



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/42/136
23 February 1987
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

Сорок вторая сессия
Пункт 121 первоначального перечня*

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Обзор деятельности и структур ЮНИСЕФ

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Обзор деятельности и структур ЮНИСЕФ" (JIU/REP/86/11).

* A/42/50 и Corr.1.

ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СТРУКТУР ЮНИСЕФ

подготовлен Аленом Гурдоном,
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 10	3
I. ДИАЛЕКТИКА ЦЕЛЕЙ И МАНДАТА	11 - 24	6
II. РЕОРГАНИЗАЦИЯ СТРУКТУР ШТАБ-КВАРТИРЫ И ВНЕШНИХ СЛУЖБ	25 - 72	8
A. Реорганизация штаб-квартиры	25 - 27	8
B. Несогласованная координация	28 - 38	9
C. Создание УОИ	39 - 43	12
D. Объединение отделов по программам	44 - 51	13
E. Реорганизация внешних служб	52 - 65	15
F. Связи с общественностью и информация для внешнего потребления	66 - 72	19
III. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРОГРАММ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ	73 - 114	21
A. Пути развития в интересах ребенка	73 - 78	21
B. Концентрация внимания ЮНИСЕФ на африканских странах	79 - 86	22
C. Оценка и ее рамки	87 - 93	25
D. Укрепление "мониторинга" и деятельности по проверке отчетности	94 - 102	27
E. Упорядочение системы и процедур представления докладов по странам	103 - 114	29
IV. РОЛЬ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВЛЕНИЯ	115 - 139	31
A. Ключевая роль Правления	115 - 123	31
B. Преимущества двухгодичной системы сессий Правления	124 - 129	33
C. Меры, сопровождающие переход к двухгодичному циклу сессий Правления	130 - 139	35
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ		37
ПРИЛОЖЕНИЯ		

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад, включенный в план работы Объединенной инспекционной группы на 1986 год, имеет целью:

а) оценить деятельность ЮНИСЕФ в свете мандата, который был предоставлен ему Генеральной Ассамблеей ООН, возложенных на него в этой связи задач и программ, с помощью которых эти задачи реализуются;

б) изучить действующую структуру организации и предложить реформы, которые представляется целесообразным осуществить, как в отношении штаб-квартиры, так и отделений на местах;

с) оказать содействие в перестройке используемой Фондом системы разработки программ на стадиях контроля, обзора и оценки;

д) пересмотреть порядок работы Правления и определить перечень документов и процедур, которые более всего необходимы для обеспечения соответствующего уровня его информированности и способности принимать решения с полным знанием дела.

2. Начатый анализ деятельности и структур ЮНИСЕФ призван стать всеобъемлющим, но не исчерпывающим. Поэтому в настоящем докладе, охватывающем довольно обширную тему, не рассматриваются проблемы, которые уже были изучены в одном из исследований Объединенной инспекционной группы. Поскольку вопросы координации задач учреждений системы Организации Объединенных Наций были рассмотрены инспекторами Фордом и Сомом в докладе JIU/REP/86/1, было признано нецелесообразным вновь затрагивать противоречия, характерные для деятельности координатора-резидента, а также трудности, которые могут в этой связи возникнуть у ЮНИСЕФ. Из сферы исследования были также исключены проблемы материально-технического снабжения, связанные с руководством деятельностью ЮНИПАК, поскольку вопрос о складских издержках параллельно изучался инспекторами Ефимовым, Хеннесом и Койичем.

3. Кроме того, было признано преждевременным высказывать существенные рекомендации относительно деятельности Отдела поздравительных открыток (ОПО). Анализ результатов, достигнутых в период с 1955 по 1984 год, а также план развития на 1985-1990 годы были представлены Комитету по административным и финансовым вопросам Правления в ходе его сессии 1986 года. Очевидно, что говорить о желаемом улучшении положения дел слишком рано. С учетом представленных данных можно лишь отметить, что ОПО, который одновременно содержит в себе элементы коммерческого предприятия, бесприбыльной организации и учреждения, деятельность которого частично регулируется положениями ООН, должен предпринять существенные усилия в целях преодоления своих затруднений и недостатков 1/.

1/ Оперативные издержки ОПО в 1955 году составляли 200 000 долл. США при валовой выручке в 500 000 долл. США, т.е. соотношение равнялось 2 к 5. В 1984 году при валовой выручке, равной 48 400 000 долл. США, оперативные издержки составляли 36 900 000 долл. США. В 1986 году они достигли 38 900 000 долл. США при валовой выручке, равной 56 000 000 долл. США. Очевидно, что существенное увеличение

4. В определенных таким образом рамках при анализе будет учитываться одновременно специфический и эволюционный характер ЮНИСЕФ. Являясь вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН, ЮНИСЕФ был создан как учреждение по оказанию гуманитарной помощи детям, ставшим жертвами войны в Европе и в Китае. Постепенно он превратился в учреждение, занимающееся проблемами детей в развивающихся странах, а также неотложными проблемами, которые при этом не являются "кричащими". Он одновременно выступает в качестве организации по защите и поддержке, выполняет функции органа, осуществляющего руководство программами, учреждения, занимающегося подготовкой документации и ее распространением, а также проектного бюро, поскольку он участвует в разработке различных проектов правительствами, которые получают от него помощь. Осуществляя свою деятельность по горизонтали, он охватывает все вопросы, связанные с развитием, и в силу этого руководствуется строгими положениями о многоцелевом и многодисциплинарном подходе.

5. Как учреждение системы Организации Объединенных Наций ЮНИСЕФ призван поддерживать очень тесные связи с индивидуальными образованиями, каковыми являются входящие в него национальные комитеты. Он должен также выполнять трудную задачу по поддержанию отношений сотрудничества и одновременно соперничества с неправительственными организациями. Будучи "гибридной", гибкой и децентрализованной организацией, ЮНИСЕФ имеет весьма своеобразный статус, который, придавая ему силу, иногда делает его более уязвимым. Гибкость в руководстве, которую он по праву отстаивает, заставляет его, в самом деле, постоянно – и временами неотвязно – думать о самофинансировании и сборе средств.

6. Отличаясь от неправительственных организаций тем, что в его работе участвуют правительства, ЮНИСЕФ, однако, никогда не отделял гуманитарную деятельность от деятельности в экономической и социальной областях. В последние годы у Фонда появились методики и оперативные средства, позволившие ему записать в свой актив ряд достижений, а также обеспечить плановость и основательность в управленческой деятельности, которых он на некоторых уровнях управления длительное время был лишен.

7. Не вызывает сомнения, что доклады инспектора Бертрана (1979 года и 1980 года) оказали решающее влияние на ориентацию деятельности ЮНИСЕФ и что осуществление его рекомендаций позволило достичь в основном положительных результатов. К главным достижениям, которые использовал ЮНИСЕФ, осуществив эти рекомендации, и которые больше всего способствовали улучшению результатов его деятельности, можно, видимо, отнести – в порядке убывания их значимости:

а) использование в качестве основы при составлении бюджета не одногодичного, а двухгодичного периода;

1/ (продолжение)

товарооборота неизбежно сопровождается более чем пропорциональным увеличением накладных расходов. Тем не менее, если бы зарегистрированное в 1955 году соотношение 2 к 5 было обеспечено в 1984 году, оперативные издержки составили бы 19 360 000 долл. США, а не 36 900 000 долл. США. В 1986 году они были бы равны 22 400 000 долл. США, а не 38 900 000 долл. США. Это свидетельствует о том, что даже если соотношение в период с 1984 по 1986 год скорее улучшилось, а не ухудшилось, то говорить о явном улучшении общего положения пока еще рано.

- b) увеличение временных рамок программ в целях обеспечения, совместно с правительствами-бенефициариями, реализации проектов;
- c) устранение проблемы явной недостаточности справочной документации и основных сведений о реальном положении детей в развивающихся странах;
- d) уточнение проблем, связанных с использованием и развитием карьеры отличающегося большим разнообразием персонала;
- e) введение нового формата бюджета, который составляется теперь по видам расходов, а не по видам деятельности и источникам средств;
- f) расширение консультативной деятельности на уровне штаб-квартиры.

8. Разумеется, расширение консультативной деятельности в свое время могло происходить скорее за счет разъяснений, нежели обоснованных аргументов, и нуждается сегодня в серьезном пересмотре. Разумеется, Секретариату в 1983 году следовало вернуться к бюджетной реформе, предложенной инспектором Бертраном. Главное, однако, заключается в том, чтобы его основные рекомендации были включены в руководство и воплощены в практику ЮНИСЕФ. Введение двухгодичного бюджетного периода, увеличение сроков реализации программ, осуществление анализа положения для проверки правильности оперативных планов не оспариваются никем. Профессионализм сотрудников возрос, и наши исследования, проведенные на местах, как в Женеве и Нью-Йорке, так и в семи африканских странах, показали в целом высокий уровень персонала, который проявляет целеустремленность, не утрачивая при этом критического подхода, и может сочетать ясность ума с подлинным самопожертвованием.

9. Как представляется, для достигшего своего сорокалетия ЮНИСЕФ наступил переломный момент. Три одновременно существующих явления не могут не оказать влияния на его эволюцию. Начатые в 1986 году перестройка системы внешних связей и переориентация потоков информации, которые активизируют систему изнутри, представляют собой реформы, которые не смогут не сыграть определенной роли. Во-вторых, необходимо все в большей степени считаться с концентрацией финансовых и людских ресурсов организации на деятельности в Африке, которая является средоточием природных бедствий и чрезвычайных ситуаций, кризисов и вооруженных конфликтов. Наконец, невозможно преуменьшить последствия финансового кризиса ООН, который, учитывая безмерность поддающихся определению потребностей, может косвенно или прямо привести только к существенному уменьшению бюджетных средств, которыми располагает ЮНИСЕФ. Следовательно, Фонд не сможет в более широких масштабах опираться на добровольные взносы, поступающие благодаря международной солидарности, которая является тем же рынком, причем - следует об этом помнить - не безграничным.

10. В этих условиях в настоящем докладе ставится цель прежде всего помочь осмыслить достигнутые успехи, а также оказать содействие в необходимом анализе неудач, которых было меньше, чем успехов, но которые служат более наглядными уроками.

I. ДИАЛЕКТИКА ЦЕЛЕЙ И МАНДАТА

11. В функции Объединенной инспекционной группы не входит давать оценку политике, проводимой Правлением. Однако она полномочна проверять, соответствуют ли принятые решения мандату, данному Генеральной Ассамблеей ООН, выполняются ли Секретариатом указания и рекомендации Правления, обеспечивается ли единство целей и не выходят ли тактические ошибки и теоретические заблуждения за рамки допустимого.

12. В своей резолюции 57 от 11 декабря 1946 года Генеральная Ассамблея ООН поручила только что созданному ЮНИСЕФ двойной мандат действовать "в интересах" детей и подростков стран, ставших жертвами агрессии или получавших ранее помощь от ЮНРРА, "с целью оказания помощи в деле возвращения этих детей и подростков к нормальным условиям жизни" и, кроме того, "в целях охраны здоровья детей вообще". Этот мандат был дополнен резолюцией 417 от 1 декабря 1950 года, в которой Ассамблея призвала Фонд осуществлять мероприятия в целях "облегчения страданий детей, в особенности в малоразвитых странах".

13. В своей резолюции 3408 от 28 ноября 1975 года, подтвержденной в неизменном виде на двух последующих сессиях, Генеральная Ассамблея выразила намерение впредь заниматься проблемами детей только в развивающихся странах. Она конкретизировала данный ею мандат, особо выделив понятие "основные услуги" и распространив его на сферы питания и гигиены матерей и детей, водоснабжения, дошкольного образования и помощи женщинам.

14. С тех пор в Правлении обсуждается вопрос о том, что целесообразнее: расширить сферу деятельности ЮНИСЕФ, а значит и степень риска, и включить в нее вопросы экономического развития, которому во многом способствовало бы обеспечение более счастливого детства, или ограничиться более узкой областью защиты и развития детей, учитывая опасность того, что организация может потерять свою индивидуальность в результате такого расширения, а чрезмерное распыление деятельности под предлогом обеспечения горизонтального и многостороннего развития может нанести ущерб ее влиянию.

15. В соответствии с мандатом, порученным Генеральной Ассамблеей ООН, с 1978 года в рамках стратегии основных услуг особое внимание уделялось первичному медико-санитарному обслуживанию. Однако постепенно она расширилась до такой степени, что стала охватывать задачи укрепления управленческого потенциала министерств социального обеспечения, а также разработки пособий по выращиванию овощей в тропических районах, подготовки специалистов в области планирования, создания системы регистрации актов гражданского состояния и организации курсов для сотрудников банков, занимающихся сельским кредитованием.

16. В целях установления связи с общественностью, необходимой для обеспечения поддержки проектов, ЮНИСЕФ пришлось заняться вопросами использования аудиовизуальных средств и связанными с этим проблемами; в связи с проблемой питания он проявил интерес к консервированию продуктов питания, потребляемых в семье, и к распространению соответствующих методов. Переходя от пересмотра школьных программ к обучению ремесленников, от экспериментальных проектов дошкольных детских учреждений к организации национальных статистических исследований, то есть выходя за рамки проблемы детей в узком смысле этого слова,

ЮНИСЕФ уточнил сферу своей деятельности, занимаясь социальной защитой детей в городских районах с низким уровнем доходов, беспризорными детьми и детьми-инвалидами и обучением грамоте женщин.

17. Разумеется, в резолюции 40/210 Генеральной Ассамблеи ООН, принятой в 1985 году, основной упор был сделан на проблему сокращения детской смертности и развития детей, а также на необходимость проведения "всеобщей" вакцинации, которая является одним из средств достижения этих целей, причем далеко не последним. Однако в силу многообразного толкования мандата, который по-прежнему носит очень общий характер, одновременно возникают вопросы относительно пределов и содержания программы действий, а также сравнительной разнородности намеченных в ней мероприятий.

18. Если развитие людских ресурсов является не только инструментом или предварительным условием, но и целью развития (см. DP/1986/10), то, поскольку демографическая группа детей в возрасте до 15 лет составляет около половины населения во все большем числе развивающихся стран и поскольку к этой группе относят и женщин, трудно представить себе экономический или социальный сектор, который оказался бы вне сферы деятельности Фонда.

19. Когда речь идет об удовлетворении всех потребностей и на всех уровнях общества и государства, трудно прийти к четкому выводу или решению, с тем чтобы выполнить мандат по обеспечению защиты и развитию детей, причем в Африке это еще труднее, чем в Азии или Латинской Америке. Невозможно отделить одну от другой задачи, которые взаимосвязаны и дополняют друг друга в такой степени, что само понятие приоритета ослабляется в силу действия понятия одновременности, которое так же трудно обойти, как и воплотить в жизнь.

20. Однако при всей широте и эластичности своего мандата ЮНИСЕФ не смог бы в одиночку обеспечивать в развивающихся странах базовый комплекс "основных услуг" по защите детей и матерей. Широта подлежащих удовлетворению потребностей, постоянная нехватка персонала, относительная слабость принимающих структур, не отодвигая ЮНИСЕФ на второй план, придают его деятельности дополняющий и стимулирующий экспериментальный и вспомогательный характер, вследствие чего ему трудно обеспечить максимальный "эффект мультипликатора".

21. Кроме того, несмотря на четкость целей и срочный характер принимаемых мер, ему иногда трудно преодолеть некоторое противодействие, которое обусловлено как нравами и обычаями, сложившимися в странах-бенефициариях, так и культурными традициями некоторых доноров. Поэтому он с исключительной осторожностью занимается разработкой программы регулирования рождаемости, которая может идти вразрез с обычаями стран, получающих помощь, а также создавать препятствия для сбора средств среди различных доноров.

