

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/38/160
22 April 1983
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

Тридцать восьмая сессия
Пункты III и II4 первоначального перечня
перечня*

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Второй доклад о разработке рамок цикла планирования,
программирования и оценки в Организации Объединенных
Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Второй доклад о разработке рамок цикла планирования, программирования и оценки в Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/83/6).

* A/38/50.

ВТОРОЙ ДОКЛАД О РАЗРАБОТКЕ РАМОК ЦИКЛА
ПЛАНИРОВАНИЯ, ПРОГРАММИРОВАНИЯ И ОЦЕНКИ
В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Морис Бертран,
Объединенная инспекционная группа

Объединенная инспекционная группа

Женева,

Апрель 1983 года

ВТОРОЙ ДОКЛАД О РАЗРАБОТКЕ РАМОК ЦИКЛА
ПЛАНИРОВАНИЯ, ПРОГРАММИРОВАНИЯ И ОЦЕНКИ
В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Глава I

Проблема

1. Объединенная инспекционная группа, которая посредством составления многочисленных докладов вот уже почти 15 лет вносит свой вклад в процесс разработки методов планирования, программирования и оценки, в прошлом году в своем докладе (A/37/460 от 20 сентября 1982 года) изложила свои рекомендации относительно разработки положений, касающихся цикла планирования.

2. В своей резолюции 37/234 от 21 декабря 1982 года Генеральная Ассамблея приняла проект положений, внося изменения в некоторые его пункты и добавив преамбулу, — свидетельство того, что значительная часть рекомендаций Объединенной инспекционной группы была принята во внимание. В той же резолюции Ассамблея просила "Генерального секретаря:

- опубликовать Правила во исполнение этих Положений и представить эти Правила Комитету по программе и координации на его двадцать третьей сессии и Генеральной Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии;
- представить замечания по тем рекомендациям Объединенной инспекционной группы в отношении Положений, которые еще не отражены в Положениях, для их рассмотрения Комитетом по программе и координации на его двадцать третьей сессии".
- И наконец, она предложила Комитету по программе и координации "представить Генеральной Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии доклад о необходимости внесения поправок в Положения о планировании по программам и Финансовые положения Организации Объединенных Наций в свете рекомендаций Объединенной инспекционной группы и соответствующих замечаний Генерального секретаря, а также в свете обсуждения этого вопроса в Пятом комитете на тридцать седьмой сессии".

3. Таким образом, окончательная доработка Положений и Правил должна быть проведена на двадцать третьей сессии КПК, на летней сессии Экономического и Социального Совета и они должны быть утверждены на тридцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи. В соответствии с давно сложившейся практикой сотрудничества в этой области между Объединенной

инспекционной группой и Секретариатом текст проекта доклада Генерального секретаря о Правилах был направлен Объединенной инспекционной группе. После обсуждения этого документа с представителями Секретариата автор доклада под условным обозначением A/37/460 посчитал необходимым умножить вклад Объединенной инспекционной группы в дело разработки Положений и Правил путем внесения нескольких дополнительных замечаний, касающихся документов, представляемых для рассмотрения и одобрения Генеральной Ассамблее.

4. Основная причина, вызвавшая необходимость внесения этого дополнительного вклада, состоит в том, что концепция, которой руководствовался Секретариат при разработке проекта правил, явно отличается от той, которой, по мнению Объединенной инспекционной группы, следовало бы придерживаться, чтобы верно отразить волю Генеральной Ассамблеи, выраженную, в частности, в тексте Положений. Прения по этому вопросу касаются одной из основных проблем, а именно определения роли, которую, по замыслу, должен играть цикл планирования, и в частности сам среднесрочный план, его введение и система оценки. Если говорить более точно, то вопрос состоит в том, чтобы определить, должны ли служить инструменты цикла планирования лишь инструментами управления или же, помимо своей функции содействия управлению, выполнять еще функцию инструментов критического анализа.

5. В докладе Генерального секретаря (A/38/I26) эта проблема не затрагивается, однако предлагаемые в нем Правила явно основываются на той идее, что план является лишь инструментом управления и никоим образом не инструментом критического анализа. Конечно, с полным основанием можно сказать, что до сих пор межправительственные органы использовали среднесрочный план главным образом как инструмент, с помощью которого Секретариат знакомил государства-члены с официальными предложениями, касающимися будущей деятельности Организации, действуя при этом во исполнение своих полномочий и в целях предоставления Генеральной Ассамблее возможности выразить свое отношение к этим предложениям. Однако применявшаяся до настоящего времени практика не обеспечила возможности заблаговременно привлекать к подготовке этого плана ни Экономический и Социальный Совет, ни ЮНКТАД, ни Главные комитеты Генеральной Ассамблеи, хотя, как считалось, основные направления деятельности и стратегия Организации Объединенных Наций на среднесрочный период определялись именно этими органами, но с помощью других методов.

6. Итак, основная проблема состоит в том, чтобы определить, не призван ли весь процесс организации цикла планирования, программирования и оценки в Организации Объединенных Наций изменить неудовлетворительное положение путем совершенствования того документа, который Секретариат представляет государствам-членам в тот период, когда они определяют стратегию, цели и полномочия, предоставляемые Генеральному секретарю.

7. Поскольку проект правил, содержащийся в докладе Генерального секретаря, по нашему мнению, более способствует упрочению сложившегося положения, нежели его изменению, мы посчитали необходимым сообщить в ясной форме Комитету по программе и координации, Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее свои замечания относительно проекта правил, а также свои соображения, касающиеся направления, в котором следовало бы изменить этот проект.

8. Таким образом, в настоящем докладе пойдет речь:

а) о концепции цикла планирования-программирования-оценки, которая вытекает из обсуждений и резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей, и направлении, в котором, исходя из этого, следовало бы изменить нынешнее положение;

б) о конкретных изменениях, которые следовало бы внести в проект правил, представляемых на рассмотрение КПК и Генеральной Ассамблеи;

с) и наконец, о дополнительных исследованиях, которые, может быть, следовало бы провести, с тем чтобы цикл планирования мог использоваться в полном объеме всеми межправительственными органами.

