



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/43/124
4 February 1988
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок третья сессия

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации
Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Представление докладов о выполнении и результатах программ Организации Объединенных Наций: компоненты обзора контроля, оценки и управления" (JIU/REP/88/1).

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ДОКЛАДОВ О ВЫПОЛНЕНИИ И РЕЗУЛЬТАТАХ ПРОГРАММ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ: КОМПОНЕНТЫ ОБЗОРА КОНТРОЛЯ, ОЦЕНКИ И УПРАВЛЕНИЯ

Подготовлен
Зигфридом Шуммом
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ	1 - 9	4
II. ВВЕДЕНИЕ	10 - 17	7
III. ДОКЛАДЫ ОБ ИСПОЛНЕНИИ ПРОГРАММ	18 - 120	10
A. Форма и содержание	21 - 28	11
B. Основные проблемы, связанные с текущими докладами	29 - 120	14
1. Неполный охват	30 - 47	14
2. Неудобное время для представления докладов	48 - 54	20
3. Раздробленность системы обзора программ	55 - 64	22
4. Непрерывные изменения в программах	65 - 71	25
5. Определение приоритетов	72 - 78	27
6. Виды деятельности, имеющие ограниченную ценность	79 - 85	29
7. Обособленность программных и финансовых данных	86 - 98	31
8. Изъяны методологии	99 - 106	35
9. Отсутствие анализа	107 - 120	38

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. ДРУГИЕ УСИЛИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ДОКЛАДОВ О ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММ И О РЕЗУЛЬТАТАХ	121 - 185	42
A. Углубленная оценка	122 - 128	42
B. Планируемая система самооценки	129 - 145	43
C. Подготовка сотрудников категории специалистов ...	146 - 152	49
D. Группа централизованного контроля	153 - 161	50
E. Внутренняя ревизия	162 - 164	53
F. Совершенствование управления	165 - 180	54
G. Обзор силами специалистов со стороны	181 - 185	59
Приложение I: Эволюция обзора осуществления программ и отчетности по нему, 1950-1987 годы		61
Приложение II: Образец предлагаемой одностороничной формы представления докладов по подпрограммам		70
Примечания		71

/...

I. РЕЗЮМЕ ВЫВОДОВ И РЕКОМЕНДАЦИЙ

1. В течение почти 40 лет Генеральная Ассамблея и Секретариат работают над созданием стройной системы планирования и обзора программ Организации Объединенных Наций. Как указывается в цитате, которая содержится во введении к настоящему исследованию, организации часто предпринимают значительные усилия для определения целей и утверждения вводимых ресурсов, однако, впоследствии не могут выяснить, что же было фактически достигнуто. Организация Объединенных Наций добилась по-настоящему значительных успехов в деле разработки планов и бюджетов по программам, однако, система по-прежнему остается неполной и в значительной мере ослабляется из-за отсутствия одного важного элемента – практики представления высшим административным и межправительственным органам регулярных и систематических докладов о выполнении и результатах программ.

2. В течение всех этих лет Организация Объединенных Наций неоднократно пыталась ввести надлежащую практику отчетности о выполнении программ, однако в конце 70-х годов Генеральный секретарь был вынужден признать, что какой-либо системы контроля и оценки выполнения программ и представления докладов по этому вопросу так и не было создано. Учитывая недостатки бюджетных ведомостей по программам и отсутствие системы внутренней оценки, Секретариат в 1980 году ввел новую практику представления промежуточных "докладов о выполнении программ", положив ее в основу своей деятельности.

3. К сожалению, эти доклады представляют собой крайне формальное перечисление тысяч программных "мероприятий" и не дают межправительственным органам практически никакой информации о фактических результатах и отдаче программ и их эффективности в достижении поставленных целей. Углубленные оценки – единственный альтернативный вид регулярной отчетности о выполнении и результатах программ – постепенно стали полезными и качественными документами, однако, поскольку каждый год готовится только один такой доклад, для проведения хотя бы одного обзора всех крупных программ Организации Объединенных Наций потребуются многие годы. В результате этого государства-члены в настоящее время не имеют такой информации о выполнении и результатах программ, которая помогала бы им определять будущие программы и совершенствовать оперативную деятельность.

4. В 1985 году члены Пятого комитета вновь подвергли Секретариат серьезной критике в связи с недостатками отчетности о результатах программ (см. введение). Секретариат в очередной раз пообещал в будущем представлять более объемные и аналитические доклады и в конце 1986 года, после десятилетних усилий, завершил разработку структуры оценки целей, показателей и результатов в качестве новой внутренней системы самооценки. Эта система создает прочную основу для подготовки регулярных, аналитических и всеобъемлющих докладов о результатах программ для всех межправительственных органов. К сожалению, Секретариат принял решение представлять Комитету по программе и координации (КПК) лишь краткий доклад за двухгодичный период, содержащий резюме его "общих выводов" по поводу оценки и разработки программ.

5. Инспектор считает, что чрезвычайно важно не упустить эту возможность в области отчетности. Содержательные всеобъемлющие доклады о выполнении программ позволят наконец свести контроль и оценку в единый рабочий механизм для принятия решений в отношении программ высшими административными и межправительственными органами, как

уже было предусмотрено (но еще не сделано на практике) в положениях о планировании по программам, утвержденных Генеральной Ассамблеей в 1982 году. Эти доклады будут способствовать укреплению деятельности по разработке и осуществлению программ за счет обеспечения своевременной информации о ходе их осуществления и полученных результатах. Они позволят создать более четкую систему отчетности и обеспечить большую транспарентность программ. Хотя просьбы о подготовке таких докладов поступают с 50-х годов, сейчас они нужны более, чем когда бы то ни было, чтобы облегчить государствам-членам задачу выбора наиболее эффективных с точки зрения затрат путей использования дефицитных ресурсов Организации Объединенных Наций в условиях финансового кризиса конца 80-х годов. И наконец, эти доклады обеспечат систематический приток информации о ходе осуществления и эффективности программ и возникающих проблемах, что позволит руководящим органам Организации Объединенных Наций более оперативно и творчески адаптировать их с учетом неизбежных изменений и проблем в 90-е годы.

6. Измененная форма доклада о выполнении программ. Нынешние доклады о выполнении программ содержат, главным образом, количественные данные о мероприятиях и являются даже менее информативными, чем предшествовавшие им доклады начала и конца 60-х годов и середины 70-х годов. Они мало используются, являются неполными, выпускаются в неподходящее время, не дают ощутимой пользы с точки зрения принятия решений по приоритетным или второстепенным видам деятельности в рамках программ и не содержат практически никакого анализа. Чисто количественный учет мероприятий следует продолжать и укреплять для целей внутреннего контроля за программами. Однако он должен быть не более чем второстепенным компонентом нового и значительно более содержательного доклада о выполнении программ (пункты 21-113, 129-135).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1: Генеральному секретарю следует заменить существующие в настоящее время доклады о выполнении программ докладами, в которых содержался бы анализ хода осуществления каждой подпрограммы Организации Объединенных Наций и полученных результатов в сопоставлении с заложенными в них целями. Такие доклады должны представляться одновременно с предлагаемыми бюджетами по программам на двухгодичный период, чтобы наконец можно было свести воедино информацию о "результатах" и информацию о "намерениях", к чему уже давно стремятся межправительственные органы (пункты 114-120, 136-139, 161).

7. Внедрение систем контроля и внутренней оценки. И в 1981, и в 1985 годах ОИГ в своем докладе о положении в области оценки приходила к выводу о том, что в вопросах создания и использования систем оценки Организация Объединенных Наций значительно отстает от других учреждений и настоятельно призвала ее принять меры для укрепления функций по контролю и оценке. Генеральная Ассамблея также неоднократно просила о таком укреплении, однако в докладах Генерального секретаря неизменно отмечалось, что сделать это оказалось невозможным. Активная поддержка создания эффективной системы в настоящее время еще более важна, поскольку наконец начата деятельность по контролю и самооценке. Опыт недвусмысленно показывает, что общесекретариатскую систему оценки, к созданию которой Генеральная Ассамблея призвала в 1981 году, очевидно, создать так и не удастся. Тем не менее, сейчас крайне важно принять хотя бы частичные меры в поддержку укрепления этих функций, чтобы обеспечить минимальный уровень охвата контролем и оценкой, а также их качества и полезности (пункты 30-47, 55-85, 140-159).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2: Генеральному секретарю следует

- a) провести оценку штатного расписания Группы централизованной оценки (в настоящее время лишь три должности сотрудников категории специалистов), чтобы обеспечить присутствие в ней специальных кадров, необходимых для проведения требуемых исследований в области оценки и выполнение ею своих обязанностей по управлению системой оценки, которые были на нее возложены КПК в 1983 году (пункты 143-145).
- b) создать по крайней мере еще одну должность сотрудника категории специалистов в дополнение к двум должностям этой категории в небольшой Группе централизованного контроля, чтобы она могла завершить разработку и внедрение системы контроля и затем приступить к выполнению всех первоначально порученных ей функций в области анализа и контроля и оперативных функций (пункты 157-160).
- c) укрепить деятельность в области оценки, а также повысить качество представляемых докладов о выполнении и результатах программ по крайней мере в тех немногих подразделениях, которые расходуют основную часть ресурсов Организации Объединенных Наций, но до сих пор не получили должного внимания с точки зрения оценки - БАПОР, ДТСР, УВКБ (в гораздо меньшей степени) - и в региональных комиссиях, которые, хотя и не располагают такими ресурсами, имеют важное значение с точки зрения их политики и оперативной деятельности (пункты 47, 141-142).
- d) определить и сообщить конкретно, какие межправительственные органы (помимо КПК, ККАБВ и Пятого комитета) несут ответственность за разработку и обзор осуществления каждой программы Организации Объединенных Наций, и по мере возможности принять меры для обеспечения того, чтобы все эти органы регулярно получали и рассматривали в рамках пункта повестки дня соответствующие среднесрочные планы, бюджеты по программам и документы или разделы документов, содержащие информацию о выполнении программ (пункты 59-64).
- e) поскольку новая система самооценки будет в значительной мере зависеть от квалификации персонала Секретариата, который никогда не получал соответствующей подготовки, - создать и в качестве первостепенной меры провести в рамках официальной программы повышения квалификации персонала Организации Объединенных Наций специальный курс по разработке и оценке программ для всех руководителей программ и подпрограмм (пункты 146-152).

8. Представление докладов о выполнении и совершенствовании управленческих функций. На деятельность в области вспомогательного административного и управленческого обслуживания и вспомогательного обслуживания конференций выделяется почти половина ресурсов регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. В 80-х годах были проведены обширные дискуссии относительно намерений и потребностей в совершенствовании этих программ, однако до сих пор межправительственные органы почти не получают систематических докладов о фактических достижениях в плане эффективности, качества услуг или производительности. Предлагаемые доклады о выполнении подпрограмм за двухгодичный период помогут заполнить этот информационный пробел. Однако, как отмечается в докладе ОИГ за 1985 год и в докладе Секретариата за 1987 год о долгосрочных проблемах в области компьютеризированной информационной системы, в дальнейшем такие доклады, при условии тщательного выбора тем и их обзора

заинтересованными межправительственными органами, могут стать мощным стимулом для существенного и непрерывного совершенствования оперативной деятельности в рамках этих программ (пункты 37, 165-179).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3: Основные заинтересованные органы – ККАБВ, Пятый комитет и Комитет по конференциям – могут изучить возможность обращения к Секретариату с запросом о представлении ежегодного доклада об углубленном обзоре мероприятий по совершенствованию управления и улучшению результатов в отдельных областях вспомогательного административного или конференционного обслуживания (пункт 180).

9. Улучшение информационного обслуживания директивных органов. Тщательная подготовка программ, их анализ, выполнение, оценка и будущее программирование требуют точной, комплексной и своевременной информации. Организация Объединенных Наций уже многие годы добивается согласования финансовых данных и данных по программам. Ощущается острая потребность в создании компьютеризованной комплексной системы информации (пункты 86-98, 157-160, 176-177).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4: Генеральному секретарю в рамках нынешних усилий по техническому перевооружению следует уделить первоочередное внимание созданию компьютеризованной системы информации по вопросам управления, которая содержала бы комплексную информацию о выполнении программ и финансовую информацию для своевременного и эффективного принятия решений по программам на уровне Секретариата и межправительственных органов (пункты 97, 160, 177).

II. ВВЕДЕНИЕ

"... как представляется, интерес к потенциальным возможностям и практическому исполнению достигает своей высшей точки, когда проекты программ и бюджетов по программам находятся на стадии обсуждения, и ослабевает, когда рассматриваются доклады о ходе осуществления уже утвержденных программ.

... Такое расхождение между концентрацией сил на разработке программ и составлении бюджетов по программам, с одной стороны, и невниманием к тому, как программы осуществляются, – с другой, само по себе является одной из главных причин наличия недостатков в функционировании системы".

Mahdi Elmandjra,
The United Nations system:
An analysis, 1973.

10. Информация о том, как та или иная организация выполняет задачи, которые она перед собой поставила, должна являться одним из главных элементов процесса управления. Такая информация о ходе осуществления программ позволяет высшим органам управления и руководства определять, были ли выполнены утвержденные планы и поставленные задачи, и является ли средством отчетности об эффективности использования выделенных ресурсов.

11. В 1985 году ОИГ опубликовала свой третий доклад об оценках в рамках системы Организации Объединенных Наций. В докладе был сделан вывод о том, что оценка используется на более широкой и систематической основе, чем раньше, и это свидетельствует о том, что она является ценным средством улучшения оперативной деятельности системы и повышения ее качества. Однако, несмотря на инициативы, предпринятые с целью улучшения процесса принятия решений, ОИГ установила, что в целом в рамках системы большое внимание по-прежнему уделяется ресурсам, выделяемым на осуществление программ, нежели результатам, и что имеет место недостаток информации об осуществлении программ. В представленном параллельно докладу о состоянии дел в области оценки в отдельных организациях ОИГ отмечала, что эти проблемы являются особенно серьезными в Организации Объединенных Наций 1/.

12. Проблемы, порождаемые несовершенной системой отчетности об осуществлении программ в Организации Объединенных Наций, подчеркивались на сороковой сессии Генеральной Ассамблеи в 1985 году. В ходе состоявшихся в Пятом комитете общих прений по планированию программ и предлагаемому бюджету по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов представители государств-членов, главным образом развивающихся стран, высказали следующие критические замечания:

"... трудности, с которыми сталкиваются государства-члены, пытаюсь получить полное представление о процессах планирования, составления бюджета, исполнения, контроля за исполнением и оценки деятельности Организации Объединенных Наций, ... усугубляется ... тем, что Пятый комитет не располагает сведениями об исполнении программ, предусмотренных в бюджете на предыдущий период. [Делегация] ... надеется, что замечание Генерального секретаря о том, что многое еще предстоит сделать, чтобы систематизировать и сделать единообразной деятельность по контролю и оценке в целом по Секретариату, скоро перестанет быть актуальным.

Процесс контроля за осуществлением начат, однако его необходимо расширить и поставить на постоянную основу, что позволит, в частности, лучше оценивать потребности и возможности в том, что касается перераспределения ресурсов в ходе составления бюджета.