22. Очевидным фактом является то, что эффективность мероприятий в области развития зависит от их взаимосвязанности и согласованности, а также от того, насколько они скоординированы во времени. Следовательно, решение проблемы выживания и развития детей тесно зависит от целого комплекса факторов, недооценка или упущение даже одного из которых может значительно ослабить шансы на успех.

23. Кроме того, следует учитывать специфику ЮНИСЕФ. Сбор средств, необходимость постоянного восполнения и расширения фондов заставляют проявлять изобретательность и изыскивать весомые и разнообразные аргументы для того, чтобы найти положительный отклик у мировой общественности, мнение которой по своей природе изменчиво и заручиться поддержкой которой стремятся очень многие.

24. В этих условиях секретариат ЮНИСЕФ должен будет по-прежнему тщательно следить за соблюдением порученного ему Генеральной Ассамблеей ООН мандата, который, предусматривая основной упор на оказании основных услуг и первичном медико-санитарном обслуживании детей в развивающихся странах, основан на двойном принципе глобального подхода и одновременности действий, что гарантирует защиту от переоценки или недооценки того или иного средства в ущерб другому средству и, следовательно, в ущерб всем средствам.

II. РЕОРГАНИЗАЦИЯ СТРУКТУР ШТАБ-КВАРТИРЫ И ВНЕШНИХ СЛУЖБ

A. Реорганизация штаб-квартиры

25. В течение 1986 года и накануне перевода центральных служб ЮНИСЕФ в новую штаб-квартиру фонда была проведена комплексная реформа этих служб, последствия которой пока еще не оценены. Однако нет оснований отрицать, что подобная реорганизация, когда она не сводится к изобретению новых названий для прежних структур или не ограничивается перераспределением секций между существующими административными отделами в целях сомнительной рационализации, порождает столько же проблем, сколько решает.

26. Основные нововведения, в порядке уменьшения их значения, являются следующими:

a) Создание Управления информационного обеспечения (УОИ), возглавляемого директором и находящегося в ведении заместителя Директора-исполнителя по оперативной деятельности; Управление функционирует с 1 мая 1986 года.

b) Создание Отдела по планированию, начавшего функционировать с той же даты, возглавляемого директором и находящегося в ведении заместителя Директора-исполнителя по программам.

c) Объединение Отдела разработки программной политики и планирования с Отделом поддержки внешних служб по программам в целях создания единого отдела, который назван отделом по программам, возглавляется директором и находится в ведении заместителя Директора-исполнителя по программам.

d) Объединение Отдела коммуникации и информации (ОКИ) и Отдела по вопросам неправительственных организаций (ОНПО) в целях создания так называемого отдела по вопросам информации и неправительственных организаций, возглавляемого директором и двумя заместителями директора, но остающегося в ведении заместителя Директора-исполнителя по внешним связям.

e) Перераспределение различных секций бывшего Административно-бюджетного отдела (АБО) между службами Главного контролера и Управления кадров, которое, сохранив старое название, становится управлением по административным и кадровым, материальным и правовым вопросам.

27. Несмотря на произведенные изменения, вряд ли можно сказать, что руководитель данного учреждения уделил достаточно внимания трудностям и недостаткам общей системе управления, с воздействием которых бороться тем более сложно, что их сфера влияния распространяется на структуры, разрозненные в административном и географическом плане. С другой стороны, если взять главу о внешних связях, то можно отметить, что принятые реформы не приводят к существенным изменениям в общей схеме 1976 года и что к тому же при их проведении, по всей видимости, не были в достаточной степени учтены проблемы разнородности социальных слоев и специфичности поставленных целей. В этой связи проверка будет направлена на те области реорганизации ЮНИСЕФ, которые представляются наиболее проблемными.

В. Несогласованная координация

28. В отличие от специализированных учреждений и администраций программ системы Организации Объединенных Наций, которые функционируют, главным образом, за счет средств, выделяемых из обязательных правительственных взносов, ЮНИСЕФ, который также получает государственные средства, для успешного выполнения своих задач прибегает в значительной степени как к частным пожертвованиям, так и к добровольным взносам государств, а также к деятельности коммерческого характера.

29. Из этого следует, что его Директор-исполнитель должен не только выполнять свои функции главного должностного лица одного из основных учреждений ООН, но и действовать в качестве главного пропагандиста деятельности по улучшению положения детей и координатора сбора средств, руководителя коммерческих операций ОППО и посла, уполномоченного заключать соглашения с правительствами более ста развивающихся государств. В своих отношениях с национальными комитетами содействия ЮНИСЕФ, очень дорожающими своей автономией, он должен всегда помнить о дипломатическом такте и в то же время проявлять твердость руководителя. Являясь центральным связующим звеном в целой сети более или менее влиятельных и соперничающих между собой НПО, он должен неизменно стремиться к дифференцированному выполнению своих функций, то есть в одних случаях играть роль главного должностного лица, а в других - принимать более скромное участие в некоторых совместных операциях.

30. Совершенно очевидно, что выездные миссии и поездки на дальние расстояния отнимут много времени, которого так не хватает. Из этого следует, что на данном уровне и в данных условиях проблемы управления и координации приобретают особо важное значение. В решении этой задачи Директору-исполнителю помогают три заместителя: по оперативной деятельности, по программам и по внешним связям. В его непосредственном ведении находится Канцелярия секретаря Правления, и за ним закреплен немногочисленный штат специальных помощников, который выполняет функции своего рода кабинета.

31. Однако при выборе методов координации деятельности этого "головного аппарата" слишком большое значение придается системе коллегиальности, которая обеспечивает ему все преимущества, обусловленные коллективным принятием административных решений, но в то же время имеет все недостатки многовластия. В распорядках дня высших должностных лиц ЮНИСЕФ непозволительно много времени занимают многочисленные и непрерывно следующие одно за другим заседания руководящих советов и комитетов. Проведение бесчисленных заседаний - хорошо известная болезнь многих администраций, но когда она достигает критической степени, то возникают опасения, что "мозговая

атака" возобладает над глубоким рассмотрением вопросов, что согласование будет ограничивать время на принятие решений и что стремление к консенсусу будет чрезмерно сдерживать необходимый импульс.

32. Если обратиться к документу E/ICEF/Misc.158/Rev.5 от 9 мая 1983 года, в котором рассматриваются вопросы организации работы Секретариата Фонда и который, хотя некоторые его положения уже устарели, не подвергался в дальнейшем пересмотру, то можно отметить, что еженедельно Директор-исполнитель, как правило, должен председательствовать на двух заседаниях заместителей Директора-исполнителя и еще на одном заседании работников управления. Каждый месяц он должен также председательствовать на заседании комитета по рассмотрению положения сотрудников высшего звена. Кроме того, каждые полгода он председательствует на совещании директоров региональных отделений и ежегодно - на заседаниях Консультативного финансового комитета и руководящего совета Отдела поздравительных открыток. Следует напомнить, что каждый год у Директора-исполнителя три недели уходят на сессии Правления, не принимая во внимание те совещания, которые могут быть проведены в том или ином регионе мира под его председательством.

33. При рассмотрении вышеуказанного документа можно отметить, что расписание заместителя Директора-исполнителя по оперативной деятельности является не менее напряженным. На него возложена огромная задача по руководству деятельностью финансового отдела, Отдела кадров и Отдела снабжения, а также вновь созданного УОИ, и координации этой деятельности, и он должен присутствовать на трех еженедельных заседаниях заместителей и руководящих работников, на ежемесячных заседаниях Комитета по рассмотрению положения сотрудников высшего звена, членом которого он является, и, кроме этого, каждый месяц председательствовать на заседании Технического комитета по вопросам управления, на котором рассматриваются входящие в его компетенцию проблемы, и присутствовать в своем качестве на двух совещаниях директоров региональных отделений, и на заседаниях Консультативного финансового комитета и руководящего совета ОППО. Кроме того, он должен участвовать в работе ежегодных сессий Правления, а также председательствовать на заседаниях Комитета по внутренней проверке счетов и Комитета по рассмотрению бюджета. Даже не учитывая более или менее официальные заседания, проводимые в связи с выездными миссиями, можно, таким образом, насчитать 186 заседаний в год, на которых заместитель Директора-исполнителя по оперативной деятельности должен присутствовать. Аналогичные обязанности при несколько меньшей частоте заседаний лежат и на двух других заместителях Директора-исполнителя.

34. Нет необходимости подчеркивать, чем чревата эта система коллегиальности как в чисто теоретическом плане, так и в плане своей исключительной непрактичности. Хотя предоставление консультаций по вопросам организации труда и не входит в компетенцию Объединенной инспекционной группы, все же необходимо указать на то, какой вред административному управлению наносит злоупотребление более или менее официально оформленными заседаниями, на которых один лишь присутствует, на которые другие посылают своих сотрудников или не утруждают себя даже этим и которые служат объектом явно чрезмерного внимания и совершенно неоправданного интереса. Даже если предположить, что система, описанная в документе 1983 года, представляет собой лишь идеальную схему или что с тех пор она была несколько упрощена, многое можно было бы еще сделать в плане составления более плотного расписания этих заседаний, которое лишь способствовало бы завершению каждой из слишком многочисленных дискуссий принятием соответствующих решений.

35. Кроме составления расписания более или менее официально оформленных совещаний руководства, необходимо принять определенные меры, с тем чтобы снять чрезмерную нагрузку с основных ответственных сотрудников "головного аппарата" и дать им возможность уделять больше времени и сил работе по обдумыванию и подготовке решений, что крайне затрудняется, если вообще остается возможным, вследствие беспрестанных выездных миссий, слишком частых совещаний в штаб-квартире или за ее пределами, бесконечных согласований с национальными комитетами, НПО и другими специализированными учреждениями ООН.

36. Создание группы из пяти-шести человек, которая составляла бы ядро сотрудников, задействованных в инспектировании организации, могло бы оказать большую помощь Директору-исполнителю или даже его заместителям и позволило бы им в качестве делегатов или "чрезвычайной миссии" быть там, где они не всегда могут побывать ввиду нехватки времени и средств. Производя глобальную оценку трудностей и результатов, они могли бы также выполнять особые задачи, возникающие в связи с неотложным или крайне серьезным характером непредвиденно сложившейся ситуации. Из этого следует, что такие функции не могут быть выполнены даже неполностью или частично Управлением внутренней ревизии или Отделом по планированию, задачи которых как на уровне прогнозов и контроля, так и на уровне методологии и оценки эффективности остаются совершенно различными.

37. Эта весьма немногочисленная инспекционная группа состояла бы из набираемых на международной основе сотрудников, которые, пользуясь личным доверием Директора-исполнителя или его заместителей, были бы наделены полномочиями больше административного, а не технического характера и обладали бы признанным опытом в области экономического и социального развития. В задачи этих инспекторов входило бы информирование должностных лиц высокого уровня и содействие формированию у сотрудников "головного аппарата" комплексного представления об осуществляемой деятельности. При работе над выполнением своих задач эти инспектора могли бы воспользоваться мнением некоторых экспертов, но только в исключительных случаях и при решении вопросов сугубо технического характера. В этом отношении привлечение временных консультантов представляется, впрочем, более предпочтительным, чем использование постоянных советников.

38. Использование такой инспекционной группы представляется во всех отношениях более полезным для формулирования директив, что входит в обязанности "головного аппарата", чем привлечение специальных технических советников, мнения которых, будучи слишком частными, не могут служить руководством к действию, не являются взаимодополняющими, а лишь добавляются одно к другому и чаще вызывают задержки в принятии решений, а не способствуют их принятию. Кроме этой группы по инспектированию управления и деятельности следовало бы создать гораздо меньшую постоянную группу по прогнозам и анализу, в задачи которой входило бы изучение вопросов долгосрочных стратегий планирования и исследований ЮНИСЕФ. От этого мыслительного и исследовательского центра требовалось бы сводить воедино опыт различных поколений, и если считать специалистом широкого профиля специалиста, сумевшего преодолеть рамки своей узкой специальности, то члены этой группы должны быть скорее специалистами широкого, нежели узкого профиля. Журнал "Children Assignment", редакция которого была переведена из Женевы в Нью-Йорк, будет служить своего рода естественным продолжением этого мыслительного и аналитического центра в вопросах исследований в области развития в целях охраны детства.

С. Создание УОИ

39. Очевидно, еще слишком рано высказывать какие-либо суждения в отношении создания этого нового отдела, которое было продиктовано достаточно обоснованной необходимостью улучшить циркуляцию потоков информации внутри системы и усовершенствовать программное обеспечение, которое зачастую грешит чрезмерной пространственностью и несоответствием оборудованию, которым ЮНИСЕФ вправе гордиться. Можно лишь радоваться проявляемой готовности использовать своеобразную архитектуру в целях распределения выходящей или поступающей информации более всеобъемлющим и логичным способом. Тем не менее возникают определенные вопросы, суть которых заключается либо в том, что необходимо совершенствовать этот механизм, либо в том, что его следует использовать с некоторой осмотрительностью.

40. Реформы, затронувшие различные сектора штаб-квартиры, следовали с 1983 года одна за другой в довольно быстром темпе и скорее свидетельствуют об отсутствии уверенности в "головном аппарате", чем о его способности проявлять гибкость. Первоначально Секция обработки данных находилась в ведении Главного контролера. С 1983 года она стала важным элементом вновь созданного Административно-бюджетного отдела (АБО), который был сформирован на основе Секции по организационно-управленческим вопросам, унаследовав Бюджетную секцию, которая на этот раз была отделена от Секции управления, называемой теперь Секцией по административно-кадровым вопросам. В 1986 году АБО был ликвидирован, а его полномочия были распределены между УОИ и Отделом кадров. В компетенцию этого отдела вновь входит организация системы продвижения по службе и профессиональная подготовка, но бюджетная секция отдана в ведение Главного контролера, который не берет на себя функции обработки информации, передаваемой в УОИ.

41. Можно поставить под вопрос правильность методологии, которая обусловила создание УОИ, в той мере, в какой более опасным представляется принятие решений, кажущихся или считающихся независимыми от "узких местнических интересов", без достаточного учета того, что они являются лишь идеальными решениями вымышленных проблем. В сущности неверным является то соображение, что, поскольку система ИБМ, известная под названием "Планирование экономических систем", используется примерно 500 предприятиями, включая Всемирный банк, ее можно с успехом перенести в рамки ЮНИСЕФ.

42. В распоряжении Фонда, безусловно, имеется совершенная сеть передачи информации, и частично Фонд функционирует как промышленное и коммерческое предприятие. Однако на него распространяются административные и финансовые ограничения, которые можно смягчить, но нельзя ликвидировать. Кроме того, необходимо учитывать трудности, связанные с руководством международным персоналом, а также с определенной социально-политической средой. Иначе говоря, можно выразить опасения, что принятая реформа не принесет пользы, а лишь усложнит проблемы общей организации служб информации и их функционирования, если в центре внимания будут находиться функции и инструменты, а не принципы и цели. Включение категории целей в область средств не только чревато опасностью их перепутать или принять одни за другие, но и приводит к слишком явному несоответствию между массой накопленных знаний или их относительной сложностью, с одной стороны, и гораздо более скромными, а значит и более элементарными требованиями деятельности на местах - с другой.

43. Как бы то ни было, поскольку выбор уже сделан, то желательно, чтобы результатом создания УОИ, этой интерактивной памяти ЮНИСЕФ, было лучшее использование знаний, полученных в результате деятельности на местах и переданных в виде докладов должностных лиц внешних служб, Управления внутренней ревизии и некоторых показательных исследований. Кроме того, следует, видимо, отметить, что с учетом объема накопленной документации необходимо уделять особое внимание борьбе против перенасыщения и связанной с этим работе по отбору. Нельзя ни в коем случае недооценивать тот факт, что избыток информации чреват теми же последствиями, что и задержки в ее поступлении, и в настоящее время должностные лица Фонда интеллектуально и физически не в состоянии проработывать тот объем текстов, который производится для них в штаб-квартире.

D. Объединение отделов по программам

44. Слияние двух отделов, которые должны заниматься программами, представляет собой реформу, проведение которой уже давно назрело. Лишь одно стечение обстоятельств вызвало это разделение, которое, как предполагалось, поможет упрочить положение исполнительных органов путем расширения функции технического совета (консультативного органа), который весьма искусственно был изолирован от географических отделений поддержки программ. СИАР (Скандинавский институт административных исследований) уже отметил недостатки системы, которая приводила к нерациональному использованию знаний, явному дублированию на уровне штаб-квартиры, неоправданному затягиванию процедур, а также к пагубному вмешательству в установленные с внешними службами отношения.

45. Структурная перестройка двух отделов, способствуя решению одной проблемы, в то же время влечет за собой новые трудности. Фактически она сопровождается созданием некоего "Управления по вопросам планирования", которое, как представляется, должно более четко определять круг административных и финансовых обязанностей в целях их эффективной оценки, а также давать разъяснения в отношении целей, последовательности и сроков, уточняя при этом стратегии или оперативные планы и содействуя повышению уровня общего управления финансами, персоналом и материальными средствами.

46. Не следует отрицать нецелесообразность, притом очевидную, наделения указанного "Управления по вопросам планирования" разнородными функциями планирования и оценки, методологическими и организационными функциями и административного подчинения заместителю Директора-исполнителя по программам при одновременном превращении его в службу, находящуюся в непосредственном подчинении у Директора-исполнителя. Более предпочтительной представляется предложенная ранее схема, при которой проводится различие между инспекционными функциями и функциями долгосрочного прогнозирования и не прослеживается непреднамеренная или преднамеренная тенденция воссоздать под новым названием бывший Отдел разработки программной политики и планирования. Во всяком случае, необходимо сделать акцент на дублирование и конкуренцию, которые отныне возможны в связи с одновременным существованием Управления по вопросам планирования и УОИ.

47. Будучи приданным заместителю Директора-исполнителя по оперативной деятельности, УОИ, как представляется, настолько возвышенно и широко толкует свои обязанности, что становится все сложнее понять, в чем состоят функции Управления по вопросам планирования и, возможно, самого заместителя Директора-распорядителя по программам. Среди функций, которые, по мнению начальника УОИ, входят в сферу его

компетенции (см. письмо от 16 мая 1986 года на имя начальника регионального отделения ЮНИСЕФ в Колумбии), можно отметить выявление информационных ресурсов, необходимых для планирования, "мониторинга" и осуществления программ, а также для знания основных вопросов, касающихся положения детей в исследуемых странах. Сюда следует добавить обеспечение поступления с мест в штаб-квартиру информации оценочного характера ("обратная связь") и ее обработку в целях обобщения данных, которые в дальнейшем будут использоваться для ориентации деятельности внешних служб, а также для реализации типовых систем данных в смежных областях.

48. При всей внешней привлекательности подобной модели нельзя не признать, что ее использование связано с серьезным риском. Не исключено, что одними и теми же вопросами будут заниматься сразу два или три подразделения. Директор-исполнитель столкнется с трудностями, когда ему придется решать вопросы с руководителями УОИ, Управления по вопросам планирования и Отдела по программам, чьи функции совпадают, а иногда и дублируются. Что касается заместителя Директора-исполнителя по программам, то в этом случае он не сможет не оказаться в весьма неприятном положении координатора, лишённого всех полномочий третейского судьи.

49. Для того чтобы объединение в рамках Отдела по программам могло привести к положительным результатам, несмотря на возможное ущемление прав и конкуренцию, необходимо, во всяком случае, чтобы вновь создаваемая организация использовала систему географических отделений бывшего Отдела поддержки программ, поскольку их ответственные сотрудники являются обычными корреспондентами внешних служб и поддерживают прямой контакт с представителями ЮНИСЕФ в странах. Распределение работы на географической основе должно быть увязано с перераспределением обязанностей между отделениями, которым следует вести более строгий учет объема своих расходов и используемых средств. Не нужно также забывать о том, что в соответствии с новой политикой Фонда на мероприятия на одном африканском континенте отныне выделяется больше средств, чем для всех остальных регионов мира, где ЮНИСЕФ осуществляет свою деятельность.

50. В интересах объединения Отдела по программам необходимо поэтому сконцентрировать усилия на реорганизацию географических отделений и, упразднив технические группы бывшего Отдела разработки программной политики и планирования, перенести центр тяжести консультативного обслуживания на периферию, ибо на уровне штаб-квартиры консультативное обслуживание будет носить слишком общий или абстрактный характер. В тех случаях, когда на него не распространяются некоторые меры по экономии средств, вызванные как финансовым кризисом ООН, так и интересами Фонда, персонал этих технических отделений с целью перераспределения на региональном уровне должен либо передаваться географическим отделениям, либо переводиться на выборочной основе во внешние службы (см. пункты 58-60).

51. Поэтому с учетом предыдущих замечаний рекомендуется следующее:

а) установить более продолжительный интервал между сроками проведения совещаний на уровне руководителей подразделений, а также упростить существующую в настоящее время систему коллегиальности;

б) создать инспекционную группу Фонда с весьма ограниченным числом участников, обладающих полномочиями в вышеупомянутых вопросах;

с) создать сектор по вопросам прогнозирования и анализа с возложением на него обязанностей по проведению аналитических исследований, который мог бы успешно заменить Управление по вопросам планирования, полезность и необходимость которого сомнительны;

д) передать этому сектору журнал "Assignment Children", который будет служить в качестве иллюстративно-информативного органа для академических и научных кругов;

е) сконцентрировать усилия по реорганизации нового Отдела по программам на вопросе о географических отделениях;

ф) упразднить технические группы бывшего Отдела разработки программной политики и планирования, перераспределив их персонал между географическими отделениями Отдела по программам и внешними службами или упразднив отдельные должности;

г) уточнить роль УОИ по отношению к новому Отделу по программам и уделить первоочередное внимание отбору внутренней информации и ограничению ее потока.

Е. Реорганизация внешних служб

52. В отличие от некоторых учреждений системы Организации Объединенных Наций, которые после создания солидного аппарата центральных служб обзавелись внешними службами, ЮНИСЕФ пришлось создавать свои центральные службы с учетом деятельности в интересах детей в развивающихся странах, вся важность и вся значимость которой проявляются лишь на местах. Принятие основополагающего и плодотворного принципа подхода на уровне отдельных стран, децентрализация обязанностей задействованного в рамках сотрудничества персонала, преобладание горизонтальной структуры управления Фондом над вертикальной не могли не сказаться положительно в начальный период работы. В результате внедрения системы прямых и двусторонних отношений, которая устанавливается между представителями отделений в странах и штаб-квартирой, позволяющая исключить промежуточное иерархическое звено на региональном уровне, еще больше проявляется своеобразие механизма и его функционирования.

53. Если функции и конечные цели отделений в странах, сотрудники которых наделены правом непосредственно обращаться в штаб-квартиру и играют решающую роль при подготовке программ, и ни у кого не вызывают возражений, то сохранение регионального звена по-прежнему находится под вопросом. В течение 40 лет существования ЮНИСЕФ сторонники и противники его ликвидации или его укрепления вели между собой непрерывную борьбу и в зависимости от обстоятельств или предоставляющихся благоприятных возможностей то одни, то другие считали, что они одержали победу. Несомненно, что современные средства электросвязи и транспорта, использование телекса, самолета или ЭВМ в сочетании с телефоном вооружают солидными аргументами тех, кто считает, что региональное звено является тормозом, украшением или лишним звеном. С другой стороны, если не принимать во внимание конкретные вопросы, которые возникают в связи с конфигурацией стран-континентов или небольших островных территорий, то представляется очевидным, что региональные отделения, призванные охватить своей деятельностью географические районы, характеризующиеся самым широким разнообразием административных и политических методов правления, экономических уровней и потребностей, являются гораздо менее подготовленными для решения конкретных проблем на местах по сравнению с отделениями в странах.

54. Именно с учетом этих соображений еще в 1975 году в докладе СИАР был сделан однозначный вывод о необходимости чистого ограничения функций региональных отделений. Чувствуя, что сама их деятельность поставлена под угрозу, последние проявили тенденцию к изобретению для себя новых функций или попытались придать вес своей особой компетенции. Они подчеркивали необходимость в координации программ с учетом человеческого фактора, эффективность общего материально-технического снабжения, своевременность осуществления в рамках своих полномочий функций технического совета и ревизора и своей функции в области внешних связей с правительствами стран-бенефициариев на соответствующем уровне. Таким образом, было положено начало постоянному, проходившему с переменным успехом двойному соперничеству между географическими отделениями Отдела по программам и региональными отделениями, которые постоянно претендовали на большую автономность, с одной стороны, и между техническими группами сектора по программам и теми же самыми региональными отделениями, которые стремились укрепить на своем уровне функцию совета - с другой.

55. Как представляется, больше практические, чем теоретические соображения подтвердили целесообразность сохранения региональной структуры, руководитель которой, лишенный какой бы то ни было иерархической власти над представителями отделений в странах, продолжает тем не менее оставаться весьма влиятельным лицом в силу своего "старшинства". Если находящийся в его ведении географический район имеет умеренные размеры, руководитель регионального отделения должен и далее играть свою роль регулятора программ, контролера за деятельностью ревизорской службы и технического совета и "разъездного посла" при правительствах-бенефициариях. Как координатор в области материально-технического обеспечения, статистики и управления людскими ресурсами он должен также сохранять за собой роль высшего должностного лица по связи с общественностью, в обязанности которого входит обеспечение сбора средств и поддержание необходимых связей с входящими в сферу его компетенции национальными комитетами, неправительственными организациями и другими донорами.

56. Находясь на пересечении направлений, выбранных на основе опыта, накопленного представителями отделений в странах, и исследований, проведенных университетами, а также на основе потоков внешней информации и национального программирования, региональное отделение представляет собой, на соответствующем уровне, необходимую структуру для распространения опыта, накопленного в области развития детей. Оно может и должно более гибко реагировать на кризисные ситуации; оно может и должно также, поскольку оно является центром проведения таких мероприятий, содействовать определению долгосрочных перспектив, которыми руководствуется в своей деятельности ЮНИСЕФ, проведению анализов и исследований, оценок и контроля. По сравнению со штаб-квартирой или отделениями в странах в рамках этого подразделения в случае необходимости можно более эффективно решать проблемы, связанные с назначением или продвижением персонала, обладающего определенным практическим опытом, а также использовать, помимо английского, другие рабочие языки.

57. Можно было бы привести много других различных по значению примеров, иллюстрирующих правильное использование этого промежуточного звена. Однако при реорганизации региональных отделений, помимо уточнения и расширения некоторых из обычных функций, представляется более необходимым настоять на новом определении функции технического совета и условий набора персонала на местной основе, а также на пересмотре некоторых сфер региональной компетенции.

58. Распределение функций технического совета между штаб-квартирой и внешними службами представляется менее эффективным, поскольку не похоже, чтобы "Главное управление" проявило должный интерес к конечным целям и методам "консультативного органа", функционирование которого всегда менее эффективно, когда она действует на слишком большом расстоянии от испытательной площадки, границы которой устанавливают внешние службы. Слишком часто техническим отделениям Управления по программам приходилось под эгидой консультативной деятельности переделывать техническую работу ФАО, ВОЗ или ЮНЕСКО ценой больших затрат и с привлечением значительного персонала, тогда как можно было бы установить прямую связь между этими учреждениями ООН и географическими отделениями того же самого Управления, усиленными за счет того или иного специалиста или того или иного технического работника. Представляется, что ЮНИСЕФ недавно учел это обстоятельство и должен решительно продолжить взятый им курс на выправление, которое пока еще только начинается.

59. Необходимо также отметить, что подход на уровне общины или просто многоцелевой подход, присущий некоторым комплексным проектам, во многом снижает ценность технических советов консультантов, вынужденных либо пристрастно, либо слишком односторонне смотреть на вещи. Заметим, что проблемы образования или здравоохранения, питания или санитарии не существуют "сами по себе", что их нельзя рассматривать в отрыве от определенного политико-военного или культурного контекста, тем более, что во многих развивающихся странах социально-культурные параметры экономических вопросов, как представляется, имеют основополагающее значение. Вот почему, если мы хотим сохранить за "консультативным органом" его роль, настоятельно необходимо, чтобы этот орган закрепился на уровне регионального отделения и функционировал в рамках определенных правил интеллектуальной гигиены и разумного руководства.

60. Консультант по вопросам санитарии или образования, так же как и специалист в области социальной статистики или питания должен постоянно руководствоваться в своих анализах и выводах практическим опытом. Ему необходимо согласовывать также свои цели, обусловленные его профессией, с более разносторонним подходом, в котором нуждается персонал на местах. Он не должен в ходе своих посещений региональных отделений отдавать предпочтение какой-либо одной стране или постоянно посещать одни и те же места. Он должен особенно внимательно относиться к тому, чтобы не смешивать свою функцию консультанта с функцией инспектирования служб, которая не входит в круг его обязанностей. При случае он может оказать также дополнительную помощь этим "подотделам", сотрудники которых должны удовлетворять весьма разнообразным требованиям, и которые, таким образом, могли бы получить временную поддержку благодаря помощи со стороны консультанта, ставшего на время сотрудником.

61. Если региональное отделение призвано обеспечивать наиболее благоприятные условия для реализации функции технического совета, оно может также осуществлять некоторые мероприятия по набору оперативного персонала. В докладе, касающемся продвижения по службе персонала категории специалистов в ЮНИСЕФ (JIU/Note/82/1), инспектор Бертран, рассматривая вопрос о "сотрудниках по программам", уже задался вопросом, не влечет ли за собой понятие специализации специализации по географическому принципу. Им был сделан вывод о возможности обеспечения специализацией по крайней мере большинства из них, "организуя ротацию соответствующих постов на том же континенте и, возможно, поощряя возвращение по крайней мере один раз в течение срока службы, в ту же самую страну на должности различных уровней".

62. Что касается сотрудников международного или национального набора, которые заняты в рамках проектов и не занимают постоянных должностей, а также программ или социальной коммуникации, здесь целесообразно изучить, отдельно от "основного персонала", и реализовать возможности региональных отделений. Задача реформы состоит в обеспечении возможности более эффективной сменности персонала и придания "неполитического" и более "многокультурного" характера определенным категориям набираемого на работу персонала.

63. Высказанные соображения и предложения указывают в пользу перестройки региональных отделений. Сохранение двух региональных отделений для стран Азии и Тихого океана и Латинской Америки с их штаб-квартирами в Бангкоке и Боготе не вызывает проблем. Однако было бы целесообразно организовать региональное отделение для стран Магриба, Mashрика и Ближнего Востока, чтобы в него входили страны, относящиеся в настоящее время к региональному отделению для Ближнего Востока, включив в него также Пакистан и исключив Судан и Джибути, с передачей их в ведение регионального отделения для Восточной Африки.

64. Расширение деятельности миссий ЮНИСЕФ в Африке предполагает более глубокую перестройку и создание регионального отделения в южной части Африки. Это новое региональное отделение с предполагаемым размещением штаб-квартиры в Хараре могло бы охватить семь стран, находящихся в настоящее время в ведении регионального отделения для Восточной Африки (Мозамбик, Малави, Свазиленд, Ботсвана, Лесото, Зимбабве, Замбия) и двух стран, относящихся к региональному отделению для Западной Африки (Ангола, Сан-Томе и Принсипи). За исключением намечаемых двух сокращений региональное отделение для Западной Африки не претерпит никаких изменений, по крайней мере на данном этапе.

65. При проведении перестройки периферийных служб, в частности региональных отделений, следует руководствоваться следующими рекомендациями:

а) обеспечить комплектование региональных бюро на основе двух принципов - "старшинства" и "двуступенчатой структуры";

в) заменить систему проведения полугодовых региональных совещаний, в работе которых принимают участие все представители стран, а также определенное количество сотрудников или советников, системой совещаний, носящих менее официальный и более рабочий характер, которые позволили бы проводить конструктивный обмен мнениями между директором регионального отделения и представителями стран, объединенных в группы по три или четыре человека;

с) приблизить консультативные механизмы к региональным отделениям и параллельно сократить вспомогательный аппарат технических подразделений Отдела по программам;

д) поручить заместителю Директора-исполнителя по программам разработать дополнение к "пособию по программам ЮНИСЕФ" и уточнить в нем круг обязанностей технических советников регионального уровня в соответствии с вышеназванными соображениями, добиваясь разграничения их обязанностей от функций инспекционной службы, а также закрепления их роли поддержки и обеспечения, которую они призваны играть на уровне "подотделений";

- е) изучить условия и процедуры набора определенных категорий сотрудников на региональном уровне;
- ф) пересмотреть районы компетенции различных региональных отделений;
- г) создать новое региональное отделение для южной части Африки.

Г. Связи с общественностью и информация для внешнего потребления

66. В ведении заместителя Директора-исполнителя по внешним связям отныне будут находиться два отдела: очень важный Отдел финансирования программ, который пользуется в своей деятельности по сбору средств достаточно широкой автономией, и Отдел информации, который недавно слился с подразделениями по связям с неправительственными организациями. Необходимо также отметить, что заместитель Директора-исполнителя по внешним связям, который на протяжении продолжительного времени возглавлял Консультативный комитет по управлению Отделом продажи поздравительных открыток, отныне является заместителем председателя его административного совета, непосредственно подчиняющегося Директору-исполнителю.

67. Заслуживает сожаления то, что связи с неправительственными организациями в новом Отделе информации ослабли. Наряду с близостью решаемых задач и общностью их конечной цели, а также благотворительный и неприбыльный характер их деятельности, что их объединяет в реальной жизни, неправительственные организации функционируют в весьма различных социально-культурных условиях, которые определяют направленность деятельности организаций международного характера и организаций западного типа или национальных организаций, а также массовых движений, действующих в развивающихся странах.

68. Что касается промышленно развитых стран, то отношения, поддерживаемые ЮНИСЕФ с неправительственными организациями, в значительной степени напоминают отношения, которые он устанавливает с их национальными комитетами. В развивающихся странах деятельность национальных неправительственных организаций концентрируется на реализации программ и проектов. Несомненно, было бы предпочтительнее поручить управление связями с неправительственными организациями западного типа Отделению в Женеве, которому лучше известна их специфика и которое уже занимается этими вопросами с большей или меньшей степенью компетентности. В таком случае связи с национальными неправительственными организациями могли бы входить в компетенцию Отдела по программам. Не вынося каких-либо рекомендаций, здесь лишь предлагается продумать этот вопрос с учетом того, что в интересах административного управления чаще следует руководствоваться прагматическими, а не юридическими соображениями.

69. Не вдаваясь в подробности проблемы, которая заслуживает специального доклада и которая уже освещалась в исследованиях, проведенных в 1982 году Мартином Энналсом и Е.Ж.Б. Роз, необходимо постоянно учитывать то, что ЮНИСЕФ одновременно преследует весьма различные цели и что его Отдел информации охватывает достаточно разнородные области. Аналогичным образом информация для аппарата и Правления должна несколько отличаться от информации, направляемой в национальные комитеты и неправительственные организации, равно как и деятельность по мобилизации общественности должна приобретать конкретные формы в зависимости от того, на какие слои населения она направлена. Неодинаковым должен быть информационный материал, если он рассчитан на правительства, получающие помощь на благо детей или на правительства-доноры, а также если он направляется в адрес академических кругов или

средств массовой информации. Кроме того, "пропагандистское обеспечение проектов", направленное на активизацию населения стран-доноров, тоже является специфической сферой, которая, среди прочего, входит в компетенцию как служб программирования, так и подразделений, занимающихся внешними связями.

70. Что касается аудиовизуальных материалов или рабочих документов, брошюр или плакатов, а также регулярных изданий, то Отдел информации должен особенно тщательным образом следить за тем, чтобы не было путаницы в различных языках, чтобы не было противоречий и искажений и чтобы материалы направлялись по назначению. Просветительская работа не является рекламой, однако пропаганда и мобилизация средств несколько отличаются от фактологической информации. Аналогичным образом отношения, которые Фонд поддерживает со средствами массовой информации, должны отличаться от отношений, которые он устанавливает в области коммуникации с сотрудниками, которые должны всегда быть хорошо информированными, подготовленными и заинтересованными. Эти вещи являются бесспорными, но иногда на уровне организационных вопросов чаще наблюдается склонность забывать о том, что отнюдь не способствует практическому решению задач.

71. Указывается также, что недавно осуществленные реформы в области внешних связей привели к фактическому ограничению полномочий заместителя Директора-исполнителя, в ведении которого они находятся, хотя такая цель и не преследовалась. Отдел финансирования программ по-прежнему находится в компетенции руководителя высокого ранга, но если он даже будет передан, пусть формально, в ведение заместителя Директора-исполнителя по внешним связям, то на этот счет все равно оговорено, что он в своей деятельности по сбору средств оказывает содействие Директору-исполнителю. Аналогичным образом новый Отдел информации и неправительственных организаций все в большей степени становится придатком Канцелярии Директора-исполнителя прежде всего потому, что на Отдел возложено руководство "крупными мероприятиями". С другой стороны, ясно, что подчинение Отделения в Женеве заместителю Директора-исполнителя носит скорее формальный, нежели реальный характер. Что касается Отдела продажи поздравительных открыток, деятельность которого носит специфический характер, то его технология и методика предполагают автономию, которую пока еще не удалось поместить в правовые рамки, пригодные для осуществления его деятельности.

72. Таким образом, устранение излишнего дублирования не вызовет трудностей. С учетом финансового кризиса, обуславливающего необходимость принятия определенных мер экономии, в частности, в отношении тех сотрудников, которые, не являясь совершенно излишними, не осуществляют абсолютно необходимых функций, можно было бы ликвидировать должность заместителя Генерального секретаря по внешним связям. В свете намеченного, реформы 1986 года дали бы конкретные результаты. С учетом того, что ответственность за решение задач, входящих в круг компетенции двух подразделений по внешним связям, а также за обеспечение необходимой координации, можно было бы возложить, в частности, на специального помощника Директора-исполнителя, рекомендуется следующее:

а) возложить обязанность по осуществлению руководства деятельностью двух отделений по внешним связям на специального помощника Директора-исполнителя;

б) ликвидировать, в естественном порядке, должность заместителя Генерального секретаря по внешним связям.

III. КОНТРОЛЬ ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ПРОГРАММ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ МЕРОПРИЯТИЯ

A. Пути развития в интересах ребенка

73. Из двух направлений политики – политики полюсов в развитии для наименее развитых стран, в основе которой лежат принципы использования имеющегося опыта и его широкого распространения, и политики, в рамках которой основное внимание уделяется гуманитарным, а не экономическим вопросам и оказанию чрезвычайной помощи, а не эффективной среднесрочной помощи, – ЮНИСЕФ отдал предпочтение второму из них. Поэтому наименее развитые страны и малые государства будут получать помощь, объем которой в расчете на каждого ребенка будет в три раза выше, чем в странах, получающих так называемую обычную помощь. А к числу тех критериев, которые будут учитываться при определении объема помощи детям, будут относиться не только объем ВВП и уровень детской смертности, но также и серьезность экономического положения или сложность положения в других областях.

74. Для достижения стоящих перед ним целей ЮНИСЕФ заключает с правительствами стран, получающих его помощь, соглашения, в которых закрепляются их отношения и обязательства сторон и, в частности, указывается, что предоставляемая помощь будет использоваться или распространяться без какой-либо дискриминации по признаку расовой и национальной принадлежности, религиозных убеждений и политических взглядов, что, впрочем, приведет к возникновению определенных трудностей в некоторых крупных странах. Эти соглашения составляются на основе типового текста, но с учетом различий, существующих в соответствующих регионах и странах. Осуществляя сотрудничество в рамках этих соглашений, Фонд опирается на районные и местные общины, которым правительства предоставили определенные полномочия для выполнения общих задач. Он также использует предоставленное этими правительствами право сотрудничать на местах с различными НПО.

75. Поскольку проблемы детей необходимо рассматривать в межсекторальном плане, национальным отделениям, как правило, необходимо будет сотрудничать со многими министерствами. Основными партнерами Фонда будут министерства здравоохранения, образования или планирования, социальных дел, общинного развития или информации, в некоторых случаях – сельского хозяйства. Следует с сожалением отметить, что министерства финансов, несмотря на их важную роль в финансировании местных расходов по программам, в которых принимает участие Фонд, редко указываются в списке его традиционных партнеров. Кроме того, если на региональном и местном уровнях ответственные должностные лица активно участвуют в координации мероприятий, осуществляемых совместно с фондом, то связи с министерствами внутренних дел, от которых зависит осуществление этой деятельности, как представляется, не столь тесны, как этого хотелось бы. Независимо от числа и специализации национальных партнеров проблема межведомственной координации возникает постоянно и чаще всего решается лишь по инициативе Фонда.

76. В этой связи следует отметить, что рекомендации, выработанные инспектором Бертраном в 1980 году, дали положительные результаты и позволили устранить основные недостатки в руководстве программами ЮНИСЕФ. Руководящие принципы составления программ в целом были систематизированы и в четкой форме изложены в пособии, которое удобно в обращении и имеет весьма подробный характер. Обзоры положения детей, необходимость в которых ощущалась крайне остро, были успешно проведены, хотя

и не во всех случаях было возможно определить степень надежности представленных данных, а ценность статистической информации по-прежнему была сомнительной вследствие разрозненного и фрагментарного характера данных.

77. Кроме того, были внесены поправки в цикл программирования. Отныне планы работы будут составляться на более продолжительные периоды времени. Это даст возможность, сохраняя предполагаемую эффективность программ, избегать увеличения объема чересчур фрагментарной по своему характеру подготовительной работы, облегчить тем самым персоналу его задачи и позволить ему заняться проведением более конкретной деятельности на местах. Ряд рекомендаций осуществить было довольно сложно. Так, например, ЮНИСЕФ было предложено "на систематической основе поощрять практику привлечения населения к разработке, осуществлению и оценке проектов", однако эта смелая инициатива зачастую не находила поддержки. Кроме того, было высказано пожелание, чтобы сроки планов работы совпадали со сроками осуществления планов развития, "если таковые существуют", однако часто приходилось сталкиваться с тем фактом, что их наличие, к стати, не являющееся правилом, далеко не всегда предполагало их осуществление.

78. Опыт, на основе которого были выработаны рекомендации инспектора Бертрана, был накоплен равным образом в азиатских странах и странах Среднего Востока, а не в Африке, поскольку тогда ЮНИСЕФ осуществлял свою деятельность именно в этих регионах. Нередко в таких странах, как Индия и Индонезия, располагающих развитым механизмом планирования, разветвленной системой государственного управления и/или установившейся системой развития общин, зональные или региональные программы могли осуществляться на базе развитой системы региональных или местных органов управления, а также на базе университетов, статистических центров и научно-исследовательских институтов. Осуществлению совместной с Фондом деятельности способствовал высокий уровень квалификации административного персонала стран-получателей помощи. Это также способствовало определению общими усилиями целей и проектов, проведению исследований по их технико-экономическому обоснованию и деятельности по контролю за их осуществлением.

В. Концентрация внимания ЮНИСЕФ на африканских странах

79. В целом положение в значительной степени изменилось с тех пор, как центр тяжести в осуществлении деятельности Фонда стал постепенно перемещаться со стран Дальнего и Среднего Востока на африканские страны, расположенные к югу от Сахары, и в те страны, в которых недостаточно развиты система административного управления, механизмы планирования и статистические структуры. Разумеется, в этом случае по-прежнему необходимо составление программ, сотрудничество с правительствами и имеющий важное значение национальный подход, но несомненно то, что государствам-бенефициариям, которые, как предполагается, сохраняют инициативу в выработке своих программ в области улучшения положения детей, чаще всего придется сталкиваться с трудностями при окончательной доработке этих программ, поскольку они будут опираться лишь на свой собственный потенциал.

80. Принципы, выработанные инспектором Бертраном, и подготовленное на их основе пособие по составлению программ ни в коей мере не потеряли своей важности. И все же реальные условия африканских стран диктуют необходимость более прагматического и менее научного подхода к составлению программ в целом. Ведь в условиях этих стран либо вообще не будет национальных планов, либо сроки их осуществления будут редко совпадать со сроками реализации плана ЮНИСЕФ, либо отсутствие безопасности и

подрывные действия приведут к тому, что национальный план будет просто теоретическим документом или своего рода сборником необходимых справочных материалов. Таким образом, правительства, которые теоретически являются инициаторами программ, чаще всего лишь будут ставить свою подпись под предложениями, сформулированными ЮНИСЕФ, но рассматриваемыми в качестве выработанных на основе совместно принятого решения.

81. Независимо от наличия государственного плана и от того, является он индикативным или директивным, проблема будет заключаться не столько в том, чтобы формально привести его в соответствие с планом деятельности ЮНИСЕФ, сколько в том, чтобы обеспечить соответствующее сотрудничество в осуществлении проектов, которые правительства стран-бенефициариев в конечном счете одобряют или отвергают и которые, особенно в условиях африканских стран, будут разрабатываться сотрудниками, занимающимися программами Фонда. В этом случае создание сети тесных личных контактов на уровне правительств будет иметь более важное значение, чем подготовка излишне широкомасштабных и детальных планов деятельности.

82. Материальные, политические, экономические, военные, демографические, социальные и культурные проблемы африканских стран, расположенных к югу от Сахары, несоизмеримы с трудностями в осуществлении программ в Азии и на Среднем Востоке, в которых ЮНИСЕФ осуществлял свою деятельность раньше. Увеличивая объем ресурсов на оказание помощи африканским странам, Фонд, разумеется, не должен пренебрегать обзорами положения и деятельностью по составлению среднесрочных программ; ему следует уделять больше внимания вопросам контроля и наблюдения за осуществлением программ, а также их поддержки, которые в новых условиях приобретают исключительную важность.

83. Там, где еще не проводятся анализы положения, позволяющие определять существующие потребности и трудности, их, разумеется, будет необходимо осуществлять, причем с учетом местных условий. При этом будет необходимо принимать во внимание хроническую нехватку статистического инструментария, характерную для этих стран бедность и тот факт, что имеющаяся информация и данные переписей устарели. При проведении анализов необходимо избегать ошибочных обобщений на основе устаревших цифровых данных или фрагментарных по своему характеру монографий, нельзя допускать, чтобы они были слишком велики по объему и напоминали по своему содержанию и размеру докторские диссертации. Деятельность по сбору информации позволяет восполнить лишь один пробел; другая же крайность, заключающаяся в избирательном по своему характеру сборе огромного числа цифровых и других данных, лишь приведет к возникновению проблемы другого рода. Нельзя допускать, чтобы похвальное стремление не разрабатывать необоснованные проекты приводило к затягиванию сроков реализации и сопровождалось проведением исчерпывающих исследований, которые имеют весьма ограниченное значение с оперативной точки зрения.

84. План деятельности в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, сохраняет свою практическую важность, и в нем намечаются рамки конкретных практических и теоретических мероприятий. Вместе с тем не следует допускать, чтобы успех осуществления проекта ставился в зависимость от излишне тщательного планирования, в ходе которого всегда упускается какой-либо важный элемент и встречаются непредсказуемые трудности. Кроме того, не надо забывать, что в

некоторых случаях само понятие программирования в значительной мере размывается, поскольку его этапы и методы не всегда соответствуют существующим экономическим и социальным условиям 2/.

85. Что касается обзоров положения и оперативных планов деятельности, то специфические условия африканских стран требуют переориентации некоторых направлений деятельности, которые в определенной степени теряют свой смысл в условиях, когда голод, эпидемии и военные действия нарушают нормальную жизнь населения, и, в первую очередь, женщин и детей, которые больше всего от них страдают. В одних районах последствия засухи, наводнений и циклонов усугубляются подрывными действиями и опасностью положения в целом. В других массовая утечка специалистов, приток сельского населения в города и широкомасштабные военные операции не дают возможности проводить никакую последовательную деятельность в области улучшения положения сельских детей. В таких районах в результате недоедания, вызванного стихийными бедствиями, наносящими ущерб сельскому хозяйству, дети становятся особенно подвержены инфекционным заболеваниям, от которых их сложно предохранить даже при наличии более серьезных программ, если учесть к тому же трудности, связанные с транспортировкой и удаленностью районов. Кроме того, нехватка транспорта, горюче-смазочных материалов и запасных частей, сбои в функционировании системы камер-холодильников, нехватка портового оборудования, а также затянутость таможенных формальностей будут усугубляться нехваткой квалифицированных технических специалистов, слишком частой ротацией специалистов-экспатриантов и недостатками в области образования, и все это будет препятствовать осуществлению даже самого незначительного краткосрочного проекта.

86. Даже там, где система инфраструктур и коммуникаций достаточно развита, неравенство в области охвата санитарно-медицинским обслуживанием, значительное сокращение средств на образование и социальные программы и неспособность финансировать ряд постоянных расходов будут мешать полностью реализовать потенциал программ ЮНИСЕФ и нередко будут приводить к тому, что инвестиции на сельскохозяйственное водоснабжение и канализацию, равно как и деятельность в области соответствующей технологии будут несбыточной мечтой и безуспешным делом. В таких условиях понятие развития в интересах детей неразрывно сочетается с понятием чрезвычайной помощи, необходимость которой приобретает постоянный характер. И все же в этих неопределенных условиях составления программ, в которых приходится постоянно приспосабливаться к непрерывно изменяющимся условиям и быстро переориентироваться вследствие серьезного кризиса, деятельность по контролю за достигнутым прогрессом приобретает особую важность. Эту деятельность по контролю целесообразно рассматривать в ее трех формах: оценки, ревизии и "мониторинга".

2/ В этой связи можно привести отрывок из доклада за 1985 год представителя в ЮНИСЕФ от страны, входящей в Региональное отделение для Западной Африки: "Любая деятельность в области улучшения положения женщин и детей представляет собой подвиг", или же другой отрывок из доклада за тот же год, касающегося одной из стран, входящих в Региональное отделение для Восточной Африки: "Таким образом, в настоящий момент программирование в области ВРД представляет собой сочетание планирования и оппортунизма".

С. Оценка и ее рамки

87. До настоящего времени в рамках своей политики ЮНИСЕФ стремился обеспечить как можно более широкое участие правительств стран-бенефициариев в процессе оценки, который направлен на максимально объективное и систематическое определение смысла эффективности и действенности того или иного мероприятия с точки зрения достижения его целей, независимо от того, завершено оно или нет. Инспектор Бертран уже рекомендовал, чтобы в целях определения программ, охватываемых в первую очередь деятельностью по оценке, отдельные планы разрабатывались национальными службами стран-бенефициариев в сотрудничестве с Фондом.

88. Вместе с тем, отвечая на доклад Комиссии ревизоров о деятельности в 1983 году, Директор-исполнитель ЮНИСЕФ отметил, что в соответствии с его указаниями от 27 июля того же года все программы деятельности, входящие в рамки новых проектов, должны "включать предварительный календарный план мероприятий по оценке, предусматривающий ежегодное рассмотрение программы совместно с правительствами".

89. В первую очередь необходимо отметить, что для оценок, сложность которых варьируется в зависимости от объекта оценки, невозможно установить слишком общие правила. Сравнительно легко оценивать расширенную программу иммунизации, определять уровень охвата медико-санитарными услугами и устранять замеченные недостатки в функционировании системы камер-холодильников, но уже труднее выявлять слабые и сильные стороны учебной программы для начальных школ и еще сложнее определять эффективность подготовки инспекторов по вопросам здравоохранения в плане контроля за улучшением их деятельности по предоставлению услуг сельскому населению.

90. В некоторых случаях в рамках деятельности по оценке будет получена лишь весьма скудная информация. Поскольку детские сады играют важнейшую роль в развитии людских ресурсов, то нет необходимости проводить оценки для того, чтобы узнать, что для обеспечения развития ребенка требуется гораздо больше средств, чем для обеспечения его выживания, и что это даст позитивные результаты лишь много лет спустя. С другой стороны, если задаваться целью провести ретроспективную оценку прогресса в области обеспечения охраны детства, на что направлены различные взаимодополняющие программы, то будет невозможно определить, достигнут ли прогресс в результате осуществления проекта в области канализации, или же за счет использования соответствующих методов улучшения питания детей. Чем более важен элемент, тем менее он осязаем; а чем менее от осязаем, тем более сложной и соответственно дорогостоящей будет оценка; таким образом ввиду больших расходов на проведение оценки первоначальный интерес к ней может в значительной мере потерять свою силу.

91. В условиях африканских стран в рамках деятельности по оценке быстро устанавливаются определенные пределы, которые обуславливаются не столько природой оценки, сколько сложившейся ситуацией. Сотрудники, которые будут принимать участие в проведении намеченной оценки в сотрудничестве с Фондом, не имеют в своем распоряжении такого статистического механизма и таких справочных материалов, которые бы позволили им контролировать достигнутый прогресс в соответствии с установленными нормами. Хотя разработанные некоторыми правительствами методы иногда столь же научны и столь же обязательны, как и методы, которые приводятся в "Пособии по программам ЮНИСЕФ", работникам на местах в сельских районах и работникам промежуточного уровня тем не менее будет очень сложно выполнять свои

обязанности. Нехватка суточных и командировочных пособий, сложная форма предоставляемых докладов, боязнь поднять вопросы, которые не интересуют вышестоящее руководство, и слишком подробное рассмотрение которых может нанести ущерб карьере сотрудника, препятствуют проведению оценок, которые относятся не столько к области обычной административной практики, сколько к разряду благих пожеланий.

92. С учетом опыта, накопленного персоналом ЮНИСЕФ в этой области, а также с учетом достаточно формального характера ежегодного рассмотрения программ в целях их оценки, рекомендуется придерживаться следующих принципов:

а) определяя основные программы в том или ином регионе, не стремиться оценивать все проекты (Региональное отделение для восточной и южной части Африки имело в 1986 году 322 проекта), поскольку такая практика делает эту работу скучной и однообразной, приводит к повторам и имеет незначительную практическую ценность;

б) осуществлять крупные мероприятия по оценке лишь в исключительных случаях, например, когда существует почти полная уверенность в том, что в данной области возможно добиться решающего успеха или прорыва, не забывая при этом, что стоимость одной подлинно научной оценки всегда составляет не менее нескольких сот тысяч долларов;

в) избегать поспешных и преждевременных оценок в отношении целесообразности и потенциальной эффективности предстоящих мероприятий, при проведении которых используются услуги привлекаемых со стороны консультантов или отдельных консультантов, поскольку даже если непосредственная стоимость их услуг не будет слишком велика, фактические расходы не будут соответствовать достигнутым результатам;

г) конкретно указывать круг обязанностей при осуществлении мероприятий по оценке и контролю за ними и возлагать их на региональные отделения, поскольку на уровне штаб-квартиры будет трудно избежать двойных трудностей, обусловленных эконометрическими соображениями и отсутствием определенности, тогда как на уровне национальных отделений не будет обеспечиваться должная широта взглядов, равно как и независимость автора оценки в плане высказывания им критических замечаний;

е) стремиться расширять возможности правительств стран-бенефициариев в области проведения оценок с целью укрепления национальных статистических механизмов, подготовки специалистов и, при необходимости, с целью расширения сотрудничества с научно-исследовательскими институтами и аналогичными институтами, существующими в Кении, Судане и Корее.

93. Что касается этой последней рекомендации, то здесь нужно отметить, что речь идет о деятельности, рассчитанной на долгосрочную перспективу, результаты которой положительно скажутся на деятельности ЮНИСЕФ и осуществлении его программ лишь в будущем. Кроме того, само собой разумеется, что при выполнении этой задачи Фонд должен будет работать в тесном сотрудничестве со Статистическим управлением Секретариата Организации Объединенных Наций.

D. Укрепление "мониторинга" и деятельности по проверке отчетности

94. Придя в 1980 году к заключению о необходимости активизации "мониторинга" осуществлением программ и проектов, инспектор Бертран отметил необходимость оказания помощи "желающим национальным службам" в создании систем контроля, выработке "таблиц контроля за ходом достижения целей проектов" с разбивкой по проектам и целям, а также в "их постоянном обновлении". Он также рекомендовал, чтобы выдержки из этих таблиц раз в два года приводились в приложении к докладам, направляемым в штаб-квартиру национальными отделениями. С этими предложениями трудно считаться по трем причинам. Они предполагают, что в большинстве случаев правительства действительно пожелают осуществлять "мониторинг", что их административные органы непременно возьмут на себя эти функции и, что самое главное, они будут располагать методологией и потенциалом, позволяющими им удовлетворительно осуществлять эту деятельность.

95. Представляется, что следует идти в другом направлении. Для того чтобы "мониторинг" был более эффективен, чем деятельность по оценке, особенно в африканских странах, необходимо, чтобы он осуществлялся в трех различных формах. Во-первых, "мониторинг" должен осуществляться в форме проверки отчетности, как по программам, так и по счетам. Во-вторых, он должен осуществляться в виде контроля за использованием и обслуживанием имеющегося в распоряжении правительств тяжелого оборудования. В-третьих, самой простой, но отнюдь не менее важной, формой "мониторинга" должна являться деятельность по контролю на местах, поскольку лишь такой контроль позволяет узнать, насколько эффективно используются иглы и шприцы, выявлять случаи перерасхода средств и скопления товаров на складах, следить за правильным использованием простейшего оборудования, предоставленного в распоряжение сельских общин, не говоря уже о контроле за ходом строительства колодцев или методами хранения основных медикаментов, предоставленных какому-либо медицинскому пункту в отдаленной сельской местности.

96. Роль внутренней ревизии на региональном уровне известна, и следовало бы лишь изменить формы ее осуществления. Деятельность по финансовому контролю, которая направлена на обеспечение соблюдения установленных правил и регулярную проверку использования средств, должна всегда увязываться с деятельностью по контролю за осуществлением программ и по приведению их в соответствие с программами других учреждений Организации Объединенных Наций, но кроме того, такие проверки должны осуществляться автоматически. Деятельность по проверке отчетности не должна осуществляться лишь *a posteriori*, когда с помощью ревизии выявляется какое-либо нарушение или прогнозируется возникновение тупиковой ситуации. Ревизия на местах должна восприниматься не как своего рода придирка, а как необходимое текущее мероприятие. С самого начала она должна быть регулярной. Ревизор должен выступать как в качестве консультанта, так и в качестве контролера, и он должен регулярно проводить в рамках возложенных на него функций регионального масштаба проверки экономической и финансовой деятельности.

97. Разумеется, разбираясь в вопросах контроля за осуществлением программ слабее, чем в вопросах финансовой деятельности, внутренний ревизор в зависимости от потребностей и характера проектов мог бы прибегать к услугам того или иного регионального советника-специалиста или эксперта-консультанта. Процедуры могут быть различными, но важно, чтобы эта процедура была установлена в официальном

порядке, чтобы ее применение было упорядочено и, в первую очередь, чтобы в интересах коллективной работы ревизор избегал излишней специализации в своей работе и слишком однобоких, а следовательно и узких, взглядов.

98. Помимо работы по контролю за экономической и финансовой деятельностью, которую необходимо лишь укреплять и проводить на регулярной основе, следует также проводить технический контроль, который, как представляется, до настоящего времени не проводился, хотя он и очень необходим в условиях африканских стран. В соответствии с соглашениями, заключенными Фондом с правительствами, ЮНИСЕФ закупает и доставляет оборудование, которое с момента выгрузки в порту становится собственностью государств-бенефициариев. Государства отвечают за складирование и хранение оборудования в надежном месте, а также обязуются надлежащим образом его использовать и обеспечивать сохранность, правда иногда эта задача для них оказывается весьма сложной. Речь не идет о том, чтобы поставить под сомнение вопрос приобретения этой собственности государствами, и все же было бы целесообразно сохранить за ЮНИСЕФ определенное право контроля, с тем чтобы обеспечить надлежащий уход за оборудованием, а также должный учет дополнительных материалов и запасных частей.

99. Несмотря на отсутствие в заключенных ранее соглашениях каких бы то ни было четко сформулированных положений на этот счет, некоторые правительства соглашались на то, чтобы специалисты Фонда обеспечивали контроль за эксплуатацией и содержанием оборудования, законным владельцем которого стало государство. Другие правительства проявляют в этом отношении значительно большую нерешительность. Поэтому, как представляется, необходимо какое-то дополнительное положение, которое позволило бы упорядочить в одних странах создавшееся положение, а в других - официально ввести такие меры, которые до сих пор осуществлялись в неофициальном порядке, а в некоторых случаях запрещались. Необходимость этого вызвана в первую очередь не тем, что оборудование используется в личных целях, а тем что оно преждевременно изнашивается и быстро выходит из строя. Впрочем, такое усовершенствование соглашений не даст результатов, если в крупных проектах не будет предусмотрено постоянное использование механика, который обслуживает сложное оборудование.

100. Для того чтобы система "технического мониторинга" была всеобъемлющей, не следовало бы также ограничиваться некоторыми видами контроля, которые в силу ряда причин остаются чисто теоретическими. Функции по контролю за ходом осуществления программ возлагаются в соответствии с соглашениями на работников стран-бенефициариев. Принятая система включает в себя целый комплекс представленных в письменной форме докладов, совещаний, анализов, поездок на места, обменов информацией, но эта система практически не имеет сколь-нибудь законченной формы и от нее не приходится многого ожидать.

101. Что касается контроля за деятельностью на местах, то было бы целесообразно чаще и более целенаправленно использовать не только "младших сотрудников", но также и добровольцев, услуги которых предоставляются различными сотрудничающими органами. Ответственность за проведение этого вида "мониторинга", как представляется, наиболее целесообразно возложить на молодых и целеустремленных сотрудников на местах, которые, выполняя утомительные, зачастую однообразные, но в то же время крайне необходимые задачи и постоянно находясь в разъездах, находили бы в этом объект приложения своей энергии, что позволяло бы ЮНИСЕФ при определении тактики деятельности опираться на надежные сведения.

102. Поскольку в деле контроля за осуществлением программ "мониторинг" должен иметь более важное значение, чем проводимая лишь в конкретных случаях деятельность по оценке, рекомендуется следующее:

а) создать на уровне региональных отделений должность внутреннего ревизора, на которого возлагалась бы задача по регулярному, а не случайному контролю за осуществлением программ и ведением счетов;

б) создать систему наблюдения и технического контроля за поставленным оборудованием, в рамках которой при условии соблюдения суверенитета и прав собственности стран-бенефициариев, за Фондом сохранялось бы право контроля за использованием и обслуживанием оборудования, что способствовало бы совершенствованию экономического управления;

в) активно использовать "младших сотрудников" и в первую очередь добровольцев, способных выполнять обязанности по контролю на местах, который, особенно в африканских странах, столь же прост, сколь важен.

Е. Упорядочение системы и процедур представления докладов по странам

103. Комиссия ревизоров сочла необходимым отметить в 1983 году, что требуемые доклады и отчеты штаб-квартира ЮНИСЕФ получает от внешних служб несвоевременно и нерегулярно. В адрес некоторых национальных отделений даже высказывались упреки в том, что они не проводят предусмотренные ежегодные обзоры совместно с правительствами стран-бенефициариев. Хотя за прошедшее время положение нормализовалось, ежегодные доклады стран по-прежнему имеют различную практическую ценность, а представляемые данные нуждаются в некоторой унификации в плане их содержания и формы.

104. Понятно, что ежегодный доклад никогда не будет в полной мере отражать общего положения в стране. Не каждый хороший административный работник обладает навыками составления документов, которые позволяли бы ему представлять свои достижения в наиболее выгодном свете, тогда как работающий менее эффективно сотрудник на местах, но более хорошо подготовленный с точки зрения умения работать с документацией, может лучше осветить положение и придать посредственным результатам деятельности видимость высоких и успешных показателей. В этой связи было бы целесообразно установить более строгие рамки в отношении представления докладов стран и унифицировать их содержание; эти доклады должны быть менее пространными, более конкретными, точнее сформулированными и подкрепленными большим числом цифровых данных.

105. Не пытаясь слишком точно определить перечень документации и данных, которые должны в обязательном порядке содержаться в докладах стран, являющихся одним из самых важных элементов для УОИ, можно выявить основные подлежащие устранению недостатки и указать при этом, какие анализы представляют больший, а какие меньший интерес. Помимо изменений и дополнений, которые было бы целесообразно внести, каждый ежегодный доклад должен содержать ряд документов и данных, которые должны следовать в одном и том же порядке (см. приложение I).

106. Некоторые из этих данных в целом уже предоставляются, но их можно было бы улучшить или уточнить. В статистические резюме, касающиеся экономических и социальных показателей, можно было бы включать ссылку на источники, а в тех случаях, когда данные отсутствуют, в них следовало бы конкретно указывать причину отсутствия или неполноту этих данных. Социально-политическое и экономическое развитие государства-бенефициария за истекший год было бы целесообразно отражать в более краткой и не столько в описательной, сколько цифровой форме. Эту информацию следовало бы обновлять и повторять из года в год, с тем чтобы постоянно сменяющийся персонал мог ее знать.

107. Анализ хода осуществления программ должен проводиться по основным видам деятельности (регулирование рождаемости, здравоохранение, питание, санитария и водоснабжение, образование, соответствующие технологии и т.д.), а его результаты должны представляться в одинаковой последовательности. При таком изложении материала доклад не имел бы слишком описательного характера. Основное внимание в нем уделялось бы достигнутым успехам и трудностям, достижениям и неудачам, а также объяснению их причин. С другой стороны, стоило бы дополнить некоторые таблицы, это касается перечня "авансовых платежей правительству", внешних консультаций, штатного расписания и схемы организационной структуры национальных отделений.

108. Следовало бы ввести три таблицы, которые, несмотря на их важность, до сих пор не приводились в приложениях к ежегодным докладам. В первой из них нужно было бы отражать положение в области обязательств и указывать объем неиспользованных средств, что помогло бы четче высветить причины неполного использования средств: продление программы на несколько лет и сохранение определенных темпов ее осуществления, невыполнение программы в установленные сроки или ее прекращение. Во второй таблице необходимо было бы указывать показатели финансовой деятельности с разбивкой по основным вышеупомянутым видам деятельности; это позволило бы установить соотношение между фактическими и запланированными расходами. В третьей таблице следовало бы делать разбивку фактических расходов по источникам их финансирования: общие ресурсы, дополнительные средства и средства для оказания чрезвычайной помощи; это дало бы возможность точнее определять фактическую стоимость программ и объем расходов на оперативно-функциональную поддержку. Достаточно всеобъемлющая и не слишком детализированная разбивка расходов позволила бы точнее определять объем добавленной или реально созданной стоимости, нематериальных и материальных вложений, а также совокупный объем накладных расходов (фрахт, перевозка на местах, оценка, вознаграждение вспомогательного персонала и т.д.).

109. Использование в докладе этих трех таблиц, наглядно отражающих общее положение, сделало бы ненужным проведение ряда более или менее дорогостоящих оценок. Наличие сводных финансовых показателей, возможность сразу определить, что реальные расходы на ИССП и на развитие общин в той или иной стране значительно превышают установленные объемы и что осуществление мероприятий в области развития детей или основных услуг значительно затаривается, позволит легко выявлять области, в которых требуются переориентация деятельности и принятие соответствующих мер.

110. К ежегодному докладу должен прилагаться специальный доклад в форме конфиденциальной записки. Этот специальный доклад следовало бы рассматривать в качестве административного документа для служебного пользования и, в отличие от ежегодного доклада, Правлению и странам-донорам его можно было бы не направлять. Он позволил бы лучше информировать штаб-квартиру о некоторых деликатных вопросах и

дал бы возможность представлять такие комментарии и критические замечания, которые возможны лишь при условии обеспечения конфиденциальности. Копии этой записки ограниченного распространения должны быть на строгом учете.

111. Унификация ежегодных докладов должна сопровождаться упрощением процедур представления конкретных докладов донорам. В течение последних лет общий объем дополнительных средств по сравнению с объемом общих ресурсов постоянно растет, поскольку доноры все больше предпочитают финансировать операции, которые они могли бы контролировать. Поэтому стремление доноров влиять на осуществляемые операции проявляется все активнее.

112. В таких условиях программы пришлось если не изменять коренным образом, то по меньшей мере реадaptировать, что не всегда давало позитивные результаты и, самое важное, вынуждало персонал национальных отделений тратить слишком много времени на довольно тяжелую работу по составлению докладов. Благотворительные организации, которые вполне обоснованно заинтересованы в правильном использовании предоставленных средств, не всегда осознают, что теряют получающие от них помощь женщины и дети в этой игре с отчетностью, которую необходимо сдерживать в строгих рамках.

113. В этом плане характерным примером является одна из стран южной части Африки, которая в 1986 году по каналам ЮНИСЕФ получала помощь от 40 доноров. Ряд этих доноров требуют представления лишь годового доклада, два донора требуют представлять доклады дважды в год, а один — даже ежеквартально. Представлением одного доклада по завершении осуществления проекта или после полного использования средств удовлетворены очень немногие доноры.

114. С тем чтобы избежать ненужной перегрузки внешних служб и в некоторых случаях Канцелярии Генерального контролера, необходимо рекомендовать, чтобы исключение стало правилом и чтобы донору представлялся один доклад по завершении осуществления касающейся его программы. Тем самым удастся облегчить работу, выполнить которую при наличии у Фонда довольно большого числа партнеров всегда будет довольно сложно. Что же касается любой дополнительной информации, то информации, которая будет представляться донорам в годовом докладе по стране, за исключением специального доклада, а также в обзорах программы по стране, будет достаточно для обеспечения надлежащего контроля за использованием выделенных средств.

IV. РОЛЬ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВЛЕНИЯ

A. Ключевая роль Правления

115. Правление является главным органом ЮНИСЕФ, который одновременно выполняет организационные, директивные и контрольные функции. Помимо утверждения среднесрочного плана, рекомендаций в отношении программ по странам и проектов двухгодичных бюджетов, на нем лежит задача полностью осуществлять триединую функцию руководства, ориентации и контроля деятельности секретариата Фонда в свете докладов Директора-исполнителя и региональных директоров, финансовых отчетов и других специальных докладов.

116. Отнюдь не являясь лишь регистрирующим органом, Правление предоставляет широкие возможности для критической оценки организации и стратегии Фонда, которая чаще всего оказывается конструктивной. В его задачу входит обеспечение равновесия между таким контролем, который не сковывает инициативу, и относительной автономией исполнительных органов, которая, однако, не должна граничить с произволом или позволять отступления, вплоть до нарушений. Следует отметить, что отношения между Правлением и административным руководством бывают не без трений, которые, как представляется, неизбежны, ибо это способствует нормальному функционированию системы.

117. Роль Правления зависит также от его состава. При выборах его членов, избираемых на основе ежегодной ротации сроком на три года Экономическим и Социальным Советом из числа государств – членов Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций или Международного агентства по атомной энергии, учитывается принцип справедливого географического распределения и надлежащей представленности основных стран, вносящих взносы в ЮНИСЕФ, и стран-доноров. Их число постоянно растет, и недавно оно было увеличено с 30 до 41. Следует, однако, разобраться, обоснована ли эта тенденция к непрерывному росту численного состава Правления.

118. Очевидно, что за пределами определенной черты изменяются чуть ли не в самой своей сущности не только процедуры обсуждения, но и подход к проблемам. Существует "пороговый" эффект, который, вероятно, недостаточно принимается во внимание, поскольку сейчас Правление все больше принимает форму некоего парламента. Однако независимо от того, будем ли мы выражать сожаление по поводу такого развития событий, вернуться к прежнему положению практически невозможно. Необходимо все же учесть эти обстоятельства, чтобы преодолеть затруднения и сделать соответствующие выводы.

119. Согласно действующему уставу, Правление ежегодно в обязательном порядке проводит очередную сессию, однако оно может также проводить и специальные сессии. Оно избирает сроком на один год бюро, в состав которого входят председатель, четыре заместителя председателя и два председателя его комитетов: Комитета по программам и Комитета по административным и финансовым вопросам. Бюро обеспечивает постоянную связь с секретариатом; комитеты, которые прежде проводили одно заседание в полгода, сейчас проводят одно заседание в год, а расписание их заседаний совпадает с расписанием заседаний Правления. Для них также характерно постоянное увеличение численного состава, и их трансформация в малые парламенты вызывает еще большее сожаление, чем аналогичная тенденция в Правлении.

120. Комитеты, состоящие из 41 члена, становятся все больше похожими на Правление, от которого они отличаются лишь названием и формой. Они проводят свою работу на пленарных заседаниях, и если пресса и общественность не имеют доступа на эти заседания, работа комитетов, тем не менее, протекает в присутствии наблюдателей стран – членов ЮНИСЕФ, которые не входят в состав Правления, а также представителей специализированных учреждений и руководства программами Организации Объединенных Наций, которые по роду своих функций и в силу различных соглашений должны быть в курсе деятельности Фонда. В работе пленарных заседаний комитетов, равно как и заседаний Правления, участвуют также председатель Постоянной группы национальных комитетов и делегаты от НПО, которых может интересовать деятельность, связанная с Фондом.

121. Таким образом, комитеты и Правление представляют собой не что иное, как единую совещательную ассамблею, в которой право выступать широко используется делегациями, участвующими в работе ЮНИСЕФ, не будучи членами Правления. Лишь право голоса по окончании прений позволяет провести между одними и другими различие скорее юридического, нежели фактического характера. В результате существенного расширения сферы дискуссий произошло значительное утяжеление работы Правления и комитетов. Проведение комитетами лишь одной сессии в год еще больше снижает отведенную комитетам роль специализированных комиссий.

122. Рабочая группа Правления уже имела возможность прочувствовать трудности, связанные с "тяжеловесностью" системы пленарных заседаний. Согласно рекомендациям этой рабочей группы, продолжительность утвержденного цикла программирования могла бы быть еще более увеличена, а объем документов, необходимых для каждой сессии Правления, который уже снизился с 3 400 страниц в 1979 году до 1 200 страниц в 1985 году, можно было бы еще более сократить. Если другие учреждения Организации Объединенных Наций нередко имеют еще меньше возможностей в этом плане, ЮНИСЕФ придется не только придерживаться максимально допустимого объема в 800 страниц, рекомендованного рабочей группой Правления (см. E/ICEF/1985/L.7), но и стремиться к его снижению приблизительно на 100-200 страниц, с тем чтобы лучшим образом учитывать нормальные возможности усвоения материала участниками.

123. Однако недостаточно лишь следовать рекомендациям рабочей группы Правления, сделанным в 1985 году. Необходимо изучить другие пути, и в этой связи новая директива 1986 года той же рабочей группы, вероятно, заслуживает того, чтобы из нее сделали выводы. В этой директиве, которая, в частности, касается улучшения рекомендаций в отношении программ по странам, Правлению предлагается изучить возможность перевода на двухгодичную основу его деятельности, которая будет таким образом приведена в соответствие с двухгодичным бюджетным циклом (см. E/ICEF/1986/CRP.30).

В. Преимущества двухгодичной системы сессий Правления

124. В соответствии с рекомендациями инспектора Бертрана ЮНИСЕФ принял, начиная с 1983 года, двухгодичную бюджетную систему. Необходимо сделать еще один шаг, поскольку за это время указанная реформа дала положительные результаты. Теперь надо привести административный цикл в соответствие с бюджетным циклом и заменить систему ежегодных сессий Правления системой двухгодичных сессий. Помимо логики и финансовых соображений в пользу такого изменения отнюдь не последняя роль, как представляется, принадлежит и соображениям экономического или административного порядка.

125. Проведение сессий Правления на двухгодичной основе привело бы прежде всего к существенному сокращению объема документации, ежегодно издаваемой в штаб-квартире 3/. К стоимости документации прибавляются расходы на деятельность

3/ Если за стоимость одной страницы (машинопись, перевод на официальные языки, распространение) принять показатель в 425 долл. США, рассчитанный рабочей группой Правления (см. E/ICEF/85/L.4), и если исходить из того, что объем

(см. прод. сноски на след стр.)

Правления и комитетов в течение 15 дней, а также расходы, непосредственно связанные с постоянной мобилизацией в течение того же периода персонала ЮНИСЕФ. Наряду с очевидностью финансовой целесообразности введения двухгодичной системы проведения сессий Правления, особенно в условиях жесткой бюджетной экономии, эти преимущества с точки зрения управления и функционирования Фонда представляются еще более убедительными.

126. Двухгодичный цикл проведения сессий Правления прежде всего в значительной мере способствовал бы сокращению грозящего разбуханием объема документации ЮНИСЕФ. Его преимущество заключалось бы также и в том, что деятельность части персонала в штаб-квартире была бы в большей мере направлена на непосредственное содействие благополучию женщин и детей в развивающихся странах.

127. Если вкратце подсчитать, то работа по подготовке сессии Правления занимает не менее трех месяцев и требует постоянной мобилизации в течение этого времени интеллектуальных и административных сил головного звена, равно как и значительной части персонала в штаб-квартире. Сюда следует добавить также еще один месяц, необходимый для обеспечения проводки, усвоения и передачи решений, принятых Правлением. Двухгодичный цикл сессий Правления, который позволил бы администрации Фонда каждые два года экономить четыре месяца, мог бы привести к росту качества управленческой работы и за два года повысить ее отдачу на 16,5 процента. Двухгодичный цикл позволил бы произвести ликвидацию некоторых должностей или направить усилия определенного числа сотрудников на выполнение задач, дающих более ощутимый непосредственный эффект.

128. В сочетании с относительным увеличением средней продолжительности программ двухгодичный цикл сессий Правления позволил бы также внешним службам переходить к осуществлению мероприятий до внесения слишком частых изменений в предложения по программам и до проведения семинаров, которые предшествуют этим изменениям или проводятся после их внесения. Можно было бы не только существенным образом ограничить количество требуемой для разработки планов деятельности информации, которая достигает непропорционально большого объема по сравнению с масштабами проекта, но можно было бы также сократить сроки подготовки программ внешними службами, на которую уходит очень много времени в странах средних размеров и еще довольно много времени в малых странах, тогда как в крупных странах на эту работу уходит более скромная доля рабочего времени сотрудников 4/.

3/ (продолжение)

документации в сессию достигает 1 200 страниц, экономия за счет перехода на двухгодичный цикл проведения сессий достигнет приблизительно 510 000 долл. США. При сокращении объема документации с 1 200 до 800 страниц дополнительная экономия составила бы 170 000 долл. США.

4/ На подготовку программ затрачивается 60 процентов рабочего времени сотрудников категории специалистов и 57 процентов рабочего времени сотрудников категории общего обслуживания в течение 18 месяцев в странах среднего размера. Соответствующие показатели составили бы 40 и 12 процентов в течение 14 месяцев для малых стран и 16 и 7 процентов в течение 16 месяцев для крупных стран (см. E/ICEF/85/L.4).

129. Таким образом, для более эффективного управления внешними службами требуется сочетать увеличение в разумных пределах сроков осуществления программ с удлинением сроков для представления предложений Правлению. Кроме того, удлинение циклов программирования должно производиться таким образом, чтобы избежать слишком сильной зависимости от циклов планирования в странах-бенефициариях, которые, даже если предположить наличие у этих стран плана, в значительной мере различаются по продолжительности, замыслу, методам и особенно по результативности.

С. Меры, сопровождающие переход к двухгодичному циклу сессий Правления

130. Система проведения сессий на двухгодичной основе должна предполагать принятие определенных дополнительных мер, которые позволили бы Правлению реже, но глубже исследовать проблемы. Поэтому предполагается установление более эффективной связи между администрацией и бюро, численный состав которого будет увеличен с 9 до 11 членов и двухгодичный мандат которого будет соответствовать двухгодичному циклу сессий Правления. Продолжительность двухгодичной сессии могла бы быть увеличена с двух до трех недель, что весьма незначительно отразилось бы на объеме работы в штаб-квартире и способствовало бы лучшей организации как прений, так и процесса принятия решений.

131. В силу скорее практических, нежели теоретических соображений не следовало бы изменять численный состав Комитета по программам и Комитета по административным и финансовым вопросам. Нынешний годовой цикл проведения их сессий также станет двухгодичным, каковым сейчас является срок их мандата. Для комитетов, как и для Правления, эта система могла бы довольно быстро войти в силу. Правление и комитеты могли бы провести очередную сессию в 1987 году для рассмотрения бюджета на 1988/1989 годы. Им не пришлось бы проводить сессию в 1988 году. В то же время построенная на паритетной основе комиссия, включающая в свой состав 20 членов от обоих комитетов, избираемых поровну от каждого из них, и возглавляемая их председателями, могла бы осуществлять пересмотр бюджета в ходе двухгодичного периода в соответствии с полномочиями, которые должны быть установлены Правлением.

132. Переход на двухгодичный цикл работы должен сопровождаться не только сокращением объема документации, представляемой Правлению, но и улучшением ее качества. Во время сессии Правления 1986 года делегации высказывали замечания в связи с неточностью представленной им на рассмотрение документации, и некоторые из них указывали на то, что в докладах секретариата не всегда содержался глубокий анализ финансовых результатов деятельности. С удовлетворением отметив достигнутый прогресс, Комитет по программам также подчеркивал необходимость представления более качественной информации в отношении программ. Поэтому секретариату надо добиваться улучшения подготовки документов, которые могут быть представлены, и выбрать из материалов наиболее полные таблицы и наиболее существенную информацию в целях лучшего обслуживания процесса изучения проблем и принятия решений Правлением. То, что мероприятия Правления по осуществлению контроля будут проводиться реже, не означает, что они будут менее эффективными. Именно за счет более углубленного и более продуманного контроля будет достигнута гласность в финансовой деятельности, в которой прежде ее иногда не хватало.

133. Проблему представляет обеспечение содержательности и четкости представляемых Правлению бюджетных документов. Перевод бюджета на двухгодичный цикл сопровождался переходом к распределению расходов по функциональному признаку, от которого отказались в 1984 году и который был заменен представлением бюджета по категориям расходов. Следует избегать слишком частых изменений и осторожно подходить к идее о возврате к функциональной системе, которая ранее была принята по предложению инспектора Бертрана. Следует при этом напомнить, что АКК обоснованно настаивал на том, что: "главная задача при подготовке бюджета должна заключаться в представлении сметы в такой форме, которая была бы ясной и понятной для соответствующего руководящего органа и которая отвечала бы конкретным потребностям этого органа" (см. ACC/1986/4/14.3.83). А это, как представляется, нередко упускается из виду секретариатом Фонда.

134. Даже если сохранить существующее распределение ассигнований по таким статьям, как расходы по персоналу, общие оперативные расходы и расходы на упаковку и хранение, составление бюджета по категориям расходов, используемым службами, неизбежно связано с определенной несогласованностью. В рамках общих оперативных расходов в одну категорию объединены путевые расходы персонала, которые следовало бы отнести к расходам по персоналу, расходы на материалы и принадлежности, расходы в связи с проведением ревизий и осуществлением контроля, расходы на исследования и рекламу, а также расходы на содержание зданий и оборудования. Несмотря на их разнородность, эти расходы имеют общий знаменатель, поскольку, за исключением путевых расходов персонала, они связаны со всем, что не относится к расходам по персоналу и к расходам ЮНИПАК.

135. Построение бюджета по категориям расходов в соответствии с административными структурами Фонда может служить вполне допустимым инструментом финансового управления, это тем не менее не облегчает задачу Правления. Для повышения ясности представляемого бюджета следовало бы отнести путевые расходы персонала к расходам по персоналу, отделить расходы на материалы и на содержание от расходов на оборудование и перегруппировать расходы, касающиеся информации, оценки или ревизии. Следовало бы также обеспечить, чтобы в разделе оборудования содержалась первоначальная смета расходов, а не доля реальных расходов, соответствующая амортизации, начисленной в течение нескольких лет.

136. Финансовые документы, прилагаемые к бюджету с измененной структурой, должны быть направлены не на искусственное занижение суммы общих расходов ЮНИСЕФ, а на реальное отражение издержек развития в интересах женщин и детей, которые обычно очень высоки и которые тем больше, чем слабее страна, получающая помощь. В условиях сурового климата, а тем более отсутствия административной и экономической инфраструктуры, говорить о низком уровне затрат вряд ли представляется уместным. Это кажется даже фантастическим в условиях, когда существуют проблемы необеспеченности или когда происходят стихийные бедствия, которые чаще всего не следуют друг за другом, а обрушиваются одновременно.

137. Одно дело - подборка фактов и разъяснительная работа среди общественности с целью убедить в обоснованности своей деятельности и в необходимости ее финансирования, другое дело - информация, нередко малоприятная, которая на практике весьма хорошо известна персоналу внешних служб и которую необходимо представить Правлению для максимально реалистической оценки результатов и для принятия соответствующего решения.

138. За счет получения более избирательной и в то же время более значимой информации, а также за счет проведения сессий на двухгодичной основе и продолжительностью не в две, а в три недели, эффективность деятельности Правления должна будет возрасти. Вместе с тем, нельзя допускать ослабления его полномочий. Переход к двухгодичному циклу проведения сессий не должен вести к переоценке роли Постоянной группы национальных комитетов, в результате которой эта Группа могла бы стать параллельным и конкурирующим органом по отношению к отделению Фонда в Женеве, а тем более превратиться в орган, соперничающий с Правлением.

139. Постоянной группе не следовало бы сохранять в своем уставе положение, согласно которому ее председатель "может приглашать директора штаб-квартиры в Женеве на заседания Группы" и директор не наделен правом присутствия *ex officio*. Кроме того, наряду с желательностью того, чтобы Постоянная группа принимала активное участие в обсуждениях Правления и определяла степень согласованности действий национальных комитетов по выполнению его решений, некоторые инициативы представляются более спорными. Представление предложений, касающихся повестки дня Правления, в частности пожелания, которое было выражено во время последнего совещания Постоянной группы в июне 1986 года в Париже, вело бы к расшатыванию системы консультаций в ущерб странам-бенефициариям. Надо избегать таких процедур, как и всего того, что могло бы нанести ущерб полномочиям Правления.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Хотя ЮНИСЕФ в рамках Организации Объединенных Наций занимает далеко не последнее место с точки зрения эффективности управления, тем не менее в том, что касается как деятельности, так и организационной структуры Фонда, рост его косвенных расходов по-прежнему вызывает некоторое беспокойство.

Это, разумеется, во многом обусловлено взаимодействием двух факторов, которые, несмотря на их разнородность и различие, оказывают все большее влияние. По примеру целого ряда высокопроизводительных предприятий ЮНИСЕФ, фактически, в значительной степени модернизировал свое оборудование и усовершенствовал методы, однако повышение эффективности управления, которого следовало ожидать в результате принятия этих мер, по-видимому, лишь с трудом позволяет компенсировать соответствующее увеличение расходов на документацию и контроль, исследования и подготовку, организацию и поддержку. С другой стороны, какова бы ни была эффективность внешней рекламно-пропагандистской деятельности, опыт служб на местах, а также отражающие его таблицы финансовых данных показывают, что, когда речь идет об охране здоровья матери и ребенка, концепция низкочастотных операций несомненно является не самой рациональной. Чем слабее государства-получатели помощи, тем сильнее нестабильность и выше издержки, связанные с развитием. Поэтому Секретариату следует обратить более пристальное внимание на эти факты и в самой конкретной форме доложить об этом вопросе Правлению, призванному принимать окончательные решения.

По мере усложнения структур увеличиваются накладные расходы, равно как и расходы на оперативно-функциональное обслуживание в рамках предусмотренных в программах мероприятий; поскольку ликвидировать этот двуединый фактор невозможно, по крайней мере следует ограничить сферу его воздействия. Для этого нужно принять меры к тому, чтобы нововведения, ценность которых сомнительна, или неоправданные модификации не укрепляли негативные тенденции и чтобы не сложилось положение, при

котором, как иногда представляется, все больше времени уделяется планированию и оценке, а также представлению отчетов и контролю, и все меньше – практической деятельности. Тем более нельзя мириться с тем, что по соотношению расходов на поддержку и расходов по программам ЮНИСЕФ по-прежнему находится в ряду учреждений ООН, которые в этой сфере имеют самые неблагоприятные показатели и соотношения.

Как бы то ни было, если болезни выявлены, то их можно излечить. Укрепление лучшего, что есть в системе, и сокращение косвенных расходов, искоренение всего поверхностного и показного, уточнение сфер полномочий и упрощение процедур являются задачами, которые предстоит решить за сравнительно короткий период времени. Кроме того, предстоящую работу легче будет выполнить, если будут соблюдаться основополагающие принципы постранового подхода, децентрализации обязанностей и комплексного развития в интересах детей, поскольку они наилучшим образом способствуют не созданию идеальной конструкции, а постоянному совершенствованию существующего механизма.

Глава II: Структурная перестройка

Рекомендация I

Секретариат должен:

a) приступить к составлению более равномерного графика проведения так или иначе организационно оформленных совещаний директоров, а также к упрощению действующей системы коллегиальности (пункты 32–34–51a);

b) создать инспекционную службу по общим вопросам при головном управлении (пункты 36–37–46–51b);

c) создать постоянную группу по анализу и прогнозированию, которая будет заниматься вопросами долгосрочного планирования и исследования, с небольшим штатом сотрудников. В ее ведении будет находиться журнал "Assignment Children" (пункты 38–46–51c и d).

Рекомендация II

Усилия по реорганизации Отдела по программам должны быть направлены на рационализацию структуры региональных подразделений и сопровождаться ликвидацией технических служб, сотрудники которых будут либо переведены на другую работу, либо сокращены (пункты 49–50–51e и f).

Рекомендация III

Необходимо более четко определить роль и функции УОИ в сравнении с Отделом по программам с уделением, с другой стороны, первоочередного внимания сбору информации и сокращению ее объема (пункты 39–43–51g).

Рекомендация IV

Структуру регионального отделения следует сохранить и укрепить, руководствуясь принципами "старшинства" и "двухступенчатой структуры". Следует пересмотреть систему проведения региональных совещаний (пункты 65a, b); расстановка

консультативных сотрудников в управленческом аппарате региональных отделений должна быть приведена в соответствие с пересмотренными функциями, изложенными в "Руководстве по программам ЮНИСЕФ" (пункты 58-61, 65с, d).

Рекомендация V

Следует предпринять изучение некоторых форм и процедур найма сотрудников в рамках региона (пункты 62-65e).

Рекомендация VI

Пересмотр сфер полномочий различных региональных отделений следует дополнить созданием нового регионального отделения для южной части Африки (пункты 63-64-65f, g).

Рекомендация VII

Должность заместителя Генерального секретаря по внешним связям должна быть ликвидирована по объективным причинам (пункты 71-72a, b).

Глава III: Контроль за осуществлением программ и последующие мероприятия

Рекомендация VIII

Оценки следует проводить на выборочной основе и лишь на уровне региональных отделений. С другой стороны, усилия в первую очередь должны быть направлены на укрепление возможностей стран-доноров в области оценки (пункты 87-92). Следует принять дополнительные меры в следующих областях:

a) внутренняя ревизия, принятая в масштабе региона, должна предусматривать проверку на регулярной основе программ и счетов (пункты 96-97-102a);

b) необходимо создать систему "мониторинга" за поставкой материалов, что позволит Фонду осуществлять контроль за их использованием и сохранностью (пункты 98-102b);

c) необходимо расширить базовую проверку и контроль в целях привлечения на систематической основе к этой работе младших сотрудников и различного рода добровольцев (пункты 100-101-102c).

Рекомендация IX

Следует приступить к унификации ежегодных докладов с точки зрения их содержания и формы, а также предусмотреть включение в приложение к ним специальных докладов, представленных в конфиденциальном порядке (пункты 106-110 - Приложение I).

Рекомендация X

Процедуру представления донорам конкретных докладов следует унифицировать и упростить; они должны составляться на заключительном этапе осуществления проекта (пункты 111-114).

Глава IV: Роль и деятельность Правления

Рекомендация XI

Сессии Правления и комитетов следует проводить на двухгодичной основе в соответствии с бюджетным циклом, и реформа должна предусматривать различные сопутствующие меры (пункты 124-131).

Рекомендация XII

Бюджетная и экономическая документация, представляемая Секретариатом Правлению и комитетам, должна быть улучшена в том, что касается объема, достоверности, четкости, ясности и, в частности, способа исчисления косвенных расходов (пункты 132-137 - Приложение II/III).

Рекомендация XIII

Необходимо следить за тем, чтобы уставные положения или принципы, которыми руководствуется Постоянная группа по проведению совещаний национальных комитетов, не затрагивали полномочий Правления (пункты 138-139).

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ПЕРЕЧЕНЬ ДАННЫХ, КОТОРЫЕ ДОЛЖНЫ ПРЕДСТАВЛЯТЬСЯ
В ЕЖЕГОДНЫХ ДОКЛАДАХ ПО СТРАНАМ

1. Экономические и социальные показатели, касающиеся ВВП и численности населения, продолжительности жизни, коэффициентов младенческой смертности и грамотности по отношению к исходному году, темпов экономического и демографического роста, доли женского и городского населения, численности детей в возрасте до пяти и до 15 лет.
2. Обзор социально-политического развития страны-донора за рассматриваемый год.
3. Анализ хода осуществления программ в соответствии с последовательностью основных разделов, определенных штаб-квартирой.
4. Штатное расписание отделения в стране, а не простой поименный перечень с приложением списка органов, описанием функций сотрудников и указанием подразделений, к которым они принадлежат, а также категорий, классов, возраста и пола.
5. Оперативный обзор развития отношений Фонда с учреждениями и административными подразделениями ООН, национальными и зарубежными НПО, а также банками развития, действующими на местах.
6. Таблица данных о неизрасходованных ассигнованиях с разбивкой расходов по многолетним программам и указанием неизрасходованных ассигнований за конкретный период.
7. Таблица данных о фактических темпах освоения финансовых средств по сравнению со сметными с разбивкой по основным статьям, определенным штаб-квартирой, как и в пункте 3.
8. Разбивка реальных расходов, независимо от рассматриваемого источника финансирования, с указанием суммы косвенных расходов, включенных в расходы по программам по основным статьям, а также в расходы по материально-техническому обеспечению.
9. Данные о проверке текущих исследований и оценок.
10. Копии рекомендаций отчета о ревизии.
11. Таблица данных о проведении консультаций с указанием числа и продолжительности консультаций, фамилии и национальности консультанта, его звания, возраста и профессии.
12. Данные по учету авансовых платежей правительству с указанием даты предоставления, суммы, назначения, а не более или менее конкретная административная справка.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ЮНИСЕФ И ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: ДОЛЯ ВЗНОСОВ
 ОСНОВНЫХ ПРАВИТЕЛЬСТВ-ДОНОРОВ ТОЛЬКО В ОБЩИЕ РЕСУРСЫ

(В млн. долл. США)

1985 год

<u>Донор*</u>	<u>Общие ресурсы</u>	<u>Доля от общей суммы взносов в общие ресурсы</u>	<u>Шкала взносов ООН</u>	<u>При применении шкалы взносов</u>	<u>Остаток А-В</u>
		<u>А</u>		<u>В</u>	
Австралия	1,8	0,94%	1,57%	3,0	(1,2)
Австрия	0,8	0,42%	0,75%	1,4	(0,6)
Бельгия	1,1	0,58%	1,28%	2,4	(1,3)
Канада	9,7	5,09%	3,08%	5,9	3,8
Дания	5,1	2,67%	0,75%	1,4	3,7
Финляндия	5,8	3,04%	0,48%	0,9	4,9
Франция	3,7	1,94%	6,51%	12,4	(8,7)
Германии, Федеративная Республика	4,7	2,46%	8,54%	16,3	(11,6)
Индия	1,8	0,94%	0,36%	0,7	1,1
Италия	17,5	9,18%	3,74%	7,1	10,4
Япония	14,2	7,45%	10,32%	19,7	(5,5)
Нидерланды	6,7	3,51%	1,78%	3,4	3,3
Норвегия	16,4	8,60%	0,51%	1,0	15,4
Саудовская Аравия	1,0	0,52%	0,86%	1,6	(0,6)
Швеция	22,5	11,80%	1,32%	2,5	20,0
Швейцария	5,0	2,62%	N.A.	-	-
ОАЭ	1,0	0,52%	0,16%	0,3	0,7

<u>Донор*</u>	<u>Общие ресурсы</u>	<u>Доля от общей суммы взносов в общие ресурсы</u>	<u>Шкала взносов ООН</u>	<u>При применении шкалы взносов</u>	<u>Остаток А-В</u>
	<u>А</u>			<u>В</u>	
Соединенное Королевство	8,3	4,35%	4,67%	8,9	(0,6)
США	53,5	28,07%	25,00%	47,6	5,9
СССР	1,0	0,52%	11,86%	21,6	(20,6)

* АГФАНД, ЕЭС и система Организации Объединенных Наций не включены, поскольку шкала взносов Организации Объединенных Наций применяется только к правительствам-членам.

N.A. - не применяется

1985/ИСТОЧНИК: Компендиум ЮНИСЕФ по взносам основных доноров

ПРИЛОЖЕНИЕ III

ВНП НА ДУШУ НАСЕЛЕНИЯ
 ОСНОВНЫХ ДОНОРОВ - 1984 ГОД

(В долл. США)

13,070	НОРВЕГИЯ	
10,910	ШВЕЦИЯ	
15,270	ШВЕЙЦАРИЯ	
9,820	ФИНЛЯНДИЯ	
10,480	ДАНИЯ	
12,820	КАНАДА	
8,880	НИДЕРЛАНДЫ	
22,870*	ОАЭ	
	ИТАЛИЯ	6,110
14,830	АВСТРАЛИЯ	10,460
	США	
	ФРАНЦИЯ	9,190
	ГЕРМАНИИ, Ф. Р.	10,360
	БЕЛЬГИЯ	8,040
	АВСТРИЯ	8,660
	ЯПОНИЯ	9,990
	ВЕЛИКОБРИТАНИЯ	7,860
12,230*	САУД. АРАВИЯ	
	ИСПАНИЯ	4,780*
	СССР	Н.А.
	ИНДИЯ	260*

(В долл. США)

		5.37
		3.43
		2.17
		1.94
		1.65
		1.10
		0.96
		0.83
		0.63
		0.50
		0.37
		0.31
		0.29
		0.28
		0.24
		0.23
		0.21
		0.12
		0.06
		0.004
		0.003

Источник: доклад ОЭСР о сотрудничестве в целях развития за 1985 год.

* Показатели 1983 года основаны на данных доклада Всемирного банка о мировом развитии за 1985 год.

Н.А. - данные отсутствуют.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV

Общий объем подготовленной Правлением документации, поступления ЮНИСЕФ и приблизительная стоимость выпуска одной страницы в ООН, 1947-1984 годы

см. E/ICEF/1985/L.4

Год	Общее число страниц	Поступления ЮНИСЕФ (в млн. долл. США)	Приблизительная стоимость выпуска одной страницы в ООН (в долл. США)
1947	690	27 (окт.1947)	..
1952	2 482	10	..
1957	3 672	21	70
1962	2 272	30	..
1967	3 260	38	90
1972	2 335	81	200
1977	2 728	164	272
1978	2 206	211	298
1979	3 419	253	300
1980	3 311	313	300
1981	3 434	291	360
1982	2 003	378	400
1983	1 950	342	400
1984	1 800	...	425

ПРИЛОЖЕНИЕ V

ЗАПИСКА О НАКЛАДНЫХ РАСХОДАХ ЮНИСЕФ

1. Документы и доклады ЮНИСЕФ, в которых не делаются попытки рационально обосновать сделанный выбор, основываются на постулате, что существуют "чистые" накладные расходы, которые квалифицируются как относящиеся лишь к категории расходов на административное обслуживание Фонда в целом. Детальное описание этих расходов приводится в приложении к бюджету в разделах I (Руководство, координация и контроль), II (Внешние связи) и III (Общее управление). Лишь эти расходы относятся к категории накладных расходов, а не расходы, указанные в разделе IV (Разработка, осуществление и оценка программ). Объяснением этого различия и этой практики служат обычай и традиции. Можно ограничиться, фактически, указанием на то, что часть IV "всегда рассматривалась как непосредственно связанная с расходами по программам" и что по этой причине, которая не является единственной, эти расходы обычно не включались в накладные расходы" (см. E/ICEF/1985/AB/L.1, пункты 22-24).
2. Трудно объяснить, в чем и почему практика должна служить основанием для установления такого различия. Секретариат утверждает, что соотношение между накладными расходами и указанными чистыми общими расходами по бюджету и программам составляло 10,4 процента в 1982/1983 годах, 10,8 процента в 1984/1985 годах и, по оценкам, составит 10,9 процента в 1986/1987 годах. Эти процентные величины - одни из самых спорных, поскольку при расчете не учитываются расходы, указываемые в разделе IV, которые, судя по всем признакам, являются накладными расходами, но которые отличаются от расходов, указываемых в трех первых разделах бюджета.
3. Если не считать, что расходы, указанные в разделах I-III, в силу своего характера являются менее эффективными по сравнению с расходами, указанными в разделе IV, что одновременно недоказуемо и противоречит самой идее сбалансированности, отраженной в бюджете, в цифровой форме трудно понять, в чем первые меньше, нежели вторые, способствуют осуществлению программ, а также почему расходы по разделу III, касающиеся использования ЭВМ, оказывают меньшее воздействие на ход внешних операций, нежели расходы, осуществляемые в рамках ЮНИПАК и приведенные в части IV.
4. В целях усложнения проблемы накладных расходов или сокрытия ее простых сторон в течение довольно продолжительного времени считалось необходимым рассматривать вопрос о включении накладных расходов в бюджеты проектов, финансируемых за счет дополнительных фондов. Секретариат легко доказал, что невозможно составить смету расходов, в которой проводилось бы различие между накладными расходами, относящимися к дополнительным ресурсам, и расходами, относящимися к общим ресурсам, и что, с другой стороны, введение аналитической отчетности в отношении использования средств сделает эту операцию возможной, но будет сопряжено с непомерно высокими издержками по сравнению с выгодой, которую эта мера может принести. Настаивая на решении вопроса, который является лишь второстепенным, забывают, что основной вопрос заключается не в соотношении накладных расходов и дополнительных фондов, а в соотношении накладных расходов и общей суммы расходов, независимо от источника финансирования (см. E/ICEF/1986/L.2).

5. Разумеется, как указал в докладе за 1984 год Генеральный директор по вопросам развития, в рамках системы Организации Объединенных Наций не существует ни определений, ни критериев в отношении совместных мер, касающихся накладных расходов. Несмотря на приблизительный характер данных, обусловленный различием в подходах, в докладе удалось определить для большинства специализированных учреждений и органов по управлению программами системы Организации Объединенных Наций соотношение расходов по поддержке проектов и общих расходов на техническое сотрудничество в рамках проектов. В таблице приводятся интересные порядковые и сравнительные данные (см. DP/1986/65). Поэтому можно только сожалеть, что ЮНИСЕФ там не фигурирует, хотя ККАБВ полагал, что практика использования коэффициентов органами ООН должна быть изучена им в качестве возможного варианта.

6. Совершенно очевидно, что расчет является тем более сложным, что общие расходы на поддержку в различном объеме соотносятся с правительственными программами, которые Фонд зачастую финансирует лишь частично. Согласно среднему показателю, определенному для развивающихся стран, расходы на оборудование для системы водоснабжения и канализации финансируются на 40 процентов за счет национального бюджета, на 40 процентов – за счет местных общин или технических подразделений и на 20 процентов – за счет внешних взносов (см. E/ICEF/L.1442). На эту величину будет сокращена часть накладных расходов ЮНИСЕФ, относящаяся как к его взносу, так и к средствам, предоставляемым странами-бенефициариями. Аналогичный подход применим и к взносам натурой и трудовыми ресурсами правительств, с которыми Фонд сотрудничает в рамках деятельности по программам, но которые не отчитываются перед ним.

7. С другой стороны, несомненно, что успех программ зависит также частично от вклада руководящих сотрудников отделений на местах (пропагандистская, информационная, консультационная деятельность или разработка политики), а также некоторых исполнительных сотрудников этих подразделений. Поэтому стоимость людских ресурсов, используемых таким образом, указывается в бюджетных расходах категории I или по разделу III, а не в расходах по программам. Кроме того, не следует недооценивать тот факт, что в силу особенностей обстановки сумма накладных расходов ЮНИСЕФ неизбежно увеличивается на величину относящихся к ним расходов по сбору средств и на внешние связи, тогда как другие учреждения системы ООН с такой проблемой не сталкиваются.

8. Во избежание ненужных споров вокруг определения единственно верного способа расчета накладных расходов, которому следует отдать предпочтение перед другими, исходя из одинаковых сумм расходов, сгруппированных на основе различных критериев, полученные результаты будут представляться в зависимости от способа расчетов. Поэтому отпадет необходимость в обращении с просьбой к секретариату ЮНИСЕФ о выборе метода расчета, который отличается от используемого им в настоящее время, однако ему будет рекомендовано представить Правлению в приложении к бюджету результаты, полученные на основе использования шести рассматриваемых способов расчета. Таким образом, Правление сможет получить более четкое представление о размере косвенных расходов, которые далеко не ничтожны, что, кстати, было полностью подтверждено в ходе исследования на местах в Африке и анализа распределения расходов по некоторым программам.

Давайте рассмотрим в качестве примера сводную таблицу расходов ЮНИСЕФ за 1985 год. Воспользуемся методами расчета и определим следующие доли накладных расходов:

а) отношение суммы расходов на административное обслуживание по разделам I–III (44,8 млн. долл. США) к общей сумме бюджетных расходов по разделам I–IV (44,8 млн. долл. США + 66,3 млн. долл. США) и расходов по программам (278,5 млн. долл. США), которая составляет 389,8 млн. долл. США. Если секретариат будет использовать этот, а не любой другой метод расчета, то доля этих расходов составит 11,5 процента;

б) отношение общей суммы расходов по разделам I–IV (административное обслуживание и поддержка программ) к общей сумме бюджетных расходов и расходов по программам (111,1 млн. долл. США из 389,8 млн. долл. США). Если использовать этот метод расчета, то доля расходов составит приблизительно 28 процентов;

с) отношение общей суммы расходов на персонал, указанных в разделах I–IV (31 млн. долл. США + 44 млн. долл. США), и расходов на персонал по проектам (35 млн. долл. США), то есть 110 млн. долл. США, к общей сумме расходов по бюджету и программам. Как и в предыдущем случае, эта доля составит приблизительно 28 процентов;

д) отношение общей суммы расходов по разделам I–IV, а также расходов на персонал по проектам (44,8 + 66,3 + 35 млн. долл. США = 146,1 млн. долл. США) к общей сумме расходов по бюджету и программам. Эта доля составит приблизительно 37,5 процента;

е) отношение общей суммы расходов по разделу IV по поддержке программ к сумме расходов по программам, увеличенной на сумму этих же расходов по разделу IV (278,5 млн. долл. США + 66,3 млн. долл. США), которая составит 344,8 млн. долл. США. Эта доля составит приблизительно 23 процента;

ф) отношение общей суммы расходов по разделу IV плюс сумма расходов на персонал по проектам (66,3 млн. долл. США + 35 млн. долл. США = 101,3 млн. долл. США) к общей сумме расходов по программам, увеличенной на сумму этих же расходов по разделу IV. Эта доля составит приблизительно 29 процентов. Именно такой метод расчета, по-видимому, использовала ПРООН в своем исследовании DP/1988/5 от 16 мая 1986 года, если учесть то обстоятельство, что расходы на персонал по проектам ЮНИСЕФ не относятся к расходам по поддержке программ и что любой сопоставительный анализ может дать только количественные характеристики, которые, хотя и не отличаются абсолютной достоверностью, тем не менее являются достаточно показательными.