Глава II

Необходимость изменения существующего положения

9. Не может возникнуть никаких сомнений в том, что Генеральная Ассамблея высказала желание и вынесла постановление о том, что цикл планирования, и, в частности введение к среднесрочному плану, сам среднесрочный план и система оценки должны использоваться как инструменты критического анализа целей Организации на самом высоком уровне и как инструменты определения приоритетов. Резолюции и Положения, принятые Генеральной Ассамблеей, содержат в себе весьма четкие указания по этому вопросу:

а) в преамбуле Положений указывается, что цель цикла планирования заключается в том, чтобы:

"а) периодически подвергать все программы Организации Объединенных Наций тщательным образом;

б) предоставить возможность взвешенного выбора необходимых видов деятельности из ряда возможных с учетом всех существующих условий;

с) привлекать к этому выбору всех, кто участвует в деятельности Организации, особенно государства-члены и Секретариат;

(...)

і) периодически проводить оценку достигнутых результатов, с тем чтобы подтвердить правильность выбранных направлений или провести переориентацию программ";

б) роль введения к среднесрочному плану определена в положении 3.7 Положений достаточно четко, чтобы показать, что оно является главным образом инструментом критического анализа. "Ключевой составной элемент процесса планирования", "показывающий во взаимосвязи основные направления политики системы Организации Объединенных Наций" и содержащий "среднесрочные цели и стратегию" и "предложения Генерального секретаря по вопросу об очередности задач";

с) сам среднесрочный план является, в соответствии с положением 3.3, "главным директивным документом Организации";

/...

а) и, наконец, целью оценки, согласно положению 6.1, является:

"а) определение, по возможности на систематической и объективной основе, целесообразности, эффективности, производительности и воздействия мероприятий Организации по отношению к их целям;

б) предоставление Секретариату и государствам-членам возможности проведения систематического анализа путей повышения производительности основных программ Организации, ведущих к изменению их содержания и, если это необходимо, к пересмотру их целей".

10. Мы посчитали необходимым привести все эти цитаты с целью ясно показать, что введение к плану, сам среднесрочный план и система оценки были задуманы Генеральной Ассамблеей именно как инструменты критического анализа и определения целей Организации на уровне основных программ, а также определения приоритетов на уровне основных программ и программ.

11. Следует констатировать, что это четко выраженная воля Генеральной Ассамблеи пока еще не нашла своего практического осуществления. В нескольких докладах, касающихся планирования, программирования и оценки, Объединенная инспекционная группа пыталась объяснить, почему сложившееся положение является в этом плане неудовлетворительным, и определить меры, которые следовало бы принять для изменения этого положения. Определенные шаги в этом направлении уже сделаны, однако нельзя не признать, что предстоит сделать еще очень многое для создания удовлетворительного положения.

12. В самом деле, Объединенная инспекционная группа, касаясь этой проблемы, в частности, указывала:

а) в своем докладе о среднесрочном планировании в Организации Объединенных Наций от 23 марта 1979 года (A/34/84), что в области среднесрочного планирования в Организации Объединенных Наций наблюдается кризис, что основным средством его преодоления является создание структуры программ по целям, что для этого изложение политики основных программ (рекомендация 5 доклада) должно осуществляться в соответствии с планом, который позволил бы довольно четко определить цели; и, наконец, что введение к среднесрочному плану должно быть составлено в целях оказания помощи государствам-членам в определении первоочередных задач (рекомендация 6);

б) в своем прошлогоднем докладе от 20 сентября 1982 года о разработке рамок цикла планирования в Организации Объединенных Наций (A/37/460) Объединенная инспекционная группа вновь заявила, что положение с осуществлением реформы цикла планирования все еще

остаётся неудовлетворительным, что столь терпеливо разрабатывавшаяся методология была недостаточно хорошо понята и применялась неправильно, что осуществление планирования в настоящее время приводит к результатам, которые не соответствуют возлагавшимся на него надеждам, и что необходимо полностью пересмотреть его концепцию, что унификация представления всех видов программ и деятельности и форма, навязанная для составления пояснительных текстов подпрограмм, являются основными недостатками нынешнего плана; и, наконец, что в Секретариате ещё не оценили должным образом все возможности документа, озаглавленного "Введение к среднесрочному плану". Глава I этого доклада была полностью посвящена анализу неудовлетворительного характера существующего положения и выяснению приведших к этому причин;

с) наконец, в целой серии докладов, посвященных проблемам оценки в Организации Объединенных Наций, постоянно повторялась мысль о том, что до сих пор не существует настоящей системы оценки и что в этой области предстоит сделать ещё очень многое.

13. Кроме того, нельзя не признать, что комитеты Генеральной Ассамблеи, занимающиеся вопросами существа, не рассмотрели и не обсудили должным образом проект среднесрочного плана, хотя он был им препровожден. Поэтому будет правильным сказать, что "основные направления стратегии на уровне основных программ определяются не на основе среднесрочного плана, а на основе других документов", однако это не означает ни то, что и впредь желательно придерживаться такой практики, ни то, что позиция, занятая комитетами Генеральной Ассамблеи, свидетельствует о том, что среднесрочный план не должен служить инструментом критического анализа. В самом деле, нет никаких сомнений в том, что дело обстоит бы иным образом:

- если бы предложение о включении вопроса о рассмотрении среднесрочного плана в повестку дня этих комитетов вносилось Секретариатом своевременно, а не в самый последний момент,
- если бы среднесрочный план действительно рассматривался как инструмент критического анализа программ, содержащий вводные комментарии с изложением сути каждой из основных программ и позволяющий прийти к решению о выборе тех или иных видов подпрограмм из некоторого числа возможных,
- если бы правильно было объяснено, какой интерес для любого комитета, занимающегося вопросами существа, представляет внесение реального вклада в составление "главного директивного документа Организации".

/...

I4. В действительности нынешний "Среднесрочный план на период 1984-1989 годов", который в конечном итоге был принят Генеральной Ассамблеей, является не только "пока еще несовершенным" инструментом, если использовать выражение, содержащееся в докладе Генерального секретаря. На деле он не является ни инструментом критического анализа, ни качественным инструментом управления. А эти два аспекта фактически дополняют друг друга:

- иметь на этом уровне качественный инструмент управления - значит располагать ясными, четкими и реально достижимыми целями по каждой из программ, за которые отвечает Секретариат Организации, что позволяет обеспечить условия, при которых эти программы будут служить основой для видов деятельности, определенных в бюджете по программам и в рабочих планах, и можно будет контролировать процесс их осуществления и оценивать достигнутые в итоге результаты,
- иметь инструмент критического анализа - значит иметь в своем распоряжении всю информацию и аналитические исследования, необходимые для того, чтобы выбрать среди различных возможных целей Секретариата Организации те, которые наиболее соответствуют средствам, которые может предоставить Организация с целью помочь государствам-членам в осуществлении определенных ими целей, и чтобы определить выбранные цели наиболее ясно и точно.

Это означает, что среднесрочный план не может служить качественным инструментом управления, если он не является прежде всего качественным инструментом критического анализа.

I5. Короче говоря, можно кратко описать нынешнее положение, сказав, что основной недостаток, связанный с тем, каким образом Секретариат Организации обеспечивает государства-члены информацией для размышления, касающейся составления программ Организации, пока еще не устранен. Вся масса документов, направляемых межправительственными органами, дает государствам либо общую информацию о тех проблемах, которые касаются самих государств-членов, либо содержит в себе оправдания или предложения, касающиеся деятельности Организации по направлениям, определенным межправительственными органами. Существует острая необходимость в таком документе, который устанавливал бы связь между общими направлениями и концепцией программ различных подразделений. А ведь инструменты цикла планирования и, в частности сам среднесрочный план, его введение и доклады об оценке должны были по замыслу обеспечить именно эту потребность, а если говорить более точно, даже двойную потребность:

/...

- потребность в точных методах анализа, способных облегчить государствам-членам выбор на уровне основных программ и программ между различными возможными целями Секретариата,
- потребность сопоставления между собой всех определенных таким образом целей, с тем чтобы можно было определить приоритеты Организации.

Тот факт, что они еще мало используются в этих целях, должен рассматриваться лишь как прискорбный факт и никоим образом не может служить доводом в пользу сохранения существующего положения.

I6. Основные цели создания цикла планирования не будут достигнуты:

- пока в среднесрочном плане не будет указываться, систематически и неукоснительно, как секретариаты приходят к определению содержания основных программ и программ, т.е. к выделению составляющих их подпрограмм, и пока составленный таким образом план, т.е. план, состоящий главным образом из пояснительных комментариев, в которых систематически описывается ход осуществления основных программ, не будет служить основой для обсуждений, проводимых межправительственными органами, занимающимися вопросами существа,
- и пока введение к среднесрочному плану и сам среднесрочный план не будут составляться, по крайней мере, в том, что касается программ в социально-экономической области, с таким расчетом, чтобы Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея могли определять приоритеты Организации.

I7. В этой связи следует сравнить:

- методы, использованные Организацией при разработке Международной стратегии развития на десятилетний период, обзор и оценка которой проводятся, однако, по истечении первых пяти лет,
- и методы, использованные при разработке среднесрочного плана на шестилетний период, призванного определить на этот срок цели и программы Организации.

I8. В то время, как в разработке стратегии активное участие принимают Главные комитеты и межправительственные органы, занимающиеся вопросами существа, а также другие организации системы Организации Объединенных Наций в том, что касается сфер их компетенции, и в то

время, как мероприятия по разработке стратегии и мероприятия по обзору и оценке позволяют, по крайней мере, предпринять попытку согласовать общие направления деятельности государств-членов и различных организаций в области развития, разработка среднесрочного плана до сих пор рассматривается как формальное мероприятие, в котором реальное участие принимают лишь Комитет по программе и координации, Экономический и Социальный Совет в течение короткого периода летней сессии и Пятый комитет Генеральной Ассамблеи. Все происходит так, как будто программа Организации считается документом недостаточно важным для того, чтобы в составлении введения к ней и в разработке текстов среднесрочного плана принимали участие все заинтересованные стороны, или же как будто и в самом деле составление этих программ осуществляется "иным образом", т.е. без использования точного метода и четкой системы. Однако различный подход к этим двум видам работы не имеет под собой реальных оснований, и, несомненно, следовало бы пересмотреть процедуру, касающуюся второго вида работы.

19. Наконец, следует также отметить, что оценка не даст ожидаемых результатов, пока в рамках среднесрочного плана не будет обеспечена возможность четко определять цели. В этой связи следует напомнить о том, что:

- оценка представляет собой чрезвычайно трудное занятие, когда цели плохо определены,
- оценка имеет смысл лишь в том случае, если позволяет извлечь уроки на будущее не только в плане эффективности подпрограмм по сравнению с заложенными в них целями, но и в плане выбора возможных видов подпрограмм.

20. Короче говоря, следует еще многое сделать, чтобы нынешнее положение, в том что касается концепции среднесрочного плана, его введения, а также использования этих документов в целях совершенствования разработки программ Организации, стало похожим на то, каким хотела бы видеть его Генеральная Ассамблея и о котором говорится в статьях Положений, упоминаемых в пункте 9 выше. У меня нет сомнений в том, что для этого необходимо в будущем сделать так, чтобы:

а) методы составления введения к среднесрочному плану разрабатывались таким образом, чтобы этот документ отвечал определению, которое дается ему в положении 3.7 Положений;

б) среднесрочный план включал в себя главным образом изложение стратегических направлений по каждой из основных программ и программ, дающее возможность объяснить и обосновать и позволяющее государствам-членам обсудить и выбрать цели из тех, которые предлагаются Секретариатом Организации, т.е. осуществить отбор подпрограмм;

/...

с) среднесрочный план служил основой работы межправительственных органов, которые принимают решения относительно содержания программ Организации;

д) оценка охватывала не только условия, в которых осуществлялись подпрограммы, но и связь между целями Организации, определенными на уровне программ и основных программ, и выбором различных подпрограмм.

21. Для того, чтобы прийти к этому, необходимо также, чтобы Правила, представляющие собой изложенные в более точной директивной форме статьи Положений не стали препятствием для этого необходимого изменения применявшихся до настоящего времени методов. Однако изучение Правил, предложенных в докладе Генерального секретаря, показывает, что они отвечают такой концепции введения, среднесрочного плана и оценки, которая совсем не совпадает с той, которая, как нам кажется, вытекает из документов, принятых Генеральной Ассамблеей.

Глава III

Рассмотрение проекта правил

22. Рассматриваемый проект правил, предложенный в докладе Генерального секретаря, основывается в большей своей части на той идее, что основной уровень критического анализа и разъяснения - это уровень подпрограммы. Принятие такой исходной основы противоречит, по нашему мнению, содержанию Положений, цитаты из которых приводятся в пункте 9 выше. Во всяком случае такая концепция в конечном итоге препятствует тому, чтобы среднесрочный план явился инструментом критического анализа, который позволил бы государствам-членам и Секретариату определить наилучшим образом цели Организации.

23. Иными словами, различие, существующее между концепциями Секретариата и Объединенной инспекционной группой, заключено главным образом в ответе на следующий вопрос:

Наиболее важные и наиболее интересные разделы среднесрочного плана должны иметь форму:

а) пояснительных комментариев по основным программам, служащих основой для выбора целей и, следовательно, подпрограмм?

б) или пояснительных комментариев по каждой из подпрограмм, содержащих описание того, каким образом будет достигнута цель, заложенная в подпрограмме?

24. По мнению Объединенной инспекционной группы, правильным является ответ на вопрос а, для Секретариата же - ответ на вопрос б. Нет сомнения, что можно было бы учесть одновременно оба ответа; однако, принимая во внимание, что план должен иметь разумный объем, необходимо решить, какое внимание уделять этим двум типам разработок. Выбор, сделанный Секретариатом, ведет к игнорированию стратегических разработок типа а (основные программы и программы), т.е. лишает, по нашему мнению, основного смысла среднесрочный план.

25. Определение термина "стратегия", предлагаемое в приложении к докладу, сформулировано следующим образом:

Стратегия программы: "Стратегия программы представляет собой последовательность действий, которые необходимо предпринять для достижения поставленной цели".

Это определение следует сопоставить с терминами "программа" и "подпрограмма", приводимыми, впрочем, в этом же приложении. Сопоставление показывает, что "подпрограмма" - единственный термин,

связанный со словом "цель"; определение слова "стратегия", приводимое здесь, применяется, следовательно, фактически скорее к подпрограмме, нежели к программе. Это определение может быть сохранено, однако должно применяться к термину "стратегия подпрограммы". В этом случае следовало бы дополнить это определение другим определением, которое применяется к основной программе и к программе и которое можно было бы сформулировать следующим образом:

"Стратегия основной программы и/или программы: стратегия всякой основной программы или программы представляет собой анализ причин, повлиявших на выбор целей Секретариата Организации и подпрограмм, призванных способствовать их достижению. При проведении этого анализа учитываются мировое положение в данной области, выявленные проблемы, вклад, вносимый в решение этих проблем самими государствами-участниками и другими международными организациями, включая организации системы Организации Объединенных Наций, и причины, приведшие к тому, что Организация Объединенных Наций в целях решения этих проблем отдала предпочтение тем, а не иным формам участия".

26. Кроме того, определение термина "программа", предлагаемое в том же приложении к докладу, также вызывает ряд замечаний. В своей резолюции 34/164, принятой в 1979 году, Генеральная Ассамблея одобрила глоссарий терминов, касающихся оценки и предложенных Объединенной инспекционной группой, и рекомендовала использовать его во всех организациях системы Организации Объединенных Наций. А ведь в этом глоссарии термин "программа" определен следующим образом:

"Совокупность видов деятельности, проектов, процессов или услуг, направленных на достижение конкретных целей".

(Программа может быть связана с тем или иным географическим районом, функцией или областью деятельности. Организации системы Организации Объединенных Наций подразделяют программы на четыре категории в зависимости от их уровня: основная программа, программа, подпрограмма и элемент программы).

Это определение, выгодно отличающееся тем, что оно устанавливает связь между организацией комплекса видов деятельности и намеченными целями, не противоречит определению, предложенному в приложении к докладу Генерального секретаря. Однако о нем следовало бы упомянуть в приложении и предварить определение, предлагаемое Генеральным секретарем, словами "для использования этого слова в рамках среднесрочного плана ...".

27. В Правилах, касающихся среднесрочного плана и его введения и относящихся к положениям 3.1-3.12 Положений:

а) не дается ответа на вопрос о том, каким образом следует разрабатывать план, а приводится лишь ссылка на подробные инструкции, которые будут опубликованы позднее (правило 103.1 "в соответствии с настоящими Положениями и Правилами издаются инструкции...");

б) произвольно толкуются использованные в Положениях (положение 3.3) термины "среднесрочная цель" и "стратегия", которые применяются лишь к подпрограммам (правило 103.3 "в подпрограммах предлагаемого среднесрочного плана..."), и ничего не говорится ни о целях основных программ и программ, ни о стратегии, в соответствии с которой осуществляется выбор целей Секретариата и соответствующих подпрограмм;

с) принимается решение распределить между различными межправительственными комитетами или экспертами различные разделы плана, в результате чего Комитет по программе и координации лишается возможности проводить общий предварительный анализ приоритетов программ (правило 103.5, предложения по среднесрочному плану для основных служб рассматриваются КПК и ККАБВ, для служб общего обслуживания - ККАБВ и для служб, связанных с обслуживанием конференций, - ККАБВ и Комитетом по конференциям);

д) принимается решение о том, что подпрограмма будет являться основным элементом анализа, обзора и оценки в системе планирования и программирования Организации Объединенных Наций (пункт d (iii) правила 103.6), и не определяется точное содержание вводных комментариев основных программ и программ (пункт d (i) и (ii) правила 103.6);

е) не дается никаких дополнительных уточнений относительно методов подготовки введения к среднесрочному плану (правило 103.7);

ф) не устанавливается, наконец, никакой связи между введением к среднесрочному плану и процессам подготовки плана, который начинается на уровне подразделений ("руководители программ готовят проекты соответствующих разделов плана" (правило 103.12), не имея общих руководящих указаний Генерального секретаря относительно концепции этих различных разделов и приоритетов между ними).

28. Правила или пункты правил, о которых только что упоминалось, следовало бы, по нашему мнению, изложить в иной форме. Ниже мы даем формулировки, которые в этом отношении соответствуют, как нам кажется, духу и букве Положений. Чтобы дать связное описание того, что следует включать в проект среднесрочного плана, по нашему мнению, не следует, в целях обеспечения большей ясности, разбивать

это описание между правилами IO3.1, IO3.3 и IO3.6. Следовало бы свести в единое правило, которое могло бы стать новым правилом IO3.6, тексты вводных комментариев к основным программам, программам и подпрограммам по различным видам деятельности, которые требуется различать согласно Положениям: основные виды деятельности (особое внимание следует уделить видам деятельности, осуществляемым на непрерывной основе) и деятельность по обслуживанию.

29. Основой для этого нового правила может послужить следующий текст 1/:

"а) Каждая основная программа в плане представляется в отдельной главе. Порядок расположения программ соответствует общему перечню основных программ, составленному Генеральным секретарем. Основные программы в рамках деятельности по обслуживанию будут охватывать:

- службу общественной информации,
- административно-финансовые службы (за исключением службы кадров),
- службу кадров,
- службу, связанную с обслуживанием конференций.

б) В рамках основной деятельности:

1. На уровне основных программ и программ в стратегии объясняется выбор целей, предложенных Секретариату Организации с описанием:

i) мирового положения в рассматриваемой области и комплекса проблем, стоящих в свете этого перед международным сообществом;

ii) принципов деятельности, вытекающих из резолюций Генеральной Ассамблеи или компетентных межправительственных органов, напоминания полномочий, которые были определены, и четкой формулировки целей, стоящих перед государствами-членами в плане межправительственной деятельности в этой области;

iii) краткой исторической справки о результатах деятельности, уже достигнутых государствами-членами, системой Организации Объединенных Наций и Организацией Объединенных Наций;

iv) объяснения распределения видов деятельности Организации между подразделениями, осуществляющими различные программы, и характерных особенностей каждого из них;

1/ Нами подчеркнуты новые предложения, чтобы отделить их от текста, предложенного в докладе Генерального секретаря.

v) определения возможного вклада Организации Объединенных Наций в этой области с учетом имеющихся в ее распоряжении средств и исследований, проведенных в соответствии с предыдущими пунктами i), ii) и iii);

vi) формулирования целей, предложенных Генеральным секретарем для Секретариата Организации, а также обоснования выбора, который был сделан на основе различных возможных вариантов, определенных в соответствии с предыдущим пунктом.

Таким образом, в зависимости от целей Секретариата определяются:

- функции или виды деятельности, осуществляемые Организацией на постоянной основе;
- цели на определенный период.

Распределение различных пунктов, указанных выше, между вводными комментариями к основным программам и комментариями к программам определяется после согласования между руководителями программ, являющихся частью одной и той же основной программы.

На уровне каждой основной программы разрабатываются ориентировочные оценки потребностей в ресурсах с учетом различных вариантов роста. Такие оценки строятся на предположении о наличии внебюджетных средств.

2. На уровне подпрограмм в вводных комментариях к подпрограммам в краткой форме приводятся:

- основания выбора различных видов деятельности (исследования, техническое сотрудничество, содействие переговорам и т.д.), предлагаемых для достижения целей подпрограммы, и проведения - в случае необходимости - различия между видами деятельности, осуществляемыми на постоянной основе, и целями на определенный период;
- описание различных этапов - желательно на двухгодичной основе, - на которые будут разбиты различные виды деятельности, осуществляемой в течение шести лет.

При невозможности достижения цели подпрограммы, установленной на определенный период, к концу планового периода определяются как сроки осуществления долгосрочных целей, так и конкретные цели, которые должны быть достигнуты в плановом периоде.

Случаи, когда предполагается финансирование всей подпрограммы или определенного ее элемента из внебюджетных источников, указываются специально".

(Пункт b (v), относящийся к основным видам деятельности, осуществляемой на постоянной основе, и формулировка пункта e в его нынешней форме, касающегося деятельности по обслуживанию, в предложенном Генеральным секретарем проекте не вызывают с нашей стороны никаких возражений.)

30. Правило IO3.5, регулирующее порядок анализа различных видов деятельности межправительственными органами и группами экспертов, должно быть объединено с правилом IO3.I2, поскольку процедура рассмотрения плана различными межправительственными органами и группами экспертов определяется в положении 3.I2 Положений. Кроме того, в этом правиле не следовало бы разделять задачи КПК и ККАБВ, что, как нам представляется, противоречит положению 3.I2 Положений.

31. В правиле IO3.7 по меньшей мере должно было бы содержаться указание на методы и сроки подготовки вводных комментариев к среднесрочному плану. За основу этого правила можно было бы взять следующий текст:

"Вступление к среднесрочному плану направляется межправительственным органам за год до представления самого среднесрочного плана. С этой целью Генеральный секретарь устанавливает сроки и определяет методы, которыми следует руководствоваться при консультировании руководителей программ Организации Объединенных Наций и их коллег из Комитета по программе и координации относительно возможного содержания этой вступительной части. Первый проект вступительной части, подготовленный по консультации с руководителями программ, направляется в специализированные учреждения, и через определенное время они представляют свои комментарии в целях подготовки второго проекта, который направляется прежде всего в Комитет по программе и координации".

32. В правило IO3.I2 можно было бы включить следующее положение:

"а) на начальном этапе подготовки плана Генеральный секретарь направляет всем руководителям программ инструкции, в которых он определяет приоритеты политических направлений и общие рамки, в которых должен быть разработан будущий среднесрочный план".

Предложений об изменении других предположений правило IO3.I2 не выдвигалось.

33. Правила IO6.I–IO6.4, касающиеся оценки, в значительной степени отражают концепцию цикла планирования, которая лежит в основе проектов правил, содержащихся в докладе Генерального секретаря. Формулировки этих Правил вызывают по многим пунктам сомнения, которые следовало бы рассеять, в частности в том, что касается:

а) уровня, на котором должна осуществляться оценка (в Правилах несколько раз упоминается о программах, но гораздо чаще - лишь о подпрограммах);

б) содержания докладов об оценке (в правиле IO6.2 упоминается лишь о том, что "их охват и другие характеристики зависят от особенностей предлагаемых видов деятельности, а также от других соответствующих факторов");

с) характера выводов и рекомендаций, содержащихся в этих докладах (в правиле IO6.4 указывается лишь на то, что "эти рекомендации должны быть ясными и легко осуществимыми");

а) путей осуществления выводов, сделанных компетентными межправительственными органами по докладу об оценке (хотя в первых двух пунктах статьи IO6.4 говорится о том, что результаты оценки должны немедленно доводиться до сведения руководителей и программ и что в систему оценки включены контроль и наблюдение за мероприятиями, осуществляемыми в свете выводов и рекомендаций, вытекающих из проведенной оценки, однако при этом не уточняется, кто именно отвечает за эту деятельность; а в правиле IO6.I указывается на то, что результаты оценки сообщаются через межправительственные органы государствам-членам, а также главам департаментов и отделов с целью содействия пересмотру существующих мандатов, политики, стратегии, целей, основного содержания программ и их полезности для конечных потребителей).

34. Прежде всего следует напомнить, что число основных программ ООН составляет 28 (24 - в нынешнем плане плюс четыре новых программы, касающиеся деятельности по обслуживанию), что число программ в нынешнем плане составляет 115 (50 центральных и 65 региональных программ) и что число подпрограмм составляет 387. Таким образом, при разработке плана оценки следовало бы определить число докладов, которые будут подготавливаться центральным подразделением по оценке и которые будут ежегодно рассматриваться КПК, а с другой стороны, уточнить, каким образом будут оцениваться программы, которые не являются объектом докладов подобного рода. Если учесть полученный в этой области опыт, трудно представить, что КПК сможет ежегодно рассматривать более трех докладов об оценке. С другой стороны, чтобы обеспечить выполнение такого объема работы, вероятно, необходимо усилить Центральное подразделение по оценке кадровыми и финансовыми ресурсами. Поскольку за шестилетний период можно подготовить лишь около 18 таких докладов об оценке, совершенно очевидно, что следовало бы:

- отобрать на основании четких критериев основные программы, элементы программ (групп программ) или подпрограммы, которые являются объектом этих докладов;
- четко определить, каким образом в ходе одного и того же шестилетнего периода могут быть оценены все прочие программы Организации. Если учесть, что предложенное выше количество докладов первой категории составляет 18, то для оценки в течение шести лет остается немногим более 100 программ (115 нынешних программ плюс программы, касающиеся деятельности по обслуживанию и минус 18), что составляет примерно 16-17 программ, которые подлежат ежегодной оценке. Если будет принято решение использовать для второй категории программ упрощенный метод самоанализа, то в этом случае следовало бы также учесть, что подготовленные подобным образом доклады не подлежали бы рассмотрению КПК в силу явно чрезмерного объема работы на его сессиях. Эти различные соображения дают нам основание предложить включить в правило 106.2 в его нынешней форме следующий текст:

35. а) все основные программы Организации оцениваются один раз в шесть лет. С этой целью система оценки предусматривает представление целой серии докладов об оценке на рассмотрение либо КПК, либо межправительственных органов и групп экспертов, занимающихся определенной основной программой и программой;

б) доклады, предоставляемые на рассмотрение КПК, подготавливаются центральным подразделением по оценке в сотрудничестве с соответствующими руководителями программ и - в случае необходимости - экспертами, компетентными в рассматриваемых областях. Подготовке этих докладов может содействовать также Объединенная инспекционная группа;

с) доклады, которые направляются лишь правительственным органам или группам экспертов, занимающимся определенной основной программой и программой, представляют собой, главным образом, доклады о самооценке, проводимой руководителями программ при содействии своего персонала и на основании методологических рекомендаций центрального подразделения по оценке;

д) в программе по оценке, разрабатываемой Генеральным секретарем и представляемой на утверждение Генеральной Ассамблеи, приводится перечень и ежегодный порядок очередности осуществления в ходе шестилетнего периода основных программ, элементов основных программ или программ, которые являются объектом докладов по оценке, подготавливаемых в ходе шестилетнего периода и представляемых на рассмотрение КПК. В ней приводится также перечень и ежегодный порядок осуществления в ходе шестилетнего периода всех других программ, по которым составляются доклады о самооценке. В ней излагаются критерии, лежащие в основе деления программ Организации по этим двум категориям докладов;

е) Центральным подразделением по оценке ежегодно подготавливается и представляется на рассмотрение КПК не менее трех докладов об оценке. Кроме того, при подготовке докладов по самооценке это же подразделение оказывает поддержку при разработке методологии.

36. В результате полученного опыта начинает проясняться примерная последовательность различных этапов подготовки и представления докладов об оценке. По-видимому, необходимо уточнить этот порядок в каком-либо правиле с точным определением всех необходимых стадий исследований и изысканий. Следовало бы рассмотреть следующий текст в целях последующего его включения в правило IO6.3:

37. В докладах об оценке:

а) используется вся информация, собранная на этапе контроля и в докладах о ходе осуществления программ, применительно к современному уровню;

б) анализируются качество и необходимость товаров, производимых по каждой подпрограмме, их полезность для потребителей и структура потребительской сети;

с) сравнивается положение на начало осуществления каждой подпрограммы с положением на конец планового периода в целях выяснения, насколько были выполнены стоящие перед ними задачи;

д) рассматривается, насколько выполнены задачи программ или основных программ и каковы результаты всех подпрограмм, осуществляемых в рамках этой программы или основной программы;

е) определяются с учетом полученных таким образом результатов другие виды возможных концепций основных программ и программ, то есть компоновка подпрограмм по группам, рассмотрение которых могло бы способствовать наиболее полному осуществлению целей этой основной программы или программы;

ф) указываются критерии выбора, которые в будущем должны лечь в основу этой разбивки на подпрограммы, с тем чтобы компетентные межправительственные органы могли определить одну из возможных концепций программы или основной программы;

г) в докладе Генерального секретаря о всех исследованиях по оценке в целом излагаются выводы, содержащиеся в отдельных докладах, и отражаются общие результаты этих исследований в отношении концепции программы Организации, с тем чтобы содействовать подготовке среднесрочного плана на следующий шестилетний период и введения к нему.

38. По всей видимости, в каком-либо правиле следует уточнить, каким образом рекомендации, содержащиеся в различных видах докладов об оценке, найдут свое выражение в конкретных мерах во исполнение положения 6.4, в которой указывается, что "результаты межправительственного обзора оценок включаются в последующие основные директивы по разработке и осуществлению программ". Действительно, по всей видимости, необходимо, чтобы в Правилах предусматривалось не только использование содержащихся в докладах выводов самими руководителями программ (именно это предусматривается в пунктах 1 и 2 правила IO6.4 в его нынешней форме), но и четче объяснялось - об этом не говорится в пункте 3 правила IO6.I в его нынешней форме, - каким образом межправительственные органы могут - в случае необходимости - использовать эти выводы для корректировки текущего плана. Поэтому в правило IO6.4 предлагается включить следующий текст:

39. "Межправительственные комитеты и группы экспертов, занимающиеся определенной программой или основной программой, формулируют по рассматриваемым ими докладам о самооценке рекомендации, касающиеся методов осуществления соответствующей программы или основной программы, и - в случае необходимости - предлагают новую концепцию программы или основной программы, что приводит к новой разбивке на подпрограммы. Эти рекомендации передаются на рассмотрение КПК, а рекомендации по основным программам, касающиеся деятельности по обслуживанию, - КПК и ККАБВ."

После анализа рекомендаций компетентных межправительственных органов или групп экспертов и рекомендаций, содержащихся в подготовленных центральным подразделением по оценке докладах и рассматриваемых непосредственно КПК, Комитет по программе и координации может предложить Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее следующие меры, касающиеся:

- административной реорганизации подразделений, отвечающих за выполнение программ;
- пересмотра методов осуществления программ;
- изменения содержания основных программ и программ;
- предложенные, таким образом, меры рассматриваются либо при разработке нового плана после изучения доклада Генерального секретаря, предусмотренного положением 6.4 и содержащего выводы по всем исследованиям по оценке в целом, либо при пересмотре текущего двухгодичного плана, предусмотренного положением 3.II Правил".

40. Содержание правил, которые будут приняты в будущем, несомненно, определяется механизмами, с помощью которых будет обеспечено осуществление этих Правил. В систему оценки (подсистему единой системы планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки, решения о создании которой неоднократно принимала Генеральная Ассамблея, и в частности в резолюции 37/234) прежде всего должны быть включены:

- определение обязанностей различных межправительственных органов в области оценки;
- центральное подразделение по оценке, которое обеспечивает общее руководство, координацию и поддержку работ по оценке всех служб секретариата;
- программа оценки, определяющая сроки подготовки и представления докладов об оценке, с тем чтобы все программы могли быть оценены в четко установленные сроки, и соотношение докладов об углубленных исследованиях, подготавливаемых, главным образом, центральным подразделением, и докладов о самооценке;
- директивы, устанавливающие, в частности, рамки, то есть перечень различных этапов подготовки и представления докладов об оценке;
- механизмы, позволяющие как межправительственным органам, ответственным за определение содержания программ, так и руководителям программ, на которые Секретариат возложил ответственность за их осуществление, анализировать, обсуждать и применять на практике содержащиеся в докладах выводы.

Эти элементы всей системы оценки предлагались в нескольких докладах Объединенной инспекционной группы, и в частности, в весьма детальной форме, в докладе о системе оценки ПРООН (JIU/REP/83/5).

41. В недавно опубликованном докладе Генерального секретаря (A/38/133), подготовленном во исполнение резолюции 36/228, в которой Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря укрепить подразделения системы оценки и представить на ее тридцать восьмой сессии доклад об осуществлении этой просьбы:

- дается описание существующего положения;
- определяются функции, осуществление которых должно или может быть обеспечено в ходе постепенного создания системы оценки;
- указывается, каковы предложения различных департаментов Организации Объединенных Наций в отношении укрепления существующих подразделений;
- и наконец, предлагается программа углубленных исследований по оценке: одно исследование в год в течение восьмилетнего периода.

42. По всей видимости, в основе доклада лежит концепция системы оценки, совершенно отличная от той, которая дана Объединенной инспекционной группой. С одной стороны, в нем нет четкого указания на то, должно ли быть включено в эту систему центральное подразделение по оценке, а также не определяется, какова его роль. По-видимому, в докладе дается концепция весьма децентрализованной системы оценки, в которой любой крупный департамент или любая региональная комиссия создает по своему усмотрению свои собственные подразделения, причем персонал каждого из них колеблется от одного до четырех специалистов, выполняющие все возлагаемые на них обязанности. Кроме того, в пункте 69 доклада указывается, что работа по созданию внутренней системы оценки в ДМЭСВ и руководящих принципов по ее использованию продвигается медленно, поскольку выделяемые ресурсы расходуются на другие, не менее важные цели. Кроме того, как представляется, департаменты, которые не желают создавать систему оценки, имеют полную свободу действий в решении этого вопроса: например, в этой связи не указывается Европейская экономическая комиссия. И наконец, в части III, касающейся сроков осуществления углубленных исследований, не указывается, в частности, каким образом можно было бы осуществить на практике то положение правила IO6.2, которое было предложено ранее Генеральным секретарем и в котором говорится, что "мероприятия по самооценке в рамках всех подпрограмм осуществляются не реже одного раза в шесть лет". Поэтому, по нашему мнению, рекомендации, содержащиеся в пункте 80 доклада Генерального секретаря и касающиеся укрепления подразделений и усиления деятельности по оценке, как это было предложено в пунктах 65-76 того же доклада, не могут привести к созданию подлинной системы оценки.

43. По мнению Объединенной инспекционной группы, для введения в действие Правил, касающихся оценки и предлагаемых в этом докладе, необходимо:

- принять решение о создании центрального подразделения по оценке;
- направить на работу в это подразделение по меньшей мере шесть специалистов в целях обеспечения постоянного выполнения - на уровне системы Организации Объединенных Наций в целом - всех функций, которые указаны в резолюции 36/228 В;
- создать сеть сотрудников категории специалистов, занимающихся оценкой, учредив необходимые посты во всех главных департаментах и назначив во всех других департаментах специалистов, которые будут выполнять свои прямые обязанности и одновременно являться представителями центрального подразделения по оценке (по проведенным нами подсчетам, для того чтобы эта сеть охватывала главные департаменты и все региональные экономические комиссии, в ней должно насчитываться, помимо 4 специалистов, которые необходимы в настоящее время

для ЮНИДО, -- из расчета один пост С на каждое из оставшихся учреждений -- 12 специалистов. По отношению к общему числу должностей сотрудников категории специалистов, занимающихся в настоящее время оценкой, эта система составляла бы в общем 22 поста С, что представляло бы лишь незначительное увеличение существующего числа должностей);

- включать в план или программу по оценке в соответствии с нашими предложениями в пунктах 34 и 35 выше по меньшей мере три ежегодных доклада об углубленной оценке, за подготовку которых отвечает центральное подразделение по оценке, и одну определенную программу для осуществления самооценок.

44. Одна из основных проблем, которые рассматривались в этом докладе, заключается в том, чтобы позволить межправительственным органам, решающим основные вопросы, осуществлять углубленный анализ концепции программ Организации. В предложениях относительно Правил мы пытались дать ответ на этот вопрос, выдвинув концепцию среднесрочного плана, которая позволит анализировать и обсуждать выбор между различными видами деятельности, направленной на достижение целей программ и основных программ, и предложив создать систему оценки, которая позволит осуществлять систематический и углубленный анализ концепции основных программ и программ на протяжении всего шестилетнего периода.

45. Таким образом, возникшая проблема, по всей видимости, связана с другими проблемами, решением которых занимается Экономический и Социальный Совет применительно к вопросу об активизации своей деятельности. В пунктах e и f резолюции I982/50 от 28 июля 1982 года Экономический и Социальный Совет принял решение относительно того, каким образом Совет должен участвовать в анализе среднесрочного плана и координации деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. Что касается социально-экономических программ, то, вероятно, в этой связи можно было бы пересмотреть роль Совета в осуществлении анализа концепции программы. Возникает вопрос, не мог бы Совет в качестве одного из возможных путей использовать с этой целью исследования по углубленной оценке после их рассмотрения КПК. Эти исследования можно было бы использовать либо при рассмотрении программы Организации Объединенных Наций, либо при рассмотрении деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, как это предусмотрено в пункте f вышеуказанной резолюции. В любом случае, если Экономический и Социальный Совет счел бы, что необходимо провести дополнительные исследования в целях более полного использования цикла планирование-программирование -- оценка всеми межправительственными органами, и в частности теми, которые принимают решения относительно содержания программ, Объединенная инспекционная группа охотно содействовала бы этому.

ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

46. Основными рекомендациями этого доклада являются следующие:

Рекомендация 1: Необходимо изменить определение слов "стратегия программы" и "программа" в соответствии с указаниями, содержащимися в пунктах 25 и 26 этого доклада.

Рекомендация 2: Формулировка проектов Правил, предложенных в докладе Генерального секретаря и относящихся к концепции среднесрочного плана, должна быть изменена следующим образом:

- правила IOI.I, IO3.3 и IO3.6 - в соответствии с предложениями, содержащимися в пункте 29 доклада;
- правила IO3.5 и IO3.I2 - в соответствии с предложениями, содержащимися в пунктах 30 и 32 доклада;
- правило IO3.7 - в соответствии с предложениями, содержащимися в пункте 31 доклада.

Рекомендация 3: Формулировка правил IO6.I и IO6.4, предложенных в докладе Генерального секретаря и касающихся оценки, должна быть изменена в соответствии с предложениями, содержащимися в пунктах 35, 37 и 39 доклада.

Рекомендация 4: КПК мог бы принять к сведению замечания и предложения, содержащиеся в вышеуказанном пункте, и подготовить свои рекомендации в отношении укрепления подразделений системы оценки.

Рекомендация 5: Экономический и Социальный Совет мог бы принять к сведению предложения, содержащиеся в пункте 45 этого доклада и касающиеся возможной роли Экономического и Социального Совета при осуществлении углубленного анализа концепции экономических и социальных программ на основе докладов об оценке.