... новый предлагаемый бюджет по программам ... составлен без критического анализа текущей деятельности, из него не устранены устаревшие и малоценные программы ... В результате государства-члены оказались лишенными возможности составить точное представление об эффективности использования ресурсов или качественной стороне результатов, которые оправдали бы запрашиваемые новые ассигнования ... Деятельность КПК парализована из-за нехватки информации, обусловленной недостаточной оперативностью руководителей программ ...

Главный вопрос - ... установление соответствия между средствами и программами ... необходимо отводить больше времени на оценку осуществления и выполнения этих программ.

... трудности возникают из-за отсутствия полностью оперативной системы контроля ... [Государства-члены] высказывают серьезные замечания относительно представления заявлений о последствиях для бюджета по программам ввиду отсутствия такой системы. ... Полезным средством управления станет ... установление порядка очередности, если функции контроля и оценки будут поставлены на прочную основу.

ККАБВ, КПК и Генеральной Ассамблее необходимо предоставлять больше информации, чтобы они имели возможность должным образом рассматривать предлагаемые программы и принимать обоснованные решения ...

... Он не считает, что каждый программный элемент в предлагаемом бюджете по программам ... является абсолютно полезным ... На самом деле, среди государств-членов широко распространено мнение, что предстоит еще много сделать в плане усовершенствования, внутреннего перераспределения и переоценки приоритетов. Организации Объединенных Наций недостает именно того механизма, который обеспечивал бы осуществление этого процесса на постоянной основе ... Необходимо приложить новые усилия, с тем чтобы выявить устаревшие, малоценные и неэффективные виды деятельности" 2/.

13. Эти резкие критические замечания государств-членов кажутся неожиданными, поскольку Организация Объединенных Наций на протяжении ряда последних лет, по крайней мере теоретически, располагает комплексной системой планирования по программам, составления бюджета по программам, контроля за исполнением и оценки. Они кажутся еще более неожиданными, если учесть, что Секретариат представлял руководящим органам доклады о ходе осуществления программ, имевшие различные форматы, на протяжении почти 20 лет.

14. Тем не менее Секретариат согласился с выводами членов Комитета. О согласии Генерального секретаря уже говорилось выше; в свою очередь заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления заявил следующее:

"Государства-члены ... подчеркивали необходимость того, чтобы их более определенно и обстоятельно информировали ... о том, каковы достижения Секретариата в плане осуществления программ, какие мероприятия были осуществлены и с какими результатами ... Давайте укрепим функции по контролю и оценке ... Давайте четко и беспристрастно скажем, что сделано и с какими результатами, а также что не сделано и по какой причине ... Давайте представлять доклады о ходе осуществления, которые будут носить более аналитический характер ... Я считаю, что главная проблема заключается в представлении лучшей и более понятной информации, что позволит нам находить лучшие решения" 3/.

15. Впоследствии на основе этих "интенсивных обсуждений" Генеральная Ассамблея вновь подтвердила свою давнюю просьбу об "укреплении возможностей Организации Объединенных Наций в области контроля и оценок, с тем чтобы позволить государствам-членам принимать решения с большим знанием дела" 4/.

16. ОИГ приступила к настоящему исследованию, имея в виду оценить прошлые усилия и нынешние проблемы, касающиеся отчетности Организации Объединенных Наций об осуществлении программ и их результатах, а также разработать предложения относительно путей улучшения качества, своевременности и полезности этого процесса. Некоторые должностные лица Секретариата отождествляют такую отчетность с нынешними докладами Секретариата, озаглавленными "доклады о ходе осуществления программ", в которых "осуществленные мероприятия" формально сопоставляются с теми, которые были запланированы. Однако ОИГ согласна с вышеизложенным мнением Пятого комитета и Секретариата: надлежащая отчетность об осуществлении и результатах не должна ограничиваться простой отчетностью о выполнении планов работы. В ее рамках

должны систематически и регулярно представляться и анализироваться результаты, качество программ, проблемы и усовершенствования, внесенные в те или иные виды осуществляемой деятельности. Поэтому "отчетность об осуществлении и результатах программ" понимается здесь как обзор, касающийся вопросов контроля за осуществлением оценки и других вопросов управления, а также информация, которая на регулярной основе представляется высшим управленческим и межправительственным органам и содержит оценку того, как Секретариат осуществлял порученные ему программы и с какими результатами.

17. Для удобства данное исследование подготовлено с тем пониманием, что "Секретариат" включает в себя все подразделения Организации Объединенных Наций, охваченные среднесрочными планами и бюджетами по программам; таким образом, в него не входят некоторые полуавтономные образования, в частности ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. Поскольку данная тема является предметом первостепенного внимания уже много лет, доклад содержит обширные сноски на обсуждения, имевшие место в прошлом, а также обстоятельный анализ различных проблемных областей. Инспектор также хотел бы поблагодарить многих должностных лиц, идеи и замечания которых были учтены при подготовке настоящего исследования.

III. ДОКЛАДЫ ОБ ИСПОЛНЕНИИ ПРОГРАММ

18. В докладе ОИГ о состоянии оценки, подготовленном в 1985 году, отмечалось, что организации системы Организации Объединенных Наций работают над обновлением и совершенствованием относительно громоздких систем информации, контроля и отчетности, которые складывались в них на протяжении многих лет. В целях совершенствования процесса принятия решений в высших управленческих и руководящих органах путем более эффективной интеграции систем контроля, оценки, анализа управленческой деятельности и финансовой информации ОИГ настоятельно призвала а) укреплять систему контроля, с тем чтобы обеспечивать более своевременное представление информации, и увязывать ее с процессом проведения оценок; б) предпринимать гораздо больше усилий по определению того, какая конкретно информация необходима лицам, принимающим решения, и когда; с) использовать новые компьютеризированные системы информации по вопросам управленческой деятельности, с тем чтобы обеспечивать оперативность и более высокое качество информации о ходе работы 5/.

19. Организация Объединенных Наций достигла значительного прогресса в планировании своей работы с помощью среднесрочных планов и бюджетов по программам. Однако ей предстоит еще много работать над завершением системы планирования по программам, внедрив с этой целью систему внутренней оценки и регулярной отчетности о ходе и результатах исполнения программ. Процесс создания системы планирования по программам, идущий уже почти четыре десятилетия, прошел через несколько стадий: 50-начало 60-х годов - первые предложения о создании такой системы; конец 60-начало 70-х годов - попытки внедрить систему планирования, составления бюджетов по программам и проведения оценок; 70-е годы - усилия по осуществлению "перестройки" и, наконец, 80-е годы - период разработки положений и правил планирования по программам. История этого вопроса является составной частью нынешних усилий по завершению данной системы: она показывает, что на протяжении

вот уже нескольких лет раздаются последовательные (и настоятельные) призывы к созданию эффективной, комплексной системы программирования. В приложении I к настоящему докладу содержатся сведения о документах по вопросам политики программирования и конкретных усилиях в этой области начиная с 1950 года.

20. В настоящее время, несмотря на годы обсуждений, регулярная отчетность по вопросам контроля за ходом и результатами исполнения программ и их оценки по-прежнему сводится в значительной степени к узким рамкам таблиц "доклада об исполнении программ", в которых выражающиеся тысячными величинами цифры "осуществленных мероприятий" сопоставляются с цифрами запланированных мероприятий. Данная глава открывается обзором более ранних (и более содержательных) докладов о ходе работы и в ней прослеживаются усилия по повышению их качества, о решимости предпринять которые неоднократно говорилось. Затем в главе анализируются девять основных причин, из-за которых нынешние доклады "по подсчету осуществленных мероприятий" не отвечают требованиям эффективной системы отчетности, о необходимости которой уже давно говорили межправительственные органы и которую Секретариат обещал разработать.

A. Форма и содержание

21. С момента ее создания в 1945 году в Организации Объединенных Наций публиковался ежегодный доклад Генерального секретаря о работе Организации. До 1977 года в этих докладах (по 100-200 страниц каждый) в общем плане и в то же время информативно освещались все области деятельности Организации Объединенных Наций, хотя это выражалось, главным образом, в описании "событий", а не в анализе хода и результатов работы 6/. Однако с 1977 года доклады были сокращены до 4-12 страниц, на которых излагалось заявление Генерального секретаря по обзору проводимой политики, - то, что раньше составляло только вступительную часть докладов. (В отличие от этого доклады руководителей некоторых специализированных учреждений по-прежнему являются важным источником обзорной и текущей информации о ходе работы - см. раздел В.9 ниже.)

22. Непосредственное представление Организации Объединенных Наций "докладов об исполнении" началось в 1968 году по рекомендации Комитета 14. В них делалась попытка представлять информацию о расходах по каждой программе, оценивать "в случае необходимости" результаты, достигнутые в ходе осуществления программ, сравнивать количество фактически затраченных человеко-месяцев с запланированным их количеством, анализировать достигнутый прогресс и давать объяснение любым проблемам, возникшим в ходе работы. Эти доклады носили более системный и ориентированный на программы характер, чем ежегодные доклады "о работе". Вместе с тем они, по существу, органичивались социально-экономическими вопросами и областью прав человека, в значительной степени различались по своему содержанию и качеству проводимого анализа, и центральное место в них отводилось в лучшем случае осуществленным мероприятиям (количество проведенных совещаний и выпущенных докладов), а не прогрессу в деле выполнения поставленных задач или достигнутым результатам 7/. В 1971 году эти доклады вновь превратились в чисто финансовые документы. Практика аналитических отчетов об исполнении программ была прекращена в ожидании внедрения новой процедуры составления бюджета по программам.

23. Руководящие органы считали первые бюджеты по программам и среднесрочные планы позитивными сдвигами, однако весьма критически относились к тому, что они не сопровождаются анализом и отчетностью по вопросам исполнения программ. В ответ на это Секретариат подготовил целую серию различных докладов экспериментального характера.

а) В промежуточном и окончательном докладах об исполнении бюджета и программ на двухгодичный период 1974-1975 годов перечислялись осуществленные мероприятия по программам и рассматривались расхождения между запланированным и реально достигнутым. Оценка отдачи от этих мероприятий должна была стать "отдельной задачей" (которая до сих пор остается невыполненной). В этих документах, объемом соответственно в 200 и 430 страниц, содержались данные о расходах и кратко излагались результаты по всем видам программ Организации Объединенных Наций, включая административное и другие виды общего обслуживания 8/.

б) В докладе 1975 года отмечалась "явная заинтересованность" межправительственных органов по вопросам программирования в проведении оценки эффективности программ, однако содержалась "просьба о руководящих указаниях" по вопросам того, как проводить такого рода оценки. Краткий анализ затрат и, в определенной степени, результатов по девяти различным программам деятельности Организации Объединенных Наций в докладе все же содержался, но при этом подчеркивалось, что представленные сведения не являются в полном смысле слова ни анализом "окупаемости расходов", ни анализом "эффективности затрат" 9/.

с) В среднесрочном плане на 1976-1979 годы указывалось, что плановые документы будут "регулярно" включать специальный анализ и оценку по небольшому числу вопросов. В этом документе содержался интересный количественный анализ производительности и деятельности по модернизации издательских служб Нью-Йорка и Женевы 10/.

д) В ответ на требования Генеральной Ассамблеи представлять информацию о приоритетности и значимости программ в среднесрочном плане на 1978-1981 годы были приведены результаты опроса руководителей программ в экономической, социальной и гуманитарной областях, проведенного с помощью краткого вопросника, в котором им предлагалось дать оценку своим программам. Не удивительно, что в ответах большинства организационных подразделений, участвовавших в этом мероприятии по самооценке (некоторые крупные подразделения на вопросник не ответили), их программы были оценены как весьма эффективные, необходимые и уникальные 11/.

е) В 1977 году Секретариат в первый раз представил КПК четыре доклада по оценке отдельных программ. В этих докладах, которые были подготовлены соответствующими подразделениями под руководством Финансового управления и характеризовались как "углубленные" доклады "по самооценке", содержалась вспомогательная информация о расходах по программам, юридических основаниях и существующих "процедурах оценки"; в них также делалась попытка дать краткую информацию о мероприятиях по каждой из многочисленных программ и подпрограмм и их результатах 12/.

ф) В 1978 году по просьбе Генеральной Ассамблеи, с которой она регулярно обращалась в течение трех лет, Генеральный секретарь опубликовал первый доклад по определению видов деятельности Организации Объединенных Наций, которые являются завершенными, устаревшими, неэффективными или имеют ограниченную полезность. В

докладе приводилось мнение Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) о необходимости такого критического обзора, однако рассматривались лишь проблемы методологического и практического порядка, которые необходимо преодолеть 13/. В следующем докладе, который был подготовлен в 1979 году, содержался частичный анализ некоторых завершенных программ или перераспределенных ресурсов в их рамках и говорилось о сохраняющихся методологических проблемах 14/.

24. Несмотря на эту шестилетнюю активную деятельность, почти от всех первых шагов по внедрению контроля и оценки впоследствии отказались. Доклады (а) об исполнении бюджета и программ вновь превратились в документы о финансовом положении. "Специальные" анализы и оценки (b и c) повторно не проводились. "Самооценка" (d) не осуществлялась в течение целого десятилетия, пока не появились новые системы (см. главу IV.B.). Проведение оценок программ (e) было резко сокращено до одного доклада в год, представляемого КПК (см. главу IV.A.). Определение завершенных/неэффективных видов деятельности (f) так и не нашло надлежащего места в общей системе (см. разделы B.5 и 6).

25. В 1978 году в нескольких докладах Секретариата прозвучало признание того факта, что он не располагает какой бы то ни было системой оценки исполнения программ. В среднесрочном плане на 1980–1983 годы, например, указывалось, что отсутствие оперативных программ работы является "одним из основных недостатков", который мешает контролю за осуществлением программ и осложняет отчетность об исполнении программ. Указывалось также, что в таких условиях "невозможно создать надежную систему оценки осуществления программ" 15/.

26. В 1978 году ОИГ опубликовала доклад, в котором анализировались недостатки системы программирования и оценки деятельности Организации Объединенных Наций. В докладе содержался настоятельный призыв к созданию упорядоченной и эффективной подсистемы контроля и оценки исполнения программ и отчетности об их результатах перед главными управленческими и руководящими органами 16/. КПК и ККАБВ приняли рекомендации ОИГ, а Генеральная Ассамблея их одобрила 17/.

27. "Новые" доклады об исполнении программ, которые Генеральный секретарь начал представлять в 1980 году 18/, приобрели достаточно стандартную форму, хотя на протяжении ряда лет КПК выступал с предложениями о внесении в них различных корректив. Эти доклады, объем которых варьируется от 60 до 130 страниц, публикуются весной каждого четного года и охватывают предшествующий двухгодичный период; пятый такой доклад, который должен выйти весной 1988 года, охватит период 1986–1987 годов. Главное место в каждом докладе занимают 20 или более таблиц, в которых указываются, где это возможно, данные о "фактическом осуществлении мероприятий по программам". В каждой таблице дается а) количество запланированных мероприятий; б) количество мероприятий, осуществленных в соответствии с программами; в) количество отклонений от обязательств по программам (т.е. количество пересмотренных, отложенных или прекращенных мероприятий); д) количество дополнительных мероприятий (предписанных директивными органами или осуществляемых по инициативе Секретариата) и е) "оценка" в зависимости от доли осуществленных мероприятий – либо в виде буквенного обозначения (в предыдущих докладах), либо в виде процентного показателя (в докладе 1986 года).

28. Эти таблицы обычно сопровождаются кратким изложением причин отклонения от программ или особенно низкой доли осуществленных мероприятий. Среди этих причин обычно называются задержка с выпуском документов или изменения в плане публикаций, нехватка персонала или внебюджетных ресурсов, либо внесение руководящими органами изменений в программы и график совещаний. В докладе 1984 года впервые сделана попытка проанализировать общие проблемы, возникающие в ходе выполнения работы, и составить сводные таблицы. В докладе 1986 года столь обобщающей задачи не ставилось, однако в нем приведены более обширные сводные таблицы, в которых показано общее положение с осуществлением мероприятий.

В. Основные проблемы, связанные с текущими докладами

29. Существующие доклады об исполнении программ не полностью отвечают потребностям Организации Объединенных Наций в отношении контроля, оценки и представления докладов, что было ясно продемонстрировано в 1985 году в Пятом комитете, когда как представители государств-членов, так и руководящие должностные лица Секретариата в целом выразили в этой связи свое неудовлетворение. Основные существующие на нынешний момент проблемы излагаются в следующих разделах в качестве основы для рассмотрения возможных мер по исправлению существующего положения.

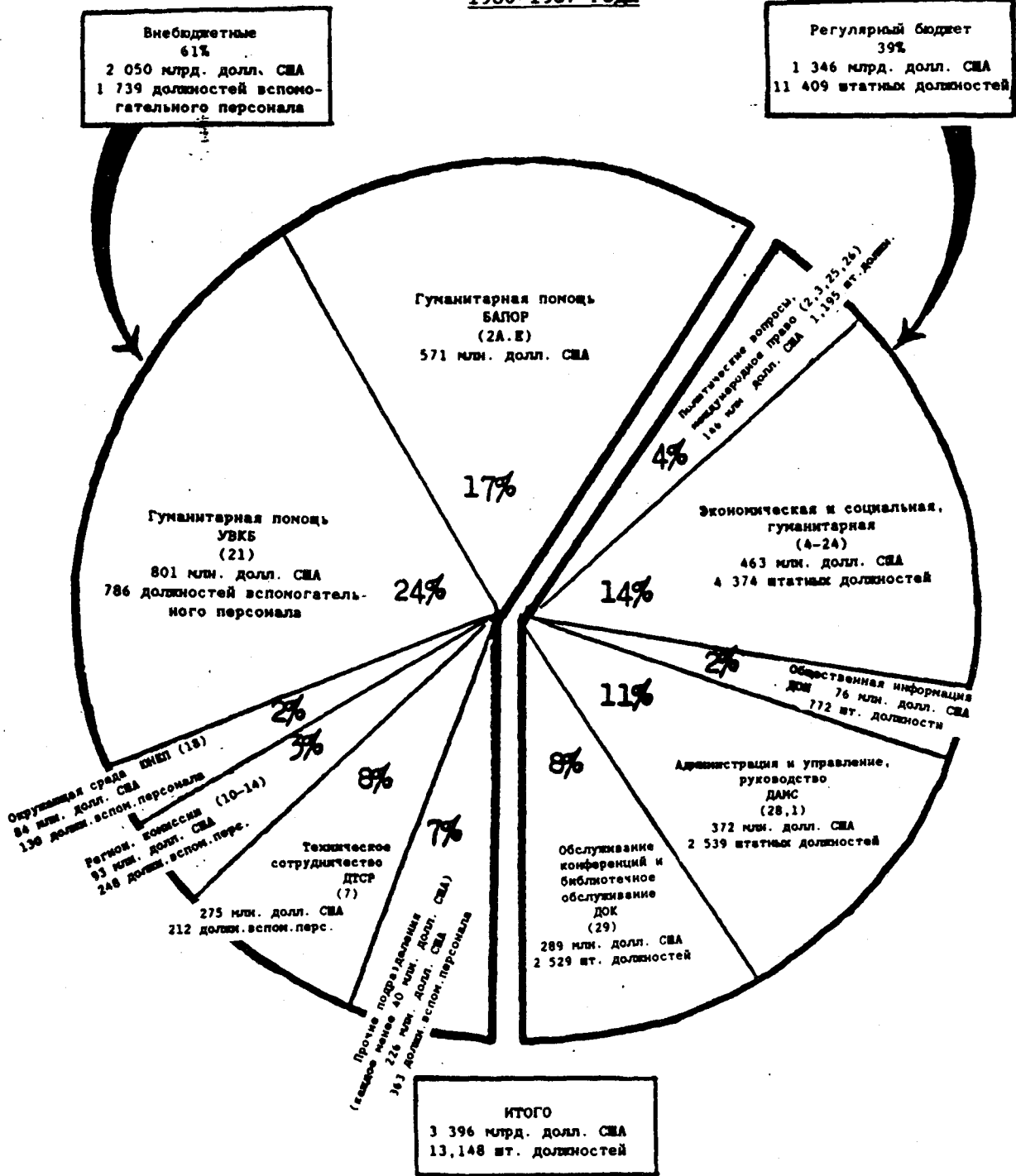
1. Неполный охват

30. В правилах и положениях о планировании программ указывается на то, что все мероприятия Организации Объединенных Наций, финансируемые как из регулярного бюджета, так и за счет внебюджетных средств должны "периодически и подробно рассматриваться" и при их планировании необходимо четко указывать определяемый конечный результат 19/. Однако сегодня доклады об исполнении программ систематически охватывают лишь незначительную часть всей деятельности Организации Объединенных Наций.

31. В 60-х годах комитеты экспертов подчеркивали важность составления сводной сметы всех потребностей Организации Объединенных Наций в ресурсах, с тем чтобы руководящие органы могли принимать сбалансированные и реальные решения по каждому аспекту деятельности Организации Объединенных Наций 20/. Однако, несмотря на многие недавние заявления о предоставлении "ясной" информации по программным и финансовым вопросам, по-прежнему нелегко составить четкое и ясное представление о всей деятельности Организации Объединенных Наций. В предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов содержится целых 77 страниц подробных и кратких таблиц, однако нигде не приводится резюме основных видов деятельности в рамках общей программы.

32. ФАО, МОТ и ВОЗ в своих бюджетах по программам регулярно используют сводные диаграммы. Это побудило ревизора составить представленную на следующей странице диаграмму, которая позволяет читателю наглядно представить распределение общих сметных расходов Организации Объединенных Наций за 1986-1987 годы. По каждому из наиболее значительных направлений деятельности Организации Объединенных Наций, финансируемых как из регулярного бюджета, так и за счет внебюджетных средств, в диаграмме приводятся а) название; б) соответствующее основное подразделение или департамент, при наличии такового; в) соответствующий номер раздела бюджета; г) сметные расходы в млн. долл. США; д) общее количество штатных должностей (данные о должностях вспомогательного персонала приводятся лишь в отношении мероприятий, финансируемых за счет внебюджетных средств); е) доля данного вида деятельности в общих расходах в процентном выражении.

**Общие сметные расходы Организации Объединенных Наций (нетто),
1986-1987 годы**



ИСТОЧНИКИ: цифры по регулярному бюджету взяты из "Бюджета по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов"; документ A/40/6/Add.1, 1986 год, стр. 141-158. Термин "должности" означает как штатные, так и временные должности. Данные по разделу "Администрация и управление, руководство" включают чистые (5 млн долл США) прочие расходы (части VIII-XI), сметы поступлений и 194 штатные должности.

Данные о внебюджетных расходах взяты из "Предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов", документ A/40/6, том 1, 1985 год, стр. 79-87. Не включены 199 млн. долл. США и 396 должностей вспомогательного персонала, запланированные для ЮНИДО до того, как она стала специализированным учреждением. Не включены также операции по поддержке мира, на нужды которых в 1984-1985 годы было израсходовано 309 млн. долл. США.

33. Помимо средств такого широкого спектра ассигнований, Организация Объединенных Наций обладает чрезвычайно подробной (и разветвленной) структурой программ. Однако и в этом случае отсутствует необходимая сводная таблица. Вместе с тем в деятельности Организации Объединенных Наций имеются три следующих программных уровня (определены в результате анализа 53-страничного раздела содержания шести различных документов, составляющих нынешний среднесрочный план на 1984-1989 годы 21/), плюс элементы программ (в бюджетах по программам) и мероприятия (в докладах об исполнении программ):

- 31 основная программа;
- 148 программ (81 - на центральном уровне, 67 - на региональном уровне);
- 471 подпрограмма (270 - на центральном уровне, 201 - на региональном уровне);
- 2000 элементов программы (приблизительно);
- 8596 конечных мероприятий (1984-1985 годы, без учета общественной информации).

34. В рамках регулярного бюджета деятельность в экономической и социальной области (и некоторые мелкомасштабные мероприятия в области гуманитарной помощи) связана главным образом с исследовательской деятельностью, подготовкой публикаций и документации и прочим "основным обслуживанием" межправительственных органов. В последние два десятилетия в этой области предпринимается больше всего усилий по составлению программ и проведению оценок. Например, в рамках деятельности в этой области разрабатывается более 70 процентов всех программ и подпрограмм среднесрочного плана. Вместе с тем даже здесь доклады о ходе выполнения работ являются неполными из-за трудностей методологического характера (см. подраздел 8 ниже). В результате недавно проведенного для КПК изучения общесистемных мероприятий по исследованиям в экономической и социальной областях и анализу политики был сделан вывод о необходимости пересмотра программных структур в большинстве организаций в целях совершенствования деятельности по разработке, организации и контролю таких мероприятий 22/.

35. КПК и Комитет по информации просили предпринять особые усилия по представлению докладов об исполнении программ в области общественной информации. В данной области легко применить подход "подсчета мероприятий", используемый в нынешних докладах об исполнении программ: хотя эта область деятельности поглотила лишь 2 процента ресурсов, в ее рамках было осуществлено не менее 13 тыс. (60 процентов) мероприятий от общего числа мероприятий, которые согласно докладам Организации Объединенных Наций были осуществлены в 1984-1985 годах.

36. Третья область, вопросы политики и международное право, была лишь частично включена в систему представления докладов об исполнении программ. Секретариат пришел к выводу о том, что многие из мероприятий, о которых идет речь, "не могут быть оценены в плане исполнения программ", хотя некоторые из них могли бы быть включены в будущие доклады об исполнении программ 23/. Кроме того, Секретариат счел невозможным заранее определить число докладов, которое потребуется межправительственным органам, участвующим в переговорах.

37. Почти половина средств из регулярного бюджета – и еще 20 процентов от общих расходов – идет на нужды администрации, управления и руководства, а также на обслуживание конференций и библиотечное обслуживание. Эти мероприятия были включены лишь в доклад об исполнении программ за 1982–1983 годы по просьбе КПК (до сих пор не находит отражения почти вся деятельность исполнительного руководства и директивных и координационных органов). Деятельность по вспомогательному обслуживанию не будет полностью включена в процесс планирования программ до вступления в силу среднесрочного плана на 1990–1995 годы (который, возможно, не вступит в силу до 1992 года, см. пункт 64f). Тем временем, несмотря на их значительную долю средств и большой потенциал в отношении оценки осуществления и совершенствования управления, эти мероприятия представлены в докладах об исполнении программ лишь частично и весьма поверхностно. Кроме того, в рамках этого вида деятельности правительственным органам не предоставляется каких-либо других регулярных докладов об исполнении программ или докладов обзорного характера (о чем говорится ниже, в главе IV.F).

38. ККАБВ и КПК уже давно подчеркивают необходимость в более четком изложении причин и целей, а также в осуществлении контроля за внебюджетными средствами и штатными должностями, которые имеются в большинстве программ Организации Объединенных Наций. Надо признать, что определить размеры будущего внебюджетного финансирования нелегко в силу его неопределенной и непредсказуемой природы. Вместе с тем они значительно превышают общую сумму средств регулярного бюджета. В случае включения в показатели регулярного бюджета внебюджетные средства могут резко изменить "характер" средств, распределяемых по программам того или иного подразделения (как это было продемонстрировано ОИГ в ее докладе ЭКА в 1982 году 24/). "Дефицит внебюджетных средств" часто называют причиной отсрочек или прекращения запланированных мероприятий. В КПК было также высказано беспокойство по поводу того, что система внебюджетного финансирования может повредить осуществлению намеченных Генеральной Ассамблеей первоочередных программных мероприятий и тем самым затруднить деятельность по контролю за исполнением этих программ и сделать их весьма дорогостоящими 25/.

39. Самым большим компонентом бюджета Организации Объединенных Наций (41 процент) является финансируемая за счет внебюджетных средств гуманитарная помощь, оказываемая Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Ближневосточным агентством Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). Однако на тех одной или двух страницах, которые в каждом докладе об исполнении программ посвящаются УВКБ, содержится совсем немного информации о его деятельности. В первом докладе в 1980 году рассматривались семь элементов программы, связанных с исполнительным руководством. В докладе за 1982 год указывалось лишь на то, что деятельность УВКБ в области беженцев, почти полностью финансируемая из добровольных источников, не может быть точно запланирована, но рассматривается как осуществляемая по плану. В докладе за 1984 год были приведены некоторые "отдельные статистические данные" об операциях и мероприятиях УВКБ, таких, как создание центров документации (1), программы помощи по странам (10) и совещание с ПРООН (10). В докладе за 1986 год содержалось еще меньше "существенных показателей деятельности" УВКБ, расходы которого превышают 900 млн. долл. США.

40. В 1985 году ОИГ положительно отзывалась о достигнутом прогрессе и проделанной работе небольшой группы оценки УВКБ, однако она настоятельно призвала предпринимать дальнейшие усилия по включению элемента оценки в руководящую деятельность УВКБ 26/. В ежегодных докладах Верховного комиссара содержится обширная информация о деятельности УВКБ по оказанию помощи, статистических показателях и тенденциях, однако в них мало или нет вообще данных об "уроках, извлеченных" в результате проведения самостоятельных или углубленных оценок проектов 27/.

41. В докладах об исполнении программ БАПОР отводится лишь одна или две страницы. В первом докладе, подготовленном в 1980 году, отмечалось, что в программе БАПОР еще не разработаны элементы программы и мероприятия, и поэтому в нем содержались лишь отдельные статистические данные о количестве потребителей услуг БАПОР по оказанию помощи в области здравоохранения и образования. Последующие доклады об осуществлении деятельности носили такой же характер. В 1982 году Генеральная Ассамблея просила ОИГ провести всеобъемлющий обзор деятельности БАПОР, с тем чтобы содействовать обеспечению рационального использования ее ограниченных ресурсов. ОИГ рекомендовала БАПОР разработать двухгодичные планы работы и бюджеты по программам и контролировать и оценивать исполнение программ, а межправительственным организациям усилить контроль за деятельностью БАПОР 28/. Однако до 1986 года БАПОР не могло начать подготовку своего первого среднесрочного плана, содержащего цели программ и подпрограмм, стратегию и методы оценки. Вместе с тем в ежегодных докладах Генерального комиссара содержатся обширная информация и статистические данные о деятельности БАПОР, однако, как и в случае с УВКБ, в них приводится мало данных о достигнутых результатах 29/.

42. Последней областью бюджета, на которую приходится 20 процентов всех ресурсов Организации Объединенных Наций, является техническое сотрудничество и прочая внебюджетная деятельность, к которым в первую очередь относятся Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСР) и "оперативная деятельность в целях развития", включая также многие другие подразделения и некоторые "основные" и "вспомогательные" внебюджетные виды деятельности. В докладе об исполнении программ за 1986 год информация о проектах в области технического сотрудничества носила весьма небалансированный и запутанный характер. Он включал одно упоминание о проектах, "осуществляемых" для Намибии, одно упоминание о проекте "по оказанию содействия" мероприятиям, осуществляемым в ДМЭСВ, более информативная таблица запланированных проектов по сравнению с фактически осуществляемыми проектами ДТСР, упоминание о мероприятиях ЦТК, о которых "сообщено как об осуществленных", таблицу мероприятий, "осуществленных" по программе, и дополнительных смежных мероприятий трех региональных комиссий, таблицу всех "мероприятий" ЮНКТАД, мероприятия ЦМТ, осуществленных в качестве "консультативных миссий", две фразы о "фактически осуществленных" проектах УВКБ (и "деятельность в человеко-месяцах в рамках регулярной программы технического сотрудничества) 30/.

43. В докладе об исполнении программ было признано, что проекты в области технического сотрудничества в общем не могут рассматриваться, как "программные мероприятия". Секретариат согласился усовершенствовать будущие доклады о техническом сотрудничестве путем более точного формулирования соответствующих разделов будущих бюджетов по программам и использования более четких и систематических методов представления докладов 31/.

44. Другие доклады об исполнении программ по этим важным видам деятельности также носят ограниченный характер и весьма различны с точки зрения качества. ДТСР, являющийся одним из самых крупных учреждений-исполнителей проектов ПРООН, приступил к созданию системы оценки в 1983 году, однако затем отложил ее осуществление до пересмотра ПРООН своей процедуры (которая была опубликована в середине 1987 года). В ежегодных докладах Генерального секретаря Совету управляющих ПРООН о деятельности ДТСР и других мероприятиях в области технического сотрудничества по-прежнему основное внимание уделяется "мероприятиям", "осуществлению" и статистике расходов, а не достигнутым результатам, встретившимся проблемам и извлеченным урокам 32/.

45. Совет управляющих подчеркнул необходимость повышения качества деятельности по оценке и более строгого соблюдения в ходе этой деятельности соответствующих требований и просил ДТСР представить в 1987 году доклад о мерах по наращиванию своих усилий в области разработки, повышения качества и осуществления проектов, включая "активизацию" деятельности по контролю и оценке 33/. Однако в докладе Секретариата, представленном КПК в 1987 году, сделан вывод о том, что деятельность ДТСР по оценке по-прежнему носит размытый характер, что "до сих пор не достигнуто значительного прогресса" в использовании результатов оценки для улучшения будущих проектов и что в ежегодных докладах не была выполнена высказанная Генеральной Ассамблеей в 1982 году просьба в отношении проведения "краткой оценки" результатов осуществленных проектов 34/.

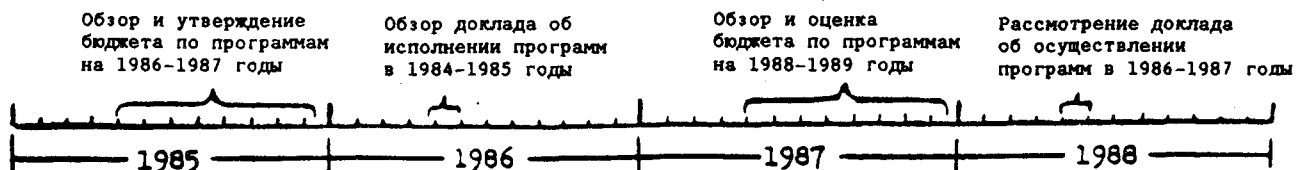
46. В числе других подразделений, на долю которых приходятся крупные расходы внебюджетных средств, региональные комиссии, при растущей поддержке со стороны руководящих органов, но без особого успеха, боролись за создание подразделений и систем по проведению хотя бы минимальной оценки, столь необходимой в условиях их растущих оперативных задач. Так, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) предприняла значительные усилия по созданию системы оценки и проведению оценок в прошлом десятилетии, однако на ее деятельности отрицательно отражались ограниченность и нестабильность штата сотрудников по проведению оценки. 35/

47. Сохраняющаяся неспособность представлять доклады об исполнении программ и результатах подавляющего большинства программ Организации Объединенных Наций указывает на необходимость преобразований. Вместо того чтобы опираться исключительно на весьма узкие по своему характеру доклады об "осуществлении" "мероприятий", было бы целесообразней и полезней готовить систематические, подробные и аналитические доклады об исполнении подпрограмм (с использованием существующих методов и данных по программам) в целях подкрепления общесистемных руководящих органов по программам межправительственными органами и в дополнение к этому усилить мероприятия по оценке и представлять более ориентированные на конечный результат ежегодные доклады в нескольких подразделениях, осуществляющих большую часть расходов средств Организации Объединенных Наций: УВКБ, БАПОР, Департамент по вопросам администрации и управления (ДАУ), Департамент по обслуживанию конференций (ДОК), ДТСР и региональные комиссии. Такие возможные меры рассматриваются ниже в разделах В и F главы IV, посвященных запланированной системе самооценки и мероприятиям по совершенствованию управления.

2. Неудобное время для представления докладов

48. В 70-е годы Генеральный секретарь предполагал создать такую систему Организации Объединенных Наций по составлению программ, при которой органы по составлению программ получали бы в одно и то же время и в стандартном объеме полную информацию о прошлой деятельности и о предложениях в отношении будущей деятельности (см. приложение, пункт 9). К сожалению, подготовка бюджета по программам и его обзор осуществляется до начала двухгодичного периода, в то время как полная информация об исполнении программ, естественно, предоставляется по окончании двухгодичного периода.

49. Тем не менее в рамках нынешней системы представления докладов об исполнении программ предпринимаются попытки сочетать эти два элемента. В результате доклады выпускаются тогда, когда в них практически уже отпала необходимость. В приводимой ниже диаграмме показано, что доклад об исполнении программ в 1984-1985 годы был издан для проведения обзора уже после того, как был рассмотрен и утвержден бюджет по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов. Таким образом, он может принести какую-то пользу лишь год спустя при принятии решения в отношении предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов, однако при этом не будет представлено никакого доклада по программе, осуществляемой в ходе "промежуточного" двухгодичного периода 1986-1987 годов. Затем этот цикл повторяется.



50. Доклады об исполнении программ не всегда представлялись в соответствии с такой неудобной схемой. В 1966 году группа экспертов призвала представлять доклады об исполнении программ каждые 12 месяцев или реже (см. приложение, пункт 5), а Генеральный секретарь представлял промежуточные доклады, когда в 1974-1975 годах началось составление бюджета по программам (приложение, пункт 12). В докладе ОИГ за 1978 год, в котором содержался настоятельный призыв о создании системы контроля и оценки, было предложено представлять два доклада о контроле, один - весной последнего года двухгодичного периода (о предполагаемом состоянии исполнения программ), а другой, окончательный - по истечении двухгодичного периода (в качестве составной части доклада об оценке). Генеральный секретарь и ККАБВ одобрили логику такого подхода 36/, и в другом докладе за 1978 год Генеральный секретарь подчеркнул, что первый доклад позволит обеспечить, чтобы любой элемент программы, который признано целесообразным продолжать в следующем двухгодичном периоде, был "обоснован в следующей смете, исходя из его важности, доказанной в течение текущего двухгодичного периода" 37/.

51. Хотя Генеральный секретарь планировал представить доклад об осуществлении программ в первой половине двухгодичного периода в 1981 году, он предложил - и КПК одобрил это предложение, - чтобы после окончания каждого двухгодичного периода представлялся только один доклад. В 1982 году Генеральный секретарь вновь поднял

/...

вопрос о возможности представления двух докладов, однако КПК, учитывая "переходный характер" данных докладов, отложил принятие решения о каком-либо изменении сроков 38/. По окончании двухгодичного периода по-прежнему будет представляться доклад, который теперь предусматривается положением 5.1 Положений и правил. Однако произошло одно существенное изменение: в 1985 году все подразделения начали представление своих внутренних докладов об исполнении программ на полугодовой основе 39/.

52. По мнению ревизора, при нынешнем графике представления докладов деятельность по контролю не включается в процесс планирования программ, как это намечалось, и несвоевременный выпуск доклада об исполнении программ является одной из основных причин того, что представителям в межправительственных органах едва ли известно о его существовании (см. пункт 12). Ввиду того, что, согласно установившейся практике, такие доклады в настоящее время готовятся на полугодовой основе со все большим привлечением компьютерной техники, ревизор считает, что следует обеспечить выполнение первоначальной договоренности в отношении полугодовых докладов для обеспечения того, чтобы органы по составлению программ имели свежую информацию при принятии решений в отношении следующего бюджета по программам.

53. Хотя трудности, встречающиеся в ходе общего программного цикла Организации Объединенных Наций, рассматриваются в следующем разделе, одну серьезную проблему, связанную с временными рамками, следует отметить теперь. Позднее представление программных документов, затрудняющее обзор и анализ ситуации соответствующими управляющими органами, на протяжении многих лет является не столько исключением, сколько правилом, несмотря на то, что ККАБВ, КПК, ЭКОСОС и Генеральная Ассамблея часто высказывают свое неудовлетворение в этой связи.

а) В 1973 году КПК "выразил сожаление" в связи с тем, что первоначальный среднесрочный план и бюджет по программам не были подготовлены к его тринадцатой сессии 40/.

б) В своей резолюции 33/118, принятой в 1978 году, Генеральная Ассамблея, "выражая сожаление по поводу недопустимой задержки" в представлении документов по среднесрочному плану на 1980-1983 годы, призвала провести глубокое изучение процесса планирования для решения данной проблемы 41/.

в) В 1979 году КПК "выразил самое серьезное сожаление по поводу того, что Секретариат" своевременно не представил документацию по бюджету по программам на 1980-1981 годы, и призвал безотлагательно принять меры по исправлению такого положения, с тем чтобы не допустить возникновения "столь неблагоприятных и недопустимых условий работы межправительственных органов" 42/.

г) В 1981 году ККАБВ выразил свою озабоченность в связи с поздним представлением ему для рассмотрения не только предложений в отношении бюджета по программам, но и докладов о совершенствовании управления, исполнении бюджета, исполнении программ и других докладов о программах 43/.

е) В резолюции 1983/51 ЭКОСОС указывается на то, что Совет "глубоко жалеет" по поводу того, что он не имеет возможности провести обзор предлагаемого бюджета по программам на 1984-1985 годы ввиду "серьезных задержек" при подготовке и

представлении разделов бюджета КПК; кроме того, Совет просил подготовить другой доклад в целях выявления недостатков в методах, процедурах и расписании представления бюджета по программам 44/.

f) В докладе Секретариата, подготовленном по просьбе ЭКОСОС, указывается на существование серьезных трудностей в связи с представлением департаментами предложений в отношении бюджета на 1984-1985 годы (хотя по сравнению с предыдущим двухгодичным периодом положение улучшилось): 30 процентов 79 индивидуальных представлений было получено либо вовремя, либо с опозданием до 46 дней, а 70 процентов - с опозданием на 46-131 день по истечении крайних сроков, предусмотренных бюджетными инструкциями 45/.

g) В 1986 году Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций в своем докладе сообщила о том, что существенные опоздания и качественные недостатки, которые они обнаружили в предложениях в отношении бюджета на двухгодичный период 1982-1983 годов, имели место также в связи с предложениями по бюджету на 1984-1985 годы. По мнению администрации, задержки и плохое качество представляемых предложений были вызваны "недостаточно активным участием" некоторых глав департаментов и "отсутствием опыта" у некоторых сотрудников, отвечающих за подготовку предложений по бюджету 46/.

h) В 1985 году ККАБВ отметил, что предложения по бюджету по программам на 1986-1987 годы не включали предлагаемые сметы расходов по ряду разделов и подразделений. Это нередко объяснялось поздним представлением исследований и докладов о ходе работы, однако в результате этого предложения по бюджету оказались неполными и был затруднен общий анализ и сравнение с предыдущими бюджетами 47/.

54. С подобными опозданиями представлялись доклады об исполнении программ. В Правилах и положениях указывается на то, что Генеральный секретарь препровождает эти доклады всем государствам-членам к концу первого квартала после завершения двухгодичного периода. Однако подготовленные на настоящий момент четыре доклада были датированы 19 марта и 18 апреля 1980 года, 26 марта 1982 года, 13 и 27 апреля 1984 года и 8 и 9 мая 1986 года. Таким образом, с каждым разом доклады представлялись все позднее и позднее установленного срока и ни один из них не издавался до истечения крайнего срока, установленного в положениях (дата, указанная на том или ином документе Организации Объединенных Наций, является датой представления документа для издания, а ввиду необходимости перевода на различные языки он, как правило, выпускается и начинает распространяться среди государств-членов лишь спустя несколько недель). Хотя предыдущие доклады все же поступили в КПК для рассмотрения, в 1986 году он принял решение, что ввиду позднего выпуска доклада за 1984-1985 годы он не будет давать подробный анализ каждого раздела, а, по мере необходимости, рассмотрит его в контексте обзора предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов 48/.

3. Раздробленность системы обзора программ

55. В докладах ОИГ по планированию и программированию и докладе ККАБВ за 1983 год 49/ отмечалось, что в специализированных учреждениях обычно есть единый исполнительный комитет или совет (с подкомитетами или без таковых), который в относительно согласованном порядке занимается как вопросами программ, так и финансовыми вопросами. В отличие от этого межправительственные механизмы Организации Объединенных Наций являются гораздо более сложными и раздробленными.

56. Генеральная Ассамблея располагает двумя вспомогательными органами, которые несут основную ответственность за эти вопросы, но обладают разной компетенцией. КПК представляет собой межправительственный орган, выполняющий функции главного вспомогательного органа ЭКОСОС и Ассамблеи в области планирования, программирования и координации. ККАБВ – это орган экспертов, который занимается изучением докладов Генерального секретаря 50/. КПК рассматривает и изменяет содержание программ; ККАБВ анализирует предложения финансового характера, не затрагивая вопросов существа 51/. Уже много лет такое разделение обязанностей служит предметом многочисленных прений, которые заканчиваются тем, что принимается решение не "трогать" сложившейся системы механизмов, а комитетам предлагается более тесно сотрудничать друг с другом.

57. Однако указанными вопросами занимаются и многие другие органы. В первом исследовании по функционированию механизма составления программ и бюджета, подготовленном в 1974 году, был сделан вывод о том, что в процессе составления, обзора и утверждения программ участвует "довольно значительное число" органов, в то время как обзором и утверждением бюджетов занимается "значительно меньшее" их число. Однако степень их участия сильно отличалась, и представление бюджетов по программам во все заинтересованные органы (их было названо по меньшей мере 42) считалось "трудной задачей" 52/.

58. В рамках другого анализа, проведенного в середине 70-х годов, была высказана мысль о возможности проведения обзора и оценки программ а) техническими органами и органами экспертов, входящими в состав региональных комиссий; б) функциональными или секторальными комитетами либо группами экспертов, подотчетными Ассамблее и ЭКОСОС или входящими в состав ЮНКТАД и ЮНЕП; в) КПК. Все эти обзоры должны были предшествовать официальному утверждению программ "основными директивными органами" ЮНКТАД, ЮНИДО, ЮНЕП и региональных комиссий, затем ЭКОСОС как координирующим органом и наконец Генеральной Ассамблеей 53/.

59. В одном из докладов по вопросам оценки за 1975 год отмечалось, что процедуры оценки программ "чрезвычайно сложны", и были подняты важные вопросы. Существует ли хотя бы один межправительственный орган, способный проводить полный обзор каждой программы Организации Объединенных Наций? Присутствует ли в типичном случае, когда одна программа анализируется сразу несколькими органами, механизм, позволяющий согласовывать различные мнения и определять очередность выполнения задач? Существует ли орган по обзору программ, в котором был бы накоплен необходимый технический опыт и были бы представлены различные точки зрения? Могут ли органы по обзору, опираясь на представляемую им документацию судить об эффективности программ 54/?

60. Эти вопросы пока что остаются без ответа, хотя основные проблемы прогнозировались уже давно. В 1972 году Генеральный секретарь настоятельно призвал государства-члены ограничить число межправительственных органов, принимающих решения по программам и бюджету, до минимума, – а в идеале до одного органа, – с тем чтобы обеспечить сбалансированную оценку всей программы, избежав таких недостатков в работе многочисленных существующих органов по составлению программ и финансовым вопросам, как раздробленность и изолированность 55/.

61. В конце 70-х годов КПК стремился вовлечь в процесс планирования и обзора по программам все секторальные и региональные межправительственные органы, однако, как признавалось в одном из исследований за 1979 год, их участие в составлении планов

было "недостаточным и плохо организованным", а качество, форма и сроки выхода документов еще не давали возможности производить надлежащую оценку 56/. В ответ на это Генеральная Ассамблея призвала к эффективному участию всех межправительственных органов в разработке, рассмотрении, обзоре и оценке среднесрочного плана за счет соответствующей подготовки и координации расписания заседаний, а также предложила им регулярно проводить обзоры программ в рамках их областей компетенции 57/.

62. Однако в начале-середине 80-х годов положение почти не изменилось. В докладе ОИИ' за 1984 год указывалось, что вспомогательные органы ЭКОСОС используют документы по программированию не систематически. Было рекомендовано, чтобы все документы, относящиеся к циклу планирования, программирования и оценки, регулярно и своевременно направлялись во вспомогательные органы и чтобы последние производили обзор своих программ и представляли ЭКОСОС доклады о полученных результатах, по крайней мере раз в два года, в полной мере используя документы по программированию 58/.

63. Впоследствии Генеральный секретарь признал, что документы, касающиеся планирования по программам, являются "основными средствами", с помощью которых государства-члены могут направлять деятельность Организации Объединенных Наций, а Секретариат - улучшать положение в области осуществления программ. Он согласился с необходимостью более широкого распространения документов (как настоятельно призывал в 1982 и 1984 и затем в 1986 годах КПК): в то время как "целый ряд" вспомогательных органов получают среднесрочный план и бюджет по программам, другие их не получают, а третьи получают программы работы в другой форме; кроме того, не существует никаких положений, предусматривающих получение этими органами докладов об исполнении программ или их участие в процессе контроля и оценки. Генеральный секретарь отметил "большое значение" разъяснения этим органам важности положений и правил программирования и согласился организовать оперативное распространение среди них документов по программированию и получение от них докладов по обзору программ там, где это позволяет сделать загруженный план конференций. Вместе с тем он отметил, что сами вспомогательные органы должны быть готовы к "более решительным действиям" по исполнению своих мандатов в области программирования и координации 59/.

64. В 1986-1987 годах имели место несколько событий, которые указывают на возможность крупных изменений в системе обзора программ Организации Объединенных Наций.

а) КПК стремится совершенствовать свою работу, делая больший упор на свои функции по планированию и программированию и добиваясь большей интеграции вопросов оценки и координации с вопросами планирования по программам 60/.

б) Генеральный секретарь признал, что даже главные комитеты Генеральной Ассамблеи (за исключением Пятого комитета) не участвуют в процессе планирования по программам и в определении основных приоритетов. Он вновь обещал "довести до сведения" всех соответствующих межправительственных органов одобренные выводы и рекомендации КПК 61/.

в) Созданная в 1986 году Группа экспертов настоятельно призвала к коренной структурной перестройке сложного межправительственного механизма Организации Объединенных Наций, включая проведение углубленного исследования работы более чем

150 органов только по экономической и социальной областям 62/. Генеральная Ассамблея подтвердила необходимость осуществления рекомендаций группы, включая совершенствование процесса консультаций по среднесрочному плану и бюджету по программам и их составлению, а также укрепление роли КПК 63/.

d) В инструкциях Секретариата по составлению доклада об исполнении программ за 1986–1987 годы подразделениям предлагается указать, осуществлялись ли специализированными межправительственными органами обзоры самих программ и их исполнения (и готовились ли при этом соответствующие доклады) и когда именно. Согласно информации, поступившей от представителей Секретариата, полученные таким образом сведения будут проанализированы в докладе об исполнении программ, который будет опубликован в начале 1988 года.

e) В начале 1987 года ЭКОСОС учредил Специальную комиссию, которая в 1987 и 1988 годах осуществит углубленное изучение структуры и функций межправительственного механизма Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях в соответствии с одобренной Генеральной Ассамблеей рекомендацией Группы экспертов 1986 года.

f) В одном из своих докладов (сентябрь 1987 года) Генеральный секретарь настоятельно призвал перенести утверждение следующего среднесрочного плана с 1988 на 1990 год и охватить им период 1992–1995 годов. В докладе приводилась таблица со сведениями по программам, свидетельствующая о том, что по многим проектам программ в рамках плана на 1990–1995 годы специализированные межправительственные органы в 1987 году обзоров не проводили, а другие органы не смогли уделить этим проектам "достаточного внимания". В докладе выражалось согласие с резолюцией 41/213 Генеральной Ассамблеи в том, что систематические консультации со всеми соответствующими межправительственными органами "имеют существенное значение для улучшения процесса планирования по программам и составлению бюджета", а также предлагался график проведения таких консультаций на период 1987–1989 годов 64/.

4. Непрерывные изменения в программах

65. Многочисленность межправительственных органов не только вызывает трудности с распространением среди них документов по программированию, как это указывалось выше, но и ведет к умалению значения этих документов. И в этом случае проблема была выявлена раньше: еще в 1969 году Расширенный КПК отмечал, что слишком часто программы составляются на основе рекомендаций межправительственных органов без достаточного учета уже выполняемых программ или существующих приоритетов, что приводит к росту числа программ, затрудняющему задачу анализа или координации 65/.

66. В среднесрочном плане на 1976–1979 годы тоже отмечалось это неограниченное расширение "круга поставленных задач", когда автономные органы выступают с многочисленными инициативами по программам, которые постоянно вступают в противоречие с установленными в рамках программ направлениями, и "лишают основные органы стимула углубленно заниматься процессом планирования" 66/. В 1976 году Генеральная Ассамблея настоятельно призвала вспомогательные органы не осуществлять дополнительно новых мероприятий, не предусмотренных стандартным двухгодичным порядком программирования "если не возникает непредвиденной настоятельной необходимости, определяемой Генеральной Ассамблеей"; однако, как выявил КПК, многие вспомогательные органы после утверждения среднесрочного плана и бюджета по программам продолжали принимать дополнительные программы 67/.

67. В 1977 году Генеральная Ассамблея просила представлять "заявления о последствиях для бюджета по программам" в целях повышения согласованности между дополнительными предложениями межправительственных органов и существующими обязательствами в отношении программ и ресурсов. Однако судя по выводам трех последних докладов о положении в этой области 68/, значительного прогресса не наблюдалось до 1982 года, когда в соответствии с пунктом 4.9 Положений, регулирующих планирование по программам, на межправительственные органы была возложена обязанность не принимать решений, предусматривающих изменения в утвержденных бюджетах по программам или дополнительные расходы, при отсутствии доклада Генерального секретаря о вызываемых этим последствиях для бюджета по программам. В результате последовавших за этим долгих обсуждений Генеральная Ассамблея в резолюции 38/227 просила Генерального секретаря подготавливать такие заявления, но только в отношении проектов резолюций и решений, рассматриваемых самой Ассамблеей, и не имея в виду прекращение текущих мероприятий или программ.

68. В 1984-1985 годах соответствующим главным комитетам и Пятому комитету ежегодно представлялось около 40 таких заявлений о последствиях для бюджета, где предлагаемые новые мероприятия сопоставлялись с утвержденными программами работы, рассматривались средства их осуществления и определялись связанные с ними чистые дополнительные расходы, если таковые были. В 1986 году Секретариат сообщил, что опытное использование этих заявлений в целом проходит успешно, позволяя конкретизировать предложения директивных органов в адрес Генерального секретаря и систематически вносить соответствующие изменения в бюджет по программам. Однако Секретариат пришел к выводу, что распространение этого процесса на все органы Организации Объединенных Наций, как это предусмотрено в положении 4.9, было бы слишком сложной и обременительной задачей отчасти из-за отсутствия полностью сложившейся системы контроля и адекватной информации о положении в области осуществления мероприятий. Впоследствии КПК предложил, чтобы в 1987 и 1988 годах в ЭКОСОС тоже была опробована практика таких заявлений, и просил Генерального секретаря представить затем в 1989 году доклад о полученном опыте 69/.

69. Хотя практика использования заявлений о последствиях для программ продолжает постепенно расширяться, все еще многочисленны изменения в программах, выходящие за рамки нормального процесса программирования. Из доклада 1984 года об исполнении программ явствует, что по тем разделам программ 1982-1983 годов, которые содержали "точное описание программ", 73 процента мероприятий (4092 из 5570) были осуществлены в соответствии с программами, а остальные были пересмотрены, отложены или прекращены. Однако при этом не учитывались 882 дополнительных мероприятия (16 процентов от общего числа первоначально запланированных), решения об осуществлении которых приблизительно в половине случаев принимались директивными органами, в половине - Секретариатом. Таким образом изменения в программах (882 + 1478 = 2360) составляют около 42 процентов от первоначально запланированных 5570 мероприятий, а по некоторым подразделениям эта цифра достигает даже 70-80 процентов 70/.

70. Многие делегации в КПК выражали беспокойство по поводу столь высокого показателя отклонений от запланированных обязательств, что "особенно тревожно" в контексте тщательной подготовки программ. Некоторые делегации выступали с "резкой критикой" практики замены запланированных мероприятий мероприятиями, внесенными в программы позднее; другие делегации выражали обеспокоенность по поводу большого числа прекращенных программ за двухгодичный период 71/.

71. Судя по докладу об исполнении программ за 1986 год, число отклонений и изменений уменьшилось весьма незначительно. Например, в 1984–1985 годах число дополнительных мероприятий снизилось с 16 до 14 процентов от общего числа первоначально запланированных (не считая тысяч небольших мероприятий в области общественной информации), а общее число отклонений – с 42 до 36 процентов. При этом для того, чтобы отразить остающиеся проблемы, связанные с изменениями в программах, в докладе за 1986 год была применена сложная система новых показателей выполнения мероприятий. Теперь в докладе указывается процент мероприятий, выполненных а) в запланированном виде, плюс пересмотренные мероприятия; б) в запланированном виде, плюс изменения, внесенные решением директивных органов; с) в окончательно измененном виде, включая дополнительные мероприятия, предложенные Секретариатом 72/. Впоследствии КПК рекомендовал восстановить в следующем докладе первоначальный простой показатель – процент мероприятий, осуществленных в запланированном виде.

5. Определение приоритетов

72. Сложные и насыщенные программы Организации Объединенных Наций и структура рассмотрения программ еще более усложняют обеспечение наиболее рационального использования ограниченных ресурсов в отношении многочисленных возможных видов деятельности. С момента самых первых обсуждений вопросов составления программ в 50-е годы до их переоценки в середине 80-х годов межправительственные органы и Секретариат подчеркивали необходимость использования информации о ходе выполнения программ в целях сосредоточения усилий на тех приоритетных видах деятельности, имеющих реальную ценность с одновременным прекращением не дающих результатов видов деятельности.

73. В период с 1975 по 1981 год Генеральная Ассамблея приняла целый ряд резолюций, касающихся приоритетов и видов деятельности, имеющих ограниченную ценность. Однако среди выводов в докладе ОИГ по этому вопросу за 1981 год отмечалось, что вследствие отсутствия методов проведения систематических обзоров программы погрязали в рутине и постоянно разрастались: оказалось, что Организация Объединенных Наций не в состоянии была надежно распоряжаться ресурсами и переводить их с одних видов деятельности, имеющих ограниченную ценность, на другие, действительно полезные, виды деятельности 73/. Одновременно в своем докладе Генеральный секретарь признал наличие этих трудностей и предложил новую систему и критерии для установления приоритетов и перераспределения ресурсов 74/. В своей последующей резолюции 36/228 Генеральная Ассамблея отметила, что:

"установление порядка очередности программ, определение устаревших видов деятельности и оценка должны быть полностью включены в общий процесс планирования, составления программ и управления 75/".

74. Последующий прогресс в определении приоритетов был весьма незначительным. Среди выводов в докладе 1984 года Секретариат отметил, что осуществление существенно важной задачи установления приоритетов в контексте плана на период 1984–1989 годов "оказалось трудным", и что "пока еще слишком рано" определять последствия для программ работы 76/. Однако в записке, направленной КПК в 1986 году, Генеральный секретарь охарактеризовал установление приоритетов, как основную проблему, по-прежнему стоящую перед КПК. Приоритеты следовало бы установить на трех уровнях: а) в общих рамках в введении к среднесрочному плану;

b) на уровне подпрограмм в плане и в предлагаемом бюджете по программам; с) в предлагаемых бюджетах, в котором элементы программ, на которые приходится около 10 процентов ресурсов по программам определялись бы как "первостепенные", а другие 10 процентов - как "второстепенные".

75. Среди выводов в докладе отмечалось, что "определенный прогресс" был достигнут в установлении приоритетов, особенно в рамках подпрограмм. Было предложено, чтобы в соответствии со своими полномочиями КПК осуществлял сложную задачу по составлению рекомендаций относительно приоритетов среди программ и использовал новые критерии для обзора программ и документов, касающихся хода осуществления и оценки, чтобы побудить главные комитеты Генеральной Ассамблеи и другие органы высказать свои собственные соображения 77/. Со своей стороны группа экспертов, созданная в 1986 году, сочла критерии установления приоритетов (особенно критерии, содержащиеся в положениях 3.15-3.17 и 4.6) удовлетворительными: проблемы возникали из-за того, что межправительственный механизм и Секретариат не применяли их. Поэтому группа рекомендовала (а Генеральная Ассамблея затем согласилась с этим) неукоснительно применять соответствующие положения и правила 78/.

76. Порядок очередности в докладах о ходе исполнения бюджета указывается на уровне компонента программ и связан с несколькими проблемами. Во-первых, Секретариат крайне медленно решает вопрос о приоритетах: только в 9 из 29 статей бюджета, включенных в доклад о ходе исполнения бюджета по программам на 1982-1983 год были указаны приоритеты; в бюджете на 1984-1985 год - 19 из 34; и даже в бюджете на 1986-1987 год приоритеты были определены лишь для 20 из 32 статей бюджета. Причем и эти статьи могут быть неполностью охвачены; в 1986 году в соответствии с положением 4.6 КПК обратился с просьбой к Генеральному секретарю указывать в будущих бюджетах по программам, действительно ли на "первостепенные" и на "второстепенные" приоритеты приходится приблизительно по 10 процентов от ресурсов, испрашиваемых для соответствующей программы 79/.

77. Во-вторых, хотя задачу установления приоритетов, имеющих более второстепенное значение, должны совместно решать Секретариат и межправительственные органы, эти приоритеты, по всей видимости, определяются руководителями программ, причем впоследствии они мало подвергаются подробному рассмотрению на межправительственном уровне (как отмечается выше в подразделе 3 и подчеркивается группой экспертов, созданной в 1986 году 80/). В соответствии с рекомендациями КПК Генеральная Ассамблея изменила в бюджете по программам на 1984-1985 год установленные приоритеты только в отношении 23 из приблизительно 2000 программных элементов в предлагаемом бюджете, что составляет около 1 процента 81/.

78. В-третьих и в итоге, представляется, что между установленными приоритетами нет существенного различия. В 1982-1983 годах было осуществлено только 78 процентов мероприятий, имеющих "первостепенное значение" по сравнению с 72 процентами мероприятий без установленного приоритета, а в некоторых подразделениях показатель осуществления "первостепенных" мероприятий фактически был меньше, чем показатель для мероприятий, по которым не были установлены приоритеты 82/. В последнем докладе об исполнении бюджета по программам приводятся рекомендации КПК о том, чтобы мероприятия, имеющие "первостепенное значение" осуществлялись на уровне, близком к 100 процентам, а затем безо всяких разъяснений приводится таблица, в которой показано, что, несмотря на то, что в 1984-1985 годах показатель осуществления мероприятий, имеющих "первостепенное значение", увеличился почти до

86 процентов, показатель мероприятий без установленного приоритета увеличился еще в большей степени (до 82 процентов), а также, что произошел скачок показателя осуществления мероприятий, имеющих "второстепенное значение" с 48 до 75 процентов. Кроме того, в некоторых организациях показатель осуществления мероприятий, имеющих "первостепенное значение", составил лишь 45-55 процентов 83/.

6. Виды деятельности, имеющие ограниченную ценность

79. Прогресс в определении видов деятельности, имеющих ограниченную ценность, и перераспределение связанных с этим ресурсов был еще менее неудовлетворительным, чем прогресс, достигнутый в усилиях по определению приоритетов. В своем докладе в 1978 году Генеральный секретарь отметил, что создание системы контроля и оценки на уровне элементов программ будет основной мерой, направленной на то, чтобы удовлетворить желание Генеральной Ассамблеи предпринять действия в этом направлении. Тем не менее, когда он представил первоначальный доклад 84/, ККАБВ счел результаты "весьма скромными", а КПК назвал их "явно недостаточными". В 1979 году в резолюции 34/225 Генеральная Ассамблея призвала Генерального секретаря "в срочном порядке" определить виды деятельности, имеющие ограниченную ценность, и те, которые были завершены или прекращены, определить высвобождающиеся в результате этого ресурсы, критерии и систему регулярного и эффективного определения этих видов деятельности 85/.

80. В 1980 году в первом из "новых" докладов о ходе исполнения бюджета по программам Генеральный секретарь вновь коснулся видов деятельности, имеющих ограниченную ценность, однако "сжатые формулировки" КПК ясно указывают на то, что он "... не удовлетворен прогрессом, достигнутым в этом вопросе". Впоследствии Генеральный секретарь согласился с тем, что полученные результаты были недостаточными вследствие того, что отсутствуют систематические рамки для определения этих видов деятельности, которые, по его заверению, станут "неотъемлемой частью процесса планирования по программам" 86/.

81. В ответ на призыв Генеральной Ассамблеи "предпринять решительные действия" в 1981 году Генеральный секретарь провел "глубокий обзор ... на высоком уровне" в отношении всей программы работ, в ходе которого подразделения определили виды деятельности второстепенного значения в стоимостном выражении около 20-25 млн. долл. США, которые необходимо перераспределить для некоторых других первоочередных видов деятельности 87/. Однако этот документ был представлен слишком поздно и Генеральная Ассамблея и КПК не смогли принять меры. Они попросили подготовить в 1982 году обновленный доклад, в котором предлагалось прекратить или сократить мероприятия, имеющие второстепенное значение, стоимостное выражение которых не превышает 4 млн. долл. США. После этого Генеральный секретарь отметил, что больше не будет необходимости в представлении этих специальных докладов, поскольку в будущем представление докладов о бюджете по программам и докладов о ходе исполнения бюджета по программам будет осуществляться путем включения этого процесса в цикл планирования по программам 88/. Генеральная Ассамблея одобрила предложение Генерального секретаря о прекращении некоторых видов деятельности и попросила его, чтобы в будущем информация о мерах по прекращению или ограничению мероприятий второстепенного характера включалась во вступительную часть предлагаемого бюджета по программам 89/.

82. Впоследствии информация стала еще более ограниченной. В докладе о (неудовлетворительном) ходе исполнения бюджета по программам в 1987–1989 годах было определено около 55 элементов программ (что составляет лишь около 3,5 процента всех запрограммированных элементов программ и высвобождает лишь около 12 человеко-лет для перераспределения) плюс 55 отдельных мероприятий, которые должны быть прекращены 90/. В этом докладе также указываются основные причины того, почему руководители программ прекратили эти элементы и мероприятия: решения межправительственного органа, недостаточный интерес у государств-членов, руководящие решения в ходе осуществления, нехватка ресурсов или нехватка кадров 91/.

83. В отличие от этого в бюджетных документах на 1984–1985 год и 1986–1987 год содержатся вступительные таблицы, демонстрирующие, что "по крайней мере один элемент программы" был прекращен в восьми или девяти разделах бюджета, а также (без уточнения), что произошло определенное перераспределение ресурсов между программами. В содержащихся в приложении таблицах о прекращении видов деятельности не подводятся итогов, однако представляется, что лишь 85 полных или частичных элементов программы или мероприятий были определены для прекращения в 1984–1985 годах и 27 – в 1986–1987 годах, которые в подавляющем большинстве случаев должны осуществляться в региональных комиссиях. В тексте вступления к документу на 1986–1987 годы объясняется, что небольшая доля (около 1 процента от приблизительно 2000 элементов программ) не была "неожиданностью", поскольку в предыдущие два года были прекращены другие виды деятельности, а также потому, что осуществлялся "тщательный анализ" со стороны центральных органов в рамках составления бюджета по программам и разработки системы контроля 92/.

84. Поэтому может сложиться впечатление, что основные усилия по определению видов деятельности, имеющих ограниченную ценность, которые предпринимались в 70-е годы, и по перераспределению ресурсов, являющиеся составной частью цикла составления программ, потеряли свою значимость. Однако, как это отмечалось в докладах о ходе исполнения бюджета по программам, помимо мероприятий, содержащихся в окончательных списках этих видов деятельности в предлагаемых бюджетах по программам, в течение этого двухгодичного периода Секретариат продолжает прекращать или ограничивать многие мероприятия программ: в 1982–1983 годах было прекращено 511 мероприятий и перенесено 590, что составляет 20 процентов запрограммированных мероприятий; и в 1984–1985 годах было прекращено 720 мероприятий и перенесено 800 (без учета мероприятий, связанных с общественной информацией), что составляет 18 процентов всех запрограммированных мероприятий. Более того, 162 из всех видов деятельности, которые были прекращены или перенесены в 1982–1983 годах, и 228 – в 1984–1985 годах, были видами деятельности, "имеющими первостепенное значение", и в течение обоих двухлетних периодов было прекращено приблизительно одно и то же количество видов деятельности, имеющих "первостепенное" и "второстепенное" значение 93/.

85. Хотя в докладе о ходе исполнения бюджета по программам в 1982–1983 год кратко упоминается политика, касающаяся видов деятельности, имеющих ограниченную ценность, в последнем докладе цифры представлены без комментариев. Тем не менее КПК по-прежнему поднимает этот вопрос. В 1986 году он повторил свою рекомендацию от 1982 года о том, что:

"доклады об исполнении программ должны содержать всеобъемлющую и точную информацию о прекращении и переносе запланированных мероприятий, а также о передаче высвобожденных в результате переноса и прекращения средств" 94/.

/...

7. Обособленность программных и финансовых данных

86. Одна из важнейших задач процесса составления бюджета по программам заключается в четком определении стоимости тех или иных программ и проектов, с тем чтобы межправительственные организации могли рационально распределять ограниченные финансовые ресурсы и затем оценивать эффективность их использования. В 1967 году КПК отметил, что, поскольку разработка программ и составление бюджета представляют собой два обособленных процесса, программные и финансовые данные не увязываются между собой 95/. В 1972 году ККАБВ указал на то, что существовавшая тогда "разнородная форма" бюджета мешает государствам-членам сопоставлять затраты с результатами и определять, "с пользой ли расходуются их средства"; поэтому Комитет призвал предпринять усилия для обеспечения комплексного планирования, составления бюджета по программам и исчисления расходов 96/.

87. Однако 15 лет спустя, в 1986 году, группа экспертов пришла к выводу о том, что среднесрочный план вопреки ожиданиям не стал "основным программным руководством" Организации Объединенных Наций, поскольку бюджет по программам является "не более чем финансовой компиляцией серии решений и рекомендаций", которые принимаются многими межправительственными органами, интерпретируются Секретариатом, и поскольку детальная разработка бюджета завершается прежде, чем государства-члены получают возможность участвовать в этом процессе 97/. Имеется много свидетельств обособления в Организации Объединенных Наций процесса составления программ от составления бюджета и преобладающего влияния финансовой стороны дела.

а) Как неоднократно с беспокойством отмечалось на протяжении ряда лет, КПК рассматривает содержание программ, в то время как ККАБВ обособленно занимается рассмотрением административных и финансовых аспектов бюджетов по программам (см. пункты 55-56).

б) Финансовая система функционирует в течение более 40 лет, однако среднесрочные планы, бюджет по программам и механизмы исполнения программ стали применяться к большей части деятельности Организации Объединенных Наций только в последние несколько лет, и этот процесс еще не завершен.

с) Положения, регулирующие планирование по программам, были приняты Генеральной Ассамблеей в 1982 году (резолюция 37/234). Вместе с правилами они были изданы (в качестве бюллетеня Генерального секретаря) в июне 1984 года в соответствии с резолюцией 38/227 Генеральной Ассамблеи. И только в апреле 1987 года они были изданы в такой же форме, как и финансовые положения и правила, в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 40/240 Генеральной Ассамблеи.

д) В одном из докладов за 1978 год контроль за распределением средств и процедуры подтверждения были названы в числе основных проблем, связанных с исполнением бюджета 98/. Разъяснение методологии подготовки бюджета по программам на 1980-1981 и 1986-1987 годы также было главным образом сосредоточено на финансовых аспектах (пересмотренные ассигнования, база ресурсов, реальный рост и валютные курсы и т.д.) 99/. Однако сравнительного и краткого разъяснения методологии подготовки бюджета по программам так и не было (см. следующий подраздел).

е) Составители первых докладов об исполнении программ, подготовленных в конце 60-х и середине 70-х годов, ушли от анализа исполнения, и эти доклады стали документами о финансовом положении (см. пункты 22-24). "Новые" доклады об

/...

исполнении программ, правда, не являются чисто финансовыми документами, но они все же грешат упрощенческим подходом и сводятся к простому перечислению проведенных мероприятий (см. подраздел 9 ниже).

f) В дополнение к докладам об исполнении программ Организация Объединенных Наций на регулярной основе издает первые доклады об исполнении и доклады об исполнении бюджета по программам (являющиеся документами о финансовом положении). В 1980 году ККАБВ указал на несоответствие между этими докладами и призвал к исправлению ситуации 100/, однако и в 1986 году КПК все еще вынужден был просить Генерального секретаря "продолжить усилия по разработке методологии" для обеспечения совместимости информации, содержащейся в этих докладах 101/.

g) Финансовые доклады Организации Объединенных Наций и Комиссии ревизоров, а также основные документы по программам издаются в качестве дополнений к Официальным отчетам Генеральной Ассамблеи в бежевых обложках и, как правило, из года в год под одним и тем же символом (например, среднесрочный план и документы по бюджету по программам включаются в Дополнение № 6). Однако, несмотря на упор, который делается на комплексном подходе к планированию по программам, все "итоговые" доклады об исполнении программ, об углубленной оценке или даже о финансовом положении издаются только как документы КПК, Пятого комитета или Ассамблеи с индексом "А", без обложек, без статуса официальных отчетов и каждый раз под новым номером (вследствие чего сотрудникам Секретариата, государствам-членам и исследователям весьма сложно отыскивать эти документы и использовать их).

h) Подразделения, занимающиеся вопросами планирования по программам, контроля и оценки программ, были созданы гораздо позднее и не в Бюджетном отделе Финансового управления ДАУ, а в другом департаменте (ДМЭСВ). В итоге в конце 1987 года эти вопросы были все же объединены в ведении нового управления в рамках ДАУ 102/, что, надо полагать, поможет сделать программные и финансовые данные более согласованными и более полезными.

88. Однако в настоящее время одной из основных проблем в области отчетности об исполнении является недостаточная детализация данных о затратах по программам. В 1986 году группа экспертов отметила, что установление приоритетов в среднесрочном плане осуществляется на уровне подпрограмм, в то время как смета ресурсов составляется на уровне крупных программ (см. пункт 33). В бюджете по программам установление приоритетов происходит также на уровне программного элемента, в то время как потребности в ресурсах определяются на уровне программ (при этом краткая информация дается на уровне подпрограмм). В результате этого между установлением приоритетов и потребностями в ресурсах нет четкой увязки ни в среднесрочном плане, ни в бюджете по программам 103/.

89. При таком положении дел Генеральная Ассамблея утверждает общую смету расходов, смету расходов по программам и по подпрограммам. Но поскольку выделенных средств часто оказывается недостаточно для проведения многих утвержденных мероприятий, а приоритеты устанавливаются не в полной мере, специализированные межправительственные органы и руководители программ пользуются значительной свободой в определении того, какие мероприятия следует осуществить, когда и в каком объеме (об этом свидетельствуют многочисленные изменения и поправки, вносимые в программы, см. пункты 69-71 и 78). В результате этого представляется невозможным определить, кто конкретно отвечает за эффективное использование средств.

90. Комиссия ревизоров в специальном докладе за 1977 год призвала ввести в Организацию Объединенных Наций систему финансовой отчетности вплоть до уровня расходов по программным элементам, с тем чтобы возложить ответственность за исполнение на руководителей программ 104/. ККАБВ также подчеркнул необходимость выборочного представления отчетной информации для обоснования просьб о выделении ресурсов для программ и для принятия решений со знанием дела 105/. В 1978 году Секретариат признал, что отсутствие сметы расходов и данных по расходам на уровне ключевых подпрограмм и программных элементов представляет собой серьезную "трудность" в интеграции процессов планирования и составления бюджетов 106/.

91. Когда тем не менее ОИГ в 1978 году рекомендовала Генеральному секретарю исчислять расходы на уровне программных элементов, он считал это "нецелесообразным" на тот момент 107/. В 1981 году ОИГ отметила, что с руководителями программ уже начали требовать, чтобы они включали данные об объеме работы в человеко-месяцах по каждому из программных элементов в бюджетные документы внутреннего пользования. Поэтому ОИГ рекомендовала включить в проекты бюджетов по программам смету расходов и данные в человеко-месяцах по программным элементам, с тем чтобы межправительственные органы могли более объективно оценивать предложения по персоналу 108/. Эту рекомендацию Генеральный секретарь тоже не принял. Он заявил, что подобная информация слишком увеличит объем бюджета и что она может предоставляться в порядке ad hoc любому комитету, который пожелает с ней ознакомиться 109/.

92. В 1986 году Генеральный секретарь сообщил, что в рамках "первых усилий" по увязке и сопоставлению докладов об исполнении программ с докладами об исполнении бюджета все подразделения осуществляют сбор информации о том, сколько человеко-месяцев работы сотрудников и консультантов потребовалось для осуществления того или иного мероприятия 110/. В конце 1987 года должностные лица Секретариата заявили, что подразделения представят такого рода информацию за вторую половину 1987 года и что они будут сопоставлять затраты в человеко-месяцах с объемом осуществленных мероприятий. Однако этот анализ не будет завершен к моменту издания в начале 1988 года доклада об исполнении. Ответственные работники Секретариата сказали, что эта информация будет использована в последующие годы для представления Генеральной Ассамблее докладов по различным аспектам и проблемам управления ресурсами на уровне программ.

93. Организация Объединенных Наций все еще не имеет комплексной компьютеризованной системы информации по вопросам управления. В 1973 году ЭКОСОС призвал к созданию таких систем, с тем чтобы обеспечить государства-члены информацией по вопросам планирования и оценки и тем самым ускорить процесс принятия руководящими органами решения 111/. В 1977 году Комиссия ревизоров отметила, что уже началась компьютеризация процесса составления бюджета. Однако главная ценность этого дела заключалась в автоматическом исчислении пересмотренной сметы ресурсов на последующий двухгодичный период для продолжающихся мероприятий, в результате чего руководители стали меньше ощущать свою ответственность за расходы и содержание своей работы 112/. Ссылаясь на эти и другие недостатки исполнения бюджета, Генеральный секретарь в 1979 году создал в рамках ФУ новое подразделение, перед которым была поставлена задача разработать и внедрить системы финансового управления и контроля в Организации Объединенных Наций и проводить их оценку в целях улучшения финансовой отчетности 113/.

/...

94. В последних докладах КПК отмечался значительный прогресс в компьютеризации экономической и социальной информации, касающейся а) мероприятий в рамках всей системы на уровне подпрограммы, б) реестра деятельности в целях развития и с) базы данных проектов ПРООН 114/. Однако в отношении финансовых систем в нынешнем среднесрочном плане (Добавление за 1984 год) отмечается, что положение с финансовой информацией является "неудовлетворительным" и не отвечает потребностям управления; в нем также отмечаются усилия по интеграции систем бюджетирования и отчетности; особая необходимость совершенствования методов обработки данных, калькуляции ресурсов и контроля за выполнением программ, а также необходимость более своевременного представления информации 115/.

95. В отношении все еще изолированной системы программирования в плане (Добавление за 1986 год) отмечается, что будет продолжаться "систематическое исследование" методов увязки доклада о выполнении бюджета по программам с докладом о выполнении программ и будет создана компьютеризированная система отчетности о выполнении программ в рамках комплексной системы компьютеризированной информации в области управления 116/. В подготовленном в апреле 1987 года докладе Генерального секретаря о ходе осуществления реформ в Секретариате вновь отмечалось, что в ближайшее время будут предприняты серьезные усилия по

"разработке общих рамок административной и финансовой систем, которые остро необходимы для обеспечения того, чтобы лица, принимающие решения, своевременно получали точную информацию ..." 117/.

96. В апреле 1987 года Секретариат также представил КПК доклад, касающийся подробной оценки программы электронной обработки данных и систем информации. В докладе были вскрыты серьезные недостатки в области планирования политики, координации и контроля за разработкой информационных систем в Организации Объединенных Наций (неоднократные критические замечания уже высказывались Комиссией ревизоров в 1984 году, а также ОИГ в начале 1985 года). В докладе было сделано заключение о том, что "наиболее серьезные проблемы", возникающие при разработке систем, существуют в административной области, где отдельно друг от друга функционирует множество неэффективных, некомплексных, устаревших и/или трудоемких систем, которые фактически должны быть составными частями одной тщательно разработанной системы администрации и управления.

97. Более конкретно в докладе отмечалось, что разработанная в 1975 году компьютеризированная система бюджета по программам охватывает основную часть процесса составления бюджета, однако она в значительной степени устарела. В 1985 году Секретариат заключил контракт о структурной перестройке системы, и новая система была практически готова к внедрению. Однако отсутствие общей структуры для систем администрации и управления не позволило включить в эту новую систему бухгалтерские счета, данные об окладах и кадрах, что "значительно снижает ее эффективность". Далее в докладе отмечалось, что необходимость объединения этих систем и завершения их разработки признают с 1976 года, однако усилия по исправлению положения ни к чему не привели. В качестве причин неудачи в докладе назывались отсутствие внутриорганизационного сотрудничества, распыленность специалистов по электронной обработке данных в Центральных учреждениях, отсутствие общего плана и устаревшие методы программирования 118/.

98. В конце 1987 года сотрудники Секретариата информировали ОИГ о том, что они готовят важное предложение о создании комплексной системы, которое к концу 1987 года будет представлено Генеральной Ассамблее. Другие усилия (и проблемы) в связи с разработкой компонента такой системы, связанного с выполнением программ, рассматривается в главе IV.D и F, касающейся Централизованной группы контроля и вопросов совершенствования управления.

8. Изъяны методологии

99. В 1984 году один руководящий сотрудник Секретариата обратил внимание КПК на то, что доклад о выполнении программ "не может быть более обстоятельным, чем бюджет по программам, на котором он основан" 119/. В истекшее десятилетие велась непрерывная борьба (которая далеко не закончена) за установление и применение надежных методов бюджетирования программ в качестве основы для осуществления эффективного контроля и оценки.

100. В докладе ОИГ о программировании и оценке за 1978 год были выявлены серьезные "недостатки" в системе программирования Организации Объединенных Наций. ОИГ рекомендовала не только установить контроль за исполнением бюджета по программам, детализировав расходы по программам и разработав процессы оценки, но и:

- a) установить более точные и ограниченные по времени цели для подпрограмм;
- b) систематически определять мероприятия в бюджете по программам;
- c) разработать внутренние программы работы с четкими сроками выполнения мероприятий;
- d) использовать показатели достижений для определения прогресса в осуществлении целей, определенных для каждого элемента программы.

101. ККАВВ и КПК в целом согласились с анализом, проведенным ОИГ, и Генеральный секретарь принял решение о применении перечисленных выше методов либо в полном объеме, либо на экспериментальной основе. Особое значение придавалось новой сводке данных об элементах программы (СДЭП) для увязки мероприятий с целями подпрограммы и использования этой сводки в качестве основы для разработки бюджета по программам для планов работы, последующего контроля, отчетности о выполнении программ и оценки 120/. В серии докладов в 1979 и 1980 годах эти подходы и концепции рассматривались более подробно 121/.

102. В последующих бюджетах по программам эти методы почти не упоминались, однако в них в общих чертах говорилось о необходимости расширения и совершенствования документа, касающегося бюджета по программам, который должен служить основой для принятия решений. Сфера охвата докладов о выполнении программ также постепенно расширялась (о чем уже говорилось в подразделе 1 выше), и в них включалось все большее число "точно распланированных" мероприятий.

103. Тем не менее органы, осуществляющие руководство и обзор, продолжали настаивать на более совершенной разработке и представлении программ. В 1982 году КПП высказал критические замечания в отношении обнаруженных в результате исследований по оценке программ, недостатков, касающихся неопределенности целей подпрограмм и расплывчатости формулировок элементов программ, а также мероприятий и

отзывов конечных пользователей. Он "настоятельно рекомендовал" строже применять существующие критерии планирования и разработки программ 122/. В 1983 году Генеральная Ассамблея просила также Генерального секретаря "улучшить программный анализ всех разделов бюджета по программам" 123/. Тем не менее, Комиссия ревизоров отметила в 1986 году (см. пункт 53g), что в бюджете по программам на 1984-1985 годы по-прежнему имелись существенные качественные пробелы, которые Секретариат объяснял недостаточным участием и отсутствием опыта у некоторых сотрудников Секретариата. (Инспектор считает, что последний аспект - неподготовленность сотрудников в вопросах разработки и оценки - представляет собой основную проблему. Она отдельно рассматривается в разделе IV.C).

104. Многое зависит, разумеется, от обстоятельств, однако конкретный пример показывает, что существующая система программирования не всегда отражает осуществляемые Секретариатом фактические программы и/или дает представление об их осуществлении. Сопоставление документов программного планирования для субпрограммы ДМЭСВ по оценке 124/ с фактической историей создания этой группы оценки (о которой говорится в разделе IV.B ниже) показывает:

a) в отношении среднесрочного плана: хотя функция/группа оценки была учреждена в 1980 году, она была внесена в план лишь в 1986 году; при этом было признано, что "существует необходимость создания и сохранения системы внутренней оценки";

b) в отношении бюджетов по программам: эти документы часто не успевают отражать значительные изменения, происходящие в программах. Например, в бюджете по программам на 1986-1987 год не упоминалась созданная в марте 1985 года унифицированная Группа централизованной оценки, имеющая весьма широкий круг обязанностей;

c) в отношении приоритетов и ограниченных по времени целей: создание внутренней системы оценки стало мероприятием "первостепенной важности" в рамках бюджетов по программам и ему уделялось "особое внимание" на протяжении последних трех двухгодичных периодов (1982-1987 годы), однако, несмотря на неоднократные просьбы Генеральной Ассамблеи, срок завершения этого мероприятия не был определен. В разделе среднесрочного плана, охватывающем 1986 год, похоже, содержится обещание о том, что система будет создана к 1989 году, однако это заявление программного характера дает основания полагать, что к указанной дате будет завершён лишь обзор испытаний этой системы;

d) в отношении программ работы: хотя в 1983 году КПК пошел по довольно необычному пути и рекомендовал полный перечень конкретных функций группы оценки 125/, в бюджетах по программам по-прежнему приводились лишь оба прежних наиболее общих программных элемента (создание внутренней системы и подготовка докладов о подробной оценке), а также мероприятия (доклады по этим двум вопросам);

e) в отношении показателей достижений: хотя нужно всегда иметь под рукой несколько соответствующих показателей, - таких, как количество созданных групп оценки по сравнению с общим числом подразделений Организации Объединенных Наций или количеством (и процентным соотношением) сотрудников категории специалистов, получивших подготовку по вопросам разработки и оценки, - при обсуждении целей краткого плана и бюджета по программам ни разу не приводилось ни одного показателя достижений в деле создания системы оценки;

f) в отношении отчетности, касающейся выполнения программ: поскольку в этих докладах целому департаменту, такому, как ДМЭСВ, уделяется лишь две или три страницы таблиц (и кратких примечаний по поводу низких коэффициентов осуществления программ), в них, несмотря на упомянутые выше многочисленные проблемы, никогда даже не упоминались ни подпрограмма по оценке, ни группа оценки;

g) в отношении мероприятий: программное мероприятие определяется как "продукт или услуга, предоставляемые Секретариатом" внешним пользователям, которые способствуют достижению целей деятельности. В практическом плане подготовленный Генеральным секретарем в 1986 году доклад "об отсутствии прогресса" в деле создания системы оценки (см. Приложение, пункты 23, 24, 26e) был своего рода "мероприятием". Однако считать этот негативный доклад единственной "услугой" в разработке системы оценки, предоставленной государствам-членам в 1986-1987 годах, значит в немалой степени умалять важность результатов, важность, которая, как предполагается, должна лежать в основе самой оценки.

105. На своей сессии 1986 года КПК отметил, что предстоит сделать еще многое для того, чтобы полностью утвердить методологию программирования, к которой призывали еще в 1978 году. В рамках нового "широкого административного подхода" к обзору бюджета по программам КПК рекомендовал Секретариату при разработке среднесрочного плана и бюджетов по программам:

a) более систематически и более подробно определять "поставленные проблемы";

b) более непосредственно увязывать цели подпрограммы с этими проблемами и конкретнее определять эти цели, чтобы они поддавались оценке, включая использование, где это возможно, показателей достижений;

c) устанавливать четкую причинную связь между достижением целей и стратегиями среднесрочного плана;

d) точнее описывать мероприятия и услуги в рамках бюджетов по программам;

e) представить КПК программы работы (в предложенном бюджете по программам), аналогичные тем, которые были представлены соответствующим функциональным или региональным межправительственным органам 126/.

106. Тем не менее, вместо совершенствования существующих процедур программирования директивным органам, возможно, придется в конечном счете иметь дело с совершенно иной структурой. В 1983 году сотрудники Секретариата объясняли факт слишком позднего представления КПК бюджетного документа на 1984-1985 годы сложной его структурой и предложили новые варианты. КПК согласился с необходимостью ограничить объем данных и упростить структуру бюджета, но возражал против существенных изменений в существующих процедурах бюджетирования или сокращения объема представляемой информации 127/. В 1985 году сотрудники Секретариата сообщили о том, что они приступили к широкому обзору процессов составления бюджета по программам и его структуры, который позволит составлять бюджетный документ, состоящий из двух частей: а) краткого заявления в отношении политики и б) вспомогательной документации. Они обещали представить конкретные предложения Генеральной Ассамблее на ее сессии в 1985 году 128/. Этого сделано не было, однако

/...

в Добавлении к среднесрочному плану 1986 года по-прежнему обещают внедрить новую структуру бюджета по программам к 1989 году. В конце 1987 года сотрудники Секретариата заявили, что никаких таких изменений на тот момент не предполагалось, однако они могут быть внесены в будущем.

9. Отсутствие анализа

107. Последним, хотя и очень важным обстоятельством, является то, что в докладах о выполнении программ практически полностью отсутствует анализ фактического их осуществления. Призыв о своевременном и регулярном представлении управляющим органам отчетов о достигнутом прогрессе и результатах (см. приложение, пункт 5), с которым "Комитет 14" обратился в 1966 году, раздавался многие годы. Однако в "новых" докладах о выполнении программ так же, как и в докладах конца 60-х и середины 70-х годов, такой информации нет.

108. В середине 70-х годов Секретариат выступил с идеей о том, чтобы в будущих докладах о выполнении программ основное внимание можно было бы уделять проведенным мероприятиям и любым несоответствиям, а оценку фактических благ, обеспеченных этими мероприятиями, давать отдельно. Однако, когда в 1987 году Секретариат признал, что системы оценки выполнения программ все еще нет, Генеральный секретарь согласился разработать систему предоставления регулярной аналитической информации о выполнении программ и прогрессе на уровне элементов программ 129/.

109. К сожалению, первый доклад о выполнении программ в 1980 году по-прежнему ограничился лишь "перечислением проведенных мероприятий". Секретариат разъяснил, что, поскольку большинство описаний бюджета по программам неточно и не отвечает установленным требованиям, обещанный анализ выполнения на уровне элементов программ невозможен. Поэтому он представил таблицы фактических мероприятий по программам, заявив, что информация о выполнении подпрограммы сделала бы доклад слишком громоздким 130/. В своем аналогичном докладе Генеральный секретарь заявил, что мероприятия служат стандартами, по которым будет оцениваться выполнение программы 131/.

110. В 1982 году Секретариат обратил внимание КПК на то, что во втором докладе о выполнении программ также не затрагивались вопросы качества программ и их воздействия. КПК согласился с этим, заметив, что существующий формат отчетности не позволяет дать качественную оценку 132/. С тех пор КПК неизменно настаивает на представлении докладов более аналитического и оценочного характера. Однако Секретариат, настаивая на необходимости сохранения возможности сопоставления одного двухгодичного периода с другим, твердо придерживается табличной структуры доклада, в которой перечисляются проведенные мероприятия.

111. Существует, по-видимому, несколько причин, объясняющих отсутствие в докладах о выполнении программ аналитического компонента. Во-первых, поскольку основные усилия сосредоточены на разработке той части системы планирования программ, которая связана с "намерениями", работа над разделом, посвященным "результатам", отошла на второй план. В 1978 году Секретариат сообщил, что после разработки бюджета по программам и среднесрочного плана основное внимание может быть перенесено на текущие вопросы, касающиеся их осуществления 133/, и в 1982 году как ОИГ, так и КПК отметили, что в разработанном Секретариатом первом проекте положений о планировании программ очень нечетко определены функции и цели контроля и оценки 134/. Во-вторых, была надежда на то, что создание централизованной группы контроля будет

во многом способствовать улучшению оценочного аспекта докладов, однако она не оправдалась (см. раздел IV.D. ниже). В-третьих, поскольку слишком много внимания уделялось сложной методологии подсчета проведенных мероприятий, об аспекте фактического выполнения программ (включая низкий коэффициент их осуществления), как правило, забывали. И наконец, постоянно давались обещания заполнить очевидный пробел в оценке выполнения программ путем разработки систем оценки или конкретного анализа, однако эти обещания до сих пор не выполнены.

112. Инспектор считает, что, хотя нынешние доклады, возможно, и необходимы, их, однако, явно недостаточно для отчетности о выполнении программ. Во-первых, несмотря на значительный прогресс в вопросах методологии, подсчет общего числа мероприятий, проведенных Организацией Объединенных Наций, по-прежнему является делом весьма трудным 135/. Все мероприятия, сложные и простые, дорогостоящие и дешевые, чрезвычайно важные и второстепенные, сводятся к кажущейся точной статистике, которая может быть довольно обманчивой: подразделение, осуществившее девять мелких мероприятий и совершенно не справившееся с одним чрезвычайно важным и дорогостоящим мероприятием, может тем не менее утверждать, что оно "успешно" выполнило 90 процентов своих мероприятий, и поэтому от него не требуют никаких объяснений в отношении каких-либо проблем.

113. Наблюдается большой разницей в подсчете мероприятий: есть не только множество областей, в которых еще не определены проводимые мероприятия или же, например, определено 13 000 мероприятий, осуществляемых в рамках одного лишь ДОИ, по сравнению с 8000 мероприятий, осуществлением которых, как подсчитано, заняты все остальные подразделения Организации Объединенных Наций (см. пункт 35); существенные различия отмечаются и в рамках индивидуальных программ. (Так, Департамент по политическим вопросам и делам Совета Безопасности сократил в своих отчетах число мероприятий с 705 (за 1982-1983 годы) до 149 (за 1984-1985 годы), применив "более строгие критерии") 136/. При более тщательном рассмотрении конкретные мероприятия могут оказаться довольно сомнительными "услугами" (вроде упоминавшихся выше мероприятий по подготовке доклада об "отсутствии прогресса" в разработке системы оценки).

114. И что еще более важно - одного подсчета количества проведенных мероприятий недостаточно. В 1978 году, например, Секретариат заявил (хотя впоследствии он и пересмотрел свою позицию), что при контроле за выполнением программ необходимо делать больший упор на значении и качестве мероприятий, а не на коэффициенте осуществления программ или соблюдении установленных сроков 137/. А в последних директивах ЮНЕСКО, касающихся ее системы оценки программ, мероприятия (и показатели успеха) увязаны с основной задачей или целью и поэтому должны способствовать обсуждению вопросов, касающихся эффективности и целесообразности осуществления более широкой деятельности 138/.

115. И самым важным, как отмечается в руководстве ЮНЕСКО, является то обстоятельство, что основным уровнем анализа и обсуждения является уровень подпрограмм, а не мероприятий. В докладе, подготовленном Секретариатом в 1978 году, отмечалось, что логика системы планирования программ и бюджетирования со всей очевидностью показала, что подпрограмма представляет собой основной аналитический уровень и "комплекс директивных мероприятий" среднесрочного плана 139/. В 1981 году Генеральный секретарь согласился с мнением о том, что "главный вывод" из опыта планирования программ в установлении приоритетов заключается в том, что принятие таких решений, проведение таких обсуждений и распределение ресурсов должно осуществляться на уровне подпрограмм 140/.

116. В подготовленном ОИГ в 1978 году докладе о программировании и оценке деятельности подчеркивалась необходимость определения точных целей подпрограмм и плановых сроков или стадий их достижения, а затем использования оценки для определения того значения, которое имеют результаты проведенной серии мероприятий для осуществления этих целей 141/. ККАБВ согласился с тем, что существует "необходимость в активном процессе анализа программ" для уточнения определения подпрограмм и концентрации ресурсов на наиболее эффективных и полезных видах деятельности 142/.

117. Однако в 1982 и 1983 годах, когда положения и правила о планировании программ еще находились в процессе разработки, ОИГ признала, что процесс этот не закончен, поскольку он не позволял государствам-членам анализировать достигнутые результаты и прогнозировать возможные будущие направления программ. Цели подпрограмм и "заявления, касающиеся стратегии", излагались в среднесрочном плане расплывчато, многословно и двусмысленно; в них не содержалось тщательного анализа альтернатив, не разрабатывалась программа работы и не определялись необходимые меры. Кроме того, механизмы контроля и оценки по-прежнему оставались слабыми. ОИГ сочла необходимым установить систему контроля и оценки и включить ее в процессы планирования программ как для того, чтобы лучше определить цели и стратегию, так и для того, чтобы ввести практику представления межправительственным органам серии докладов о систематической и всеобъемлющей оценке программ 143/.

118. В окончательно установленных в 1983 году положениях и правилах указывается на необходимость проведения периодического и тщательного обзора всех программ Организации посредством комплексной системы контроля и оценки. Среднесрочный план, содержащий заявления, касающиеся целей и стратегии, является основным директивным документом по вопросам политики, а подпрограмма – основным звеном для проведения анализа, обзора и оценки. Описания предлагаемого бюджета по программам предназначены для реализации стратегии плана. Помимо регулярных докладов о выполнении программ по всем видам деятельности, имеющих "такую степень детализации, которую может счесть необходимой Генеральный секретарь", все программы должны оцениваться на регулярной, периодической основе, и результаты оценки должны сообщаться межправительственными органами для их дальнейшего обзора 144/. И все же, несмотря на эти указания, в Организации Объединенных Наций по-прежнему нет никакой систематической аналитической отчетности о выполнении программ.

119. Может создаться впечатление, что отсутствие существенного прогресса в этом вопросе обусловлено трудностями, связанными с созданием такой системы отчетности. Тем не менее все крупные специализированные учреждения представляют своим межправительственным органам не только конкретные исследования по оценке и/или краткие доклады, но и регулярные доклады о выполнении программ. Хотя все эти учреждения, несомненно, согласились бы с мнением о том, что систему отчетности можно усовершенствовать, в перечисленных ниже докладах содержатся до некоторой степени аналитические и информативные оценки прогресса, проблем и результатов с точки зрения осуществления их программ:

а) начиная с 1973 (в отношении программ на местах (внебюджетных) и с 1979 годов (в отношении регулярных программ) ФАО готовит двухгодичные доклады для Конференции ФАО, в которых делаются попытки дать аналитическую оценку проблем, результатов, уместности проведения и значения программ в сопоставлении с целями,

определенными в Программе работы и бюджета; при этом отчетность о выполнении программ сопровождается подробными обзорами отдельных подпрограмм и тем. В своем вступительном слове к последнему Обзору регулярной программы Генеральный директор ФАО отметил, что

"В этом обзоре ... содержится синтез информации и анализов, которые позволяют Конференции судить о том, насколько осуществляемая ФАО деятельность отвечает потребностям и приоритетам государств-членов, о достигнутых результатах, а также о воздействии и значении различных программ" 145/;

b) МОТ в качестве дополнения к докладам Генерального директора представляет своему Административному совету и Конференции в форме таблиц двухгодичный доклад, в котором обсуждается ход выполнения программы в сопоставлении с утвержденными программой и бюджетом, с тем чтобы читатели могли сравнивать объем выполненной и намеченной в программе работы 146/;

c) начиная с 1976 года ЮНЕСКО представляет подробный двухгодичный доклад по оценке, в котором результаты, достижения, трудности и в некоторых случаях влияние ее программной деятельности сопоставляются с намеченными результатами утвержденной программы и бюджета 147/;

d) помимо регулярного обзора и докладов по оценке, увязанных с обсуждением бюджета по программам на пострановом, региональном и глобальном уровнях, Генеральный директор ВОЗ готовит двухгодичный доклад, в котором рассматриваются предпринятые инициативы, достигнутый прогресс и возникшие проблемы во всех аспектах деятельности ВОЗ 148/;

e) некоторые менее крупные учреждения также регулярно представляют доклады о прогрессе, достигнутом в выполнении программ: в ежегодном докладе МСЭ, например, довольно подробно обсуждаются конвенции, публикации, услуги, проекты и прочие результаты работы конференций МСЭ, постоянных органов, а также деятельность по административному и компьютерному обеспечению и техническому сотрудничеству 149/;

f) не следует забывать, что в 50-х, 60-х и начале 70-х годов сама Организация Объединенных Наций публиковала доклады о выполнении программ и "работе Организации", в которых, при всем их методологическом и аналитическом несовершенстве, содержалось все же гораздо больше информации о фактически проделанной работе, чем в нынешних докладах (см. пункты 21-23а).

120. Итак, нынешние доклады об осуществлении программ, представляющие собой "простой подсчет мероприятий", далеко не оправдывают первоначальных надежд, что объясняется многими причинами, которые обсуждаются в настоящей главе. Аналитические данные об осуществлении, которые неоднократно запрашивались межправительственными органами, так и не представлялись, хотя другие организации добились в этом отношении гораздо большего прогресса. Тем не менее критика со стороны Пятого комитета, призыв представлять более аналитические, полные и ориентированные на конечный результат доклады, сделанный заместителем Генерального секретаря в 1985 году, а также нынешний финансовый кризис Организации непрерывно диктуют необходимость в принятии мер по исправлению положения.

IV. ДРУГИЕ УСИЛИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ДОКЛАДОВ О ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММ И О РЕЗУЛЬТАТАХ

121. В течение последних 10 лет много говорилось о других видах деятельности по анализу и оценке, которые могли бы дополнить доклады о ходе осуществления программ, с тем чтобы ликвидировать существующий в настоящее время значительный разрыв между докладами о ходе осуществления и о результатах. Однако до сих пор здесь также удалось добиться немногого. Вместе с тем создание планируемой системы самооценки и соответствующие усилия по совершенствованию системы управления могли бы обеспечить решение этой проблемы.

A. Углубленная оценка

122. В 1977 году по просьбе КПК Секретариат приступил к подготовке ряда докладов по углубленной оценке программ в целях дополнения докладов о ходе осуществления программ 150/. В 1977 году было подготовлено четыре "самооценки", а в 1978 году — три. Начиная с 1979 года, и как предусматривается в настоящее время программой на период до 1992 года, ежегодно проводится одна "внешняя" оценка (за исключением перерыва в 1981 году) 151/. Сокращение числа докладов до одного объяснялось отсутствием у КПК времени для обсуждения большего числа докладов в рамках своей напряженной программы работы, а также тем, что весьма немногочисленному персоналу группы централизованной оценки было трудно готовить даже одно такое исследование в год и выполнять при этом свои другие обязанности 152/. (В Справочнике по проведению оценки, выпущенном в 1986 году, отмечается, что с запросами о проведении таких исследований могут обращаться также и другие межправительственные органы, однако на деле это случается крайне редко.)

123. Целью углубленных оценок является анализ вопросов сущности, эффективности и результатов осуществления всей программы для КПК и других органов. Судя по всему, качество этих докладов постоянно улучшается, и КПК дает им высокую оценку. Например, в этих докладах делались попытки привлечь внимание к таким проблемам, как неудовлетворительная структура программ, а также к мерам по установлению более тесных связей с "конечными потребителями", т.е. определению того, проводятся ли фактически мероприятия Организации Объединенных Наций среди групп, на которые они ориентированы, извлекают ли они пользу из этого и нет ли у них предложений по усовершенствованию этого процесса.

124. К сожалению, эти углубленные оценки имеют два крупных недостатка. Во-первых, представляется, что кроме КПК их вряд ли кто-либо использует. Например, когда КПК обратился к Комитету по природным ресурсам (ЭКОСОС) с просьбой провести обзор конкретных проблем и рекомендаций, сформулированных в оценке программы по минеральным ресурсам 1982 года, этот Комитет высоко отозвался о качестве доклада, однако ответа по существу не представил 153/.

125. В целях обеспечения последующей деятельности КПК стал проводить регулярные "трехгодичные обзоры" по истечении трех лет после принятия мер по рекомендациям, которые он делал на основании обсуждения каждого доклада об оценке. Однако проведение этих обзоров показало, что результаты оценок и рекомендации редко предоