактически не менялись с 2008 года. Никаких конкретных рекомендаций не было сформулировано и по итогам обсуждений в Рабочей группе. Никого не беспокоит отсутствие согласованности между целями подпрограммы и ее ожидаемыми достижениями. Из-за проблем с обеспечением эффективного управления деятельностью в рамках подпрограммы эта деятельность фактически пущена на самотек. Отвечающие за нее подразделения ориентируются в своей работе на положения Аккрского соглашения и Дохинского мандата.

50. Не просто обстоит дело и с мониторингом подпрограммы. Оценкой деятельности в рамках подпрограммы занимается Рабочая группа, однако основной акцент в ходе межправительственных дискуссий зачастую делается не на критической оценке такой деятельности, а на обеспечении интересов тех или иных групп. Мониторинг подпрограммы в основном сводится к самооценке, проводимой Отделом в рамках ИМДИС, причем результаты такой самооценки не подвергаются сомнению. Проблемы с оценкой вклада подпрограммы в формирование политики на национальном, региональном и международном уровнях делают такой мониторинг еще более сложной задачей.

51. Несмотря на ограниченность кадровых ресурсов ПП1, в ее рамках выполняется большой объем исследовательской работы. В 2008–2012 годах в рамках подпрограммы было подготовлено (помимо ДТР и доклада по вопросу об обеспечении приемлемого уровня внешнего долга и развитии) 13 аналитических записок<sup>28</sup>, 24 дискуссионных документа<sup>29</sup>, 10 дискуссионных документов для Группы 24-х и большое число рабочих документов ЮНКТАД. Кроме того, в ее рамках готовились материалы для межправительственных совещаний, в том числе документы по ДТР для ежегодных заседаний Совета, материалы для ежегодного Доклада о мировом экономическом положении и перспективах, рабочие документы для конференций в Аккре и Дохе и специальные доклады Генеральной Ассамблеи. В задачи ПП1 входит также организация межправительственных и других совещаний ЮНКТАД и подготовка материалов к ежегодным заседаниям Совета по торговле и развитию. Она оказывает поддержку в вопросах

<sup>27</sup> JIU/REP/2012/1, para. 96 and 105 ff.

<sup>28</sup> <http://unctad.org/en/Pages/Publications/Policy-Brief.aspx>.

<sup>29</sup> [http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-\(Series\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-(Series).aspx).

существа Второму комитету Генеральной Ассамблеи, в том числе занималась организацией ряда специальных мероприятий Генеральной Ассамблеи по проблемам задолженности. ППП участвовала также в целом ряде семинаров по макроэкономическим вопросам и вопросам задолженности и осуществляла руководство рядом исследовательских проектов, а также деятельностью в рамках ДМФАС. Кроме того, она занималась организацией и/или оказывала субстантивную поддержку в проведении семинаров и рабочих совещаний, в том числе проводимой раз в два года конференции ЮНКТАД по вопросам управления долгом.

52. По состоянию на конец 2012 года в Отделе работали 58 штатных сотрудников (что составляет около 15% от всего штатного состава ЮНКТАД), включая 31 сотрудника категории специалистов и 27 сотрудников категории общего обслуживания. Еще 28 сотрудников работали на внебюджетных должностях, причем все (за исключением одного сотрудника в Группе по вопросам помощи палестинскому народу) – в рамках ДМФАС и проекта в области ответственного суверенного финансирования.

53. Каждый из секторов Отдела – Сектор макроэкономической политики и политики в области развития (за исключением Группы по вопросам помощи палестинскому народу)<sup>30</sup>, располагающий в общей сложности девятью сотрудниками категории специалистов, и Сектор по вопросам долга и финансирования развития (за исключением ДМФАС и проекта в области суверенного финансирования), имеющий в штате пять сотрудников категории специалистов и двух сотрудника категории общего обслуживания, – отвечает за выпуск одной крупной публикации, требующей проведения трудоемкой исследовательской работы и углубленного анализа. Так, Сектор макроэкономической политики и политики в области развития тратит на подготовку такой публикации, в данном случае *ДТР*, почти половину всего рабочего времени. *ДТР* готовится небольшой группой в составе шести–семи экономистов при минимальной (около шести человеко-месяцев в год) поддержке со стороны внешних консультантов, привлекаемых преимущественно в связи с узкоспециальными вопросами (изменение климата, международная валютно-финансовая система, проблемы неравенства в Азии и т.д.).

54. Порядок, когда ежегодный крупный доклад готовится небольшой группой сотрудников, имеет свои недостатки. К написанию доклада приходится привлекать всех и не по очереди, а сразу. Сотрудникам приходится много работать сверхурочно. При всем профессионализме и мотивированности персонала подпрограмма функционирует на пределе своих возможностей, с трудом справляясь с возложенными на нее задачами. Несмотря на все усилия по сохранению исследовательского и аналитического потенциала, меры по сокращению бюджетных расходов начинают сказываться на объемах выпуска и распространения исследовательской и аналитической продукции.

55. Финансовый учет и отчетность в рамках подпрограммы основываются на бюджетах и расходах отделов. Поэтому цифры затрат включают некоторые расходы, непосредственно не связанные с достижением цели подпрограммы, но при этом не включают расходы по другим бюджетным статьям, имеющим отношение к подпрограмме. С этими оговорками представление о "финансовом

---

<sup>30</sup> В состав Группы по вопросам помощи палестинскому народу входят два сотрудника категории специалистов, около 60% рабочего времени которых уходит на проведение исследовательской и аналитической работы. Как показала недавняя оценка Группы, ее штатное расписание соответствует текущему объему работы (см. TD/B/58/6, пункт 47).

пакете", который используется для покрытия расходов в рамках подпрограммы, можно получить из бюджетной таблицы, содержащейся в документе TD/B/WP(65)/CRP.2 (annex II).

56. Бюджетная матрица охватывает также ДМФАС, которая является самым крупным (примерно 80%) источником внебюджетного финансирования подпрограммы с ее ежегодным бюджетом в размере 7,3 млн. долл. США. Виртуальный институт и Сектор по вопросам долга и финансирования развития получают также средства со Счета развития Организации Объединенных Наций (на цели финансирования проектов в поддержку их основной деятельности<sup>31</sup>). Средства из внешних источников финансирования привлекаются также для осуществления различных проектов по линии технического сотрудничества, особенно в области внешней задолженности. Они расходуются в основном на проведение дополнительных изысканий и исследований по более конкретным проблемам, с которыми сталкиваются страны и регионы, а также на широкое распространение и разъяснение полученных аналитических результатов.

### Выводы

57. Для эффективного достижения своей цели подпрограмма использует синергетический эффект, обеспечиваемый взаимодополняющим характером трех основных направлений ее работы. Синергетическая взаимосвязь между исследовательской и аналитической работой, с одной стороны, и деятельностью по линии технического сотрудничества – с другой, хорошо проявляет себя в узких рамках глобальных проектов со страновой составляющей. Так, в рамках ДМФАС используются результаты проводимых в рамках подпрограммы аналитических исследований в области внешнего долга; при этом при проведении таких исследований используются опыт в области управления долговым бременем и возможность непосредственно контактировать с национальными органами, занимающимися вопросами задолженности.

58. Что касается взаимодействия между отделами, а также межучрежденческого взаимодействия, то оно оставляет желать лучшего. Результаты исследований и аналитической работы в области глобализации, взаимозависимости и развития не учитываются на систематической основе в деятельности по линии технического сотрудничества, осуществляемой другими отделами, поскольку носят макроэкономический характер и напрямую не связаны с теми узкоспециальными проблемами, которыми занимаются эти отделы. Задача перевода общих концепций в области глобализации, взаимозависимости и развития в плоскость практической деятельности по линии технического сотрудничества в целях развития, осуществляемой в рамках Организации Объединенных Наций на страновом уровне, оказалась не из легких по причине недостаточно четко прописанной взаимосвязи между деятельностью ЮНКТАД как мозгового центра системы Организации Объединенных Наций по вопросам глобализации и деятельностью Организации Объединенных Наций по укреплению потенциала на страновом уровне. Более тесная увязка этих двух направлений деятельности способствовала бы расширению возможностей стран по использованию глобализации в качестве одной из движущих сил своего развития.

<sup>31</sup> Проект, направленный на укрепление потенциала университетов развивающихся стран в области стратегического анализа ключевых проблем развития, и проект, направленный на укрепление потенциала национальных органов, занимающихся вопросами внешнего долга, в области эффективного управления активами и пассивами.

59. Реализации преимуществ, связанных с укреплением взаимосвязи между исследовательской и аналитической деятельностью и деятельностью по формированию консенсуса мешает недостаточно широкий состав участников межправительственного процесса в рамках ЮНКТАД. Результаты исследований не обсуждаются на том уровне и не получают того внимания, которых они заслуживают. Поэтому синергетического эффекта от наделения межправительственного процесса своим собственным исследовательским потенциалом, что является главной особенностью организационной модели ЮНКТАД, не получается.

60. Стратегические рамки не справляются с ролью инструмента управления применительно к подпрограмме. Решение этой проблемы позволило бы подпрограмме с ее ограниченными ресурсами стать более эффективной опорой деятельности по формированию консенсуса.

### С. Эффективность

61. В соответствии со своими стратегическими рамками подпрограмма призвана содействовать лучшему пониманию глобальной экономической ситуации и вариантов политики на национальном и международном уровнях<sup>32</sup>, и поэтому основной акцент в ней сделан на проведении исследовательской и аналитической работы в целях оказания методической помощи развивающимся странам в выработке политики. Она также призвана содействовать обеспечению большей согласованности между политикой на глобальном уровне и национальными потребностями в области развития, прежде всего путем оказания информационно-аналитической поддержки процессу формирования консенсуса.

62. Государства-члены, а также средства массовой информации высоко ценят *ДТР* за его способность проникать в суть глобальных процессов. Результаты ежегодных опросов читательской аудитории говорят о в целом позитивной оценке важности *ДТР* для формирования политики и его аналитических достоинств и чуть более низком "рейтинге" его стратегических выводов<sup>33</sup>. Отзывы об исследованиях в области глобализации, взаимозависимости и развития, а также о *ДТР*, поступающие от представителей научных кругов, гражданского общества и средств массовой информации и находящие отражение в материалах самооценки Отдела, также в большинстве случаев носят весьма позитивный характер. Проведенное группой по оценке небольшое обследование, посвященное конкретным достоинствам *ДТР*, подтвердило общую позитивную оценку<sup>34</sup>.

63. Однако беседы с представителями государств-членов показали, что *Доклад* от начала до конца читают далеко не все. Большинство ограничивается прочтением резюме, чтобы получить представление о наиболее важных вопросах и идеях. Некоторые страны находят концепции и идеи доклада созвучными их собственным позициям и потому с удовольствием используют их при выработке

<sup>32</sup> Это соответствует ожидаемому достижению А, прописанному в стратегических рамках, и более конкретному ожидаемому достижению В, касающемуся политики в вопросах задолженности и финансирования развития.

<sup>33</sup> Отчеты о результатах проведенных в 2011 и 2012 годах опросов читательской аудитории на предмет оценки ею основных публикаций ЮНКТАД, (было получено соответственно 110 и 48 отзывов) (TD/B/WP(61)/CRP.1, TD/B/WP(64)/CRP.1).

<sup>34</sup> Обследование, проведенное группой по оценке, подтвердило актуальность и полезность *ДТР* для понимания наиболее острых глобальных макроэкономических проблем и проблем в области развития. Поскольку число полученных ответов было небольшим (32 ответа, в том числе 16 от правительств), результаты обследования, возможно, не отражают всего спектра мнений по поводу *ДТР*.

своей государственной политики. Другие их не разделяют и просто на них не реагируют. Представители многих стран объясняют нежелание углубляться в детали при знакомстве с *Докладом* отсутствием времени, тогда как другие ссылаются на его объем и сложность, невозможность практического использования его рекомендаций по вопросам макроэкономической политики в силу их слишком общего характера, а также на то, что в *Докладе* не рассматриваются конкретные проблемы конкретных стран и регионов. Сделать более доходчивыми идеи и соображения, касающиеся глобализации, взаимозависимости и развития, позволяют аналитические записки, за что их очень ценят государства-члены и пресса.

64. Прения по *ДТП* в Совете по торговле и развитию носят весьма ограниченный характер, поскольку на обсуждение соответствующего пункта повестки дня отводится слишком мало времени. Кроме того, неконформистский характер идей, высказываемых авторами *Доклада*, лишь усиливает существующие разногласия между государствами-членами.

65. Хотя *ДТП* по большому счету не адресован широкой общественности, высказываемые в нем идеи так или иначе становятся ее достоянием. Обсуждение вопросов, поднятых в *ДТП*, в средствах массовой информации может влиять на общественное мнение, а в конечном счете через политический процесс и на формирование политики. В последние годы большой интерес для средств массовой информации представляли предпринимавшиеся ЮНКТАД отчаянные попытки обратить внимание на меняющиеся реалии мировой экономики и усиливающиеся глобальные дисбалансы, поскольку идеи ЮНКТАД диссонировали с традиционными взглядами на глобализацию. Однако, несмотря на целенаправленные кампании, включая проведение пресс-конференций и брифингов, внимание прессы не всегда концентрировалось на основных постулатах *Доклада*, поскольку конкретные национальные интересы были для нее важнее абстрактных идей.

66. За внимание со стороны средств массовой информации и широкой общественности и влияние на политику на национальном и международном уровнях с *ДТП* борются доклады других многосторонних учреждений, имеющих свое собственное мнение по вопросам глобализации и развития.

67. Как и многие другие организации, ЮНКТАД не имеет возможности отслеживать судьбу *ДТП*. Поэтому остается открытым вопрос о том, в какой степени выводы и идеи *Доклада* учитываются национальными директивными органами. Беседы с представителями государств-членов показали, что *Докладу* не просто обратить на себя внимание правительств и что министерства и ведомства используют *Доклад* весьма по-разному в зависимости от своих конкретных интересов и потребностей.

68. В качестве координатора деятельности системы Организации Объединенных Наций в области внешней задолженности ЮНКТАД в лице ее подпрограммы 1 подняла обсуждение вопросов приемлемости долгового бремени на высокий международный уровень. Выводы и рекомендации ее доклада по вопросу об обеспечении приемлемого уровня внешнего долга и развитии обсуждаются на ежегодных сессиях Генеральной Ассамблеи. В 2012 году Второй комитет Генеральной Ассамблеи провел специальное заседание, посвященное урокам долговых кризисов и текущей работе по реструктуризации суверенного долга и созданию механизмов решения долговых проблем, в котором приняли участие представители всех заинтересованных сторон, в том числе многосторонних финансовых учреждений.

69. Разработанные в рамках подпрограммы принципы ответственного суверенного кредитования и заимствования призваны способствовать достижению международной договоренности (не имеющей обязательной юридической силы) в отношении стандартов, которые поставили бы заслон безответственному суверенному финансированию и тем самым внесли бы вклад в усилия по обеспечению приемлемого уровня внешнего долга. Данная инициатива получила довольно позитивную оценку со стороны многосторонних партнеров ЮНКТАД. Указанные принципы одобрили уже 13 стран. В случае их соблюдения они будут способствовать снижению вероятности долговых кризисов и ускорению экономического развития.

70. Что касается Группы по вопросам помощи палестинскому народу, то в качестве координатора соответствующей деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций она каждые два года выпускает два аналитических документа и готовит материалы для ряда докладов Организации Объединенных Наций. По политическим причинам ее способность влиять на межправительственный процесс в рамках ЮНКТАД остается ограниченной. Группа по экономическому сотрудничеству и интеграции между развивающимися странами в свою очередь готовит аналитические материалы по вопросам сотрудничества Юг–Юг. Поскольку эта группа была создана только в 2010 году, давать оценку ее работе еще слишком рано (см. TD/B/WP(65)/CRP.2, annex I).

71. Что касается рассчитанных на несколько лет совещаний экспертов, то отношение к ним неоднозначное. Эти совещания призваны служить форумом для обмена знаниями и опытом между национальными и международными экспертами в связи с новыми и потенциальными проблемами. Хотя поначалу такие совещания, находящиеся в ведении подпрограммы, собирали большое число экспертов из развивающихся стран и отличались плодотворным характером дискуссий, сегодня становится все труднее привлечь к участию в них сколь угодно значительное число экспертов из столиц. Неуклонно сокращается и общее число их участников<sup>35</sup>. Помимо проблем чисто практического характера, ослаблению интереса к таким совещаниям способствовали дефицит средств для покрытия расходов, связанных с участием экспертов, чересчур умозрительный характер некоторых сообщений, недостаточно широкий обмен реальным опытом стран и, как считают некоторые, тенденциозность при отборе участников.

72. Опросы показали, что многие страны считают информацию, которую они получают в ходе совещаний экспертов, весьма полезной для их национальных дискуссий по вопросам политики. Они часто просят своих представителей в Женеве участвовать от их имени в таких совещаниях, хотя последним порой и непросто разобраться в сути обсуждений в силу их специального характера. Однако есть также много стран, которые либо вообще отказываются от участия в совещаниях экспертов, либо направляют на них стажеров для ведения записей. Ряд совещаний страдает отсутствием интерактивной дискуссии. При этом совещания экспертов остаются потенциально полезной платформой, и им необходимо придать новый импульс.

73. Консультативная помощь, оказываемая в рамках ПП1 международным механизмом по координации политики, призвана способствовать осознанию не-

---

<sup>35</sup> В 2009 году рассчитанное на несколько лет совещание экспертов по вопросам международного сотрудничества собрало 165 участников. В состоявшемся в 2013 году совещании-преемнике, посвященном вопросам поощрения экономической интеграции и сотрудничества, приняли участие уже только 69 экспертов. Число стран, представленных на таких совещаниях, сократилось с 68 в 2009 году до 24 в 2013 году.

необходимости создания глобальной системы, обеспечивающей учет интересов развивающихся стран в контексте глобализации. Министры финансов стран Группы 20 постоянно обращаются к ЮНКТАД с просьбами о предоставлении консультаций по вопросам макроэкономической политики и политики в области развития, в том числе касающимся занятости, глобального экономического управления и волатильности цен на сырьевые товары. Сотрудникам Отдела глобализации и стратегий развития было недавно предложено участвовать в работе Группы 20 и в области внешней задолженности. Помощь ЮНКТАД особенно ценят развивающиеся страны – члены Группы 20, которых интересует весь спектр мнений, в том числе альтернативных взглядам МВФ, Всемирного банка и Организации экономического сотрудничества и развития, и которые видят в ЮНКТАД поборника мер по обеспечению системной согласованности международных усилий в денежно-кредитной, финансовой и торговой областях.

74. В 2008–2010 годах ЮНКТАД участвовала также в работе Межправительственной группы 24-х по международным валютно-финансовым вопросам и развитию. Она, в частности, спонсировала подготовку академическими учреждениями 10 дискуссионных документов и представляла технической группе аналитические материалы, связанные с подготовкой *ДТР* и рассмотрением вопросов, касающихся приемлемого уровня внешнего долга и развития. По информации Отдела, материалы ЮНКТАД были сочтены полезными для укрепления аналитического потенциала Группы 24-х и расширения возможностей развивающихся стран по ведению дискуссий и переговоров с Всемирным банком и МВФ.

75. В контексте усилий по реструктуризации задолженности в рамках Парижского клуба Сектор по вопросам долга и финансирования развития занимался подготовкой докладов об экономическом положении и перспективах стран, обратившихся с просьбами о такой реструктуризации. Будучи активным сторонником мер по обеспечению приемлемого уровня внешнего долга, он также оказывал консультативную помощь странам по их просьбе в связи с ведением ими переговоров о переносе сроков погашения их официальной задолженности перед странами Парижского клуба, в том числе анализировал для них действующие в Парижском клубе условия реструктуризации. В 2009–2012 годах ЮНКТАД принимала участие в 15 таких переговорах.

76. Проводимые раз в два года конференции по вопросам управления долгом собирают представителей директивных органов, ведущих специалистов по управлению долгом и высокопоставленных представителей международных финансовых учреждений, региональных организаций, научных институтов, организаций гражданского общества и частного сектора и посвящены обсуждению актуальных проблем в области внешнего долга. В состоявшейся в ноябре 2011 года в Женеве восьмой Конференции ЮНКТАД по управлению долгом приняло участие около 380 представителей из 107 стран. Конференция считается важным форумом для обмена опытом, касающимся стратегий и практики в области управления долгом<sup>36</sup>.

77. Виртуальный институт и курсы, созданные в соответствии с пунктом 166 Бангкокского плана действий, используя *ДТР* и результаты исследований, ведущихся в рамках ПП1, для целей своей учебной деятельности, в том числе в своих учебных модулях, способствуют распространению идей и взглядов ЮНКТАД среди преподавателей высших учебных заведений, исследователей и

<sup>36</sup> Согласно данным отчетности Сектора по вопросам долга и финансирования развития.

руководителей среднего звена в министерствах финансов, экономического планирования, торговли и инвестиций и центральных банках. Продвигать теории глобализации и взаимозависимости помогают также сети, созданные Виртуальным Институтом и курсами. Однако вопрос о влиянии Института и курсов на формирование политики группой по оценке не рассматривался.

78. Несмотря на высокое качество исследований и аналитических материалов, выпускаемых в рамках ПП1, определить непосредственную отдачу от них довольно сложно. В частности, сложно дать ответ на вопрос о том, в какой степени и каким образом информационно-пропагандистская деятельность ЮНКТАД, направленная на продвижение ее идей и концепций, влияет на приоритеты и политику на глобальном и национальном уровнях, поскольку страны сами решают, прислушаться ли им к советам, касающимся их экономической политики, или проигнорировать их.

79. Что касается деятельности по линии технического сотрудничества в рамках ПП1, то следует упомянуть прежде всего программу ДМФАС, в рамках которой развивающимся странам уже много лет оказывается содействие в создании потенциала, необходимого для налаживания системы отчетности о внешнем долге и анализа ситуации с задолженностью. Системы учета и отчетности в области внешнего долга в настоящее время созданы и действуют в 58 странах и используются 90 учреждениями, занимающимися вопросами управления задолженностью. Сегодня работа по созданию потенциала в данной области ведется в 35 странах. ДМФАС высоко оценивается ее пользователями и привлекает значительные внебюджетные ресурсы (примерно 6 млн. долл. США в год), 15% которых составляют взносы стран-бенефициаров, финансируемые за счет займов международных финансовых учреждений<sup>37</sup>. Кроме того, ДМФАС получает значительную поддержку со стороны доноров<sup>38</sup>. Программа ДМФАС является предметом отдельной оценки, проводимой с апреля 2013 года и призванной дать полную картину ее достижений.

80. Сектором по вопросам долга и финансирования развития осуществляются два проекта в области укрепления потенциала ориентированных на две конкретные группы стран и позволяющих увязать исследовательскую и консультативную деятельность сектора. Речь идет о финансируемых со Счета развития Организации Объединенных Наций проектах "Создание потенциала для преодоления финансовых последствий внешних потрясений и ослабления негативного влияния изменения климата за счет использования новаторских инструментов управления рисками" и "Укрепление потенциала национальных органов, занимающихся вопросами управления внешним долгом, в области эффективного управления активами и пассивами". Внешняя оценка этих проектов, которая будет проведена после их завершения, позволит получить полное представление об их эффективности.

### **Заключение**

81. Многообразная деятельность в рамках подпрограммы и продукты такой деятельности отличаются в целом высоким качеством и высоко ценятся за это государствами-членами. Однако из-за сложной общей оперативной обстановки подпрограмме не всегда удается привлечь к ним внимание государств-членов и эффективно содействовать формированию консенсуса в рамках межправитель-

<sup>37</sup> JIU/REP/2012/1, para. 61 ff.

<sup>38</sup> Выступления представителей доноров на восьмом совещании Консультативной группы по ДМФАС, ноябрь 2011 года.

ственного процесса. Ориентированный на достижение конкретных результатов механизм управления подпрограммой не облегчает задачу поиска путей повышения ее эффективности.

82. ПП1 позволяет выявлять слабые места и перекосы в глобальной экономической системе и прогнозировать их потенциально негативные последствия для развивающихся стран. Подаваемые ею сигналы тревоги и ее рекомендации по вопросам политики, конечно, не остаются не услышанными, но они не обязательно влекут за собой адекватные меры реагирования со стороны развивающихся стран. И все же недавний кризис, выявивший ограниченную способность рынков к саморегулированию и связанные с этим риски, приблизил подходы, которых придерживается ПП1, к экономическому мэйнстриму. В ЮНКТАД усиливается ощущение того, что ее неортодоксальные идеи начинают более серьезно восприниматься во многих странах.

83. Потенциал ПП1 как инструмента содействия формированию консенсуса используется не в полной мере. Бунтарские идеи *ДТР* не стимулируют дискуссий по вопросам существа в рамках межправительственного механизма, где сталкиваются интересы различных стран, а рассчитанные на несколько лет совещания экспертов, изначально признанные оживить межправительственный процесс, сами нуждаются в новом импульсе из-за угасающего интереса к ним со стороны государств-членов.

84. Несмотря на ограниченные возможности ПП1 в части укрепления потенциала, ее работу в этой области следует признать вполне удовлетворительной. Программа ДМФАС является неотъемлемой частью глобальной системы управления задолженностью. Ее эффективность как инструмента содействия созданию потенциала доказана на практике. Анализ проблем, связанных с обеспечением приемлемого уровня внешнего долга, может открыть путь и к увеличению вклада ПП1 в процесс формирования консенсуса.

85. Изучив документы и побеседовав с представителями различных сторон, группа по оценке пришла к заключению, что эффективность ЮНКТАД как организации снижается, хотя причины этого не совсем понятны. Некоторые винят во всем нехватку ресурсов, другие – отсутствие четких ориентиров в работе. По мнению группы по оценке, для повышения эффективности подпрограммы ЮНКТАД необходимо сосредоточить внимание на профильных направлениях деятельности. Очевидно, что подпрограмма уже работает на пределе своих возможностей. В нынешних условиях ни в коем случае нельзя допустить дальнейшего сокращения имеющихся в ее распоряжении ресурсов, поскольку это неизбежно скажется на ее эффективности.

#### **IV. Рекомендации**

86. Разработать вразумительную концепцию управленческой деятельности, ориентированной на достижение конкретных результатов, которая стала бы "дорожной картой" для ПП1. Основой такой концепции должна служить логическая матрица основных целей и достижений, обеспечивающая ориентиры для управления деятельностью в рамках подпрограммы и платформу для диалога по вопросам существа с руководящим органом. Рабочей группе следует пересмотреть нынешнюю матрицу ожидаемых достижений для ПП1, уделив больше внимания качеству и полезности продуктов подпрограммы, а не их последующей судьбе (в том числе при проведении их обзоров). Для придания более последовательного характера оперативному управлению ПП1 ее основные по-

требности и проблемы должны стать объектом внимания в рамках межотделческих управленческих процессов.

87. Разработать единую программу исследовательской деятельности ЮНКТАД с акцентом на глобализации как факторе развития. Исследовательская и аналитическая работа в области взаимосвязи между торговлей, внешним долгом и финансированием, инвестициями, технологиями и устойчивым развитием требует наличия общей для ЮНКТАД программы исследований, позволяющей устранить оторванность макроэкономических изысканий от потребностей, связанных с выработкой политики на микроэкономическом уровне. Усилия по разработке и осуществлению такой программы должны координироваться предлагаемым руководящим комитетом или специальной координационной/редакционной группой.

88. Указанная перебалансировка должна найти отражение и в исследовательской деятельности, связанной с подготовкой ДТР. В будущем ДТР могли бы состоять из двух частей:

*Мониторинг тенденций и проблем в глобальном экономическом контексте*

а) объектом внимания в рамках этой части могли бы быть также факторы, лежащие в основе рассматриваемых тенденций, например растущая волатильность рынков и неопределенность рыночной конъюнктуры, хронические кризисы, изменения в парадигме развития, кризис принципа многосторонности и т.д.;

*Сравнительный анализ влияния торговли и взаимосвязанных вопросов на устойчивое развитие с точки зрения развивающихся стран*

б) более предметный характер исследований поможет преодолеть внутреннюю раздробленность ЮНКТАД и наладить взаимодействие между отделами при подготовке ДТР;

в) более широкий охват в Докладе вопросов сквозного характера и больший учет в нем интересов и потребностей государств-членов помогут ДТР вновь стать главной публикацией теперь уже более единой ЮНКТАД.

89. Активизировать участие ЮНКТАД в работе над будущей повесткой дня Организации Объединенных Наций в области развития и укрепить ее контакты с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций в целях придания дополнительного импульса деятельности системы Организации Объединенных Наций по созданию потенциала, необходимого для превращения глобализации в фактор развития. ПП1 могла бы оказать поддержку усилиям в этой области путем мониторинга глобальной деятельности по использованию глобализации в интересах развития и методического руководства такой деятельностью.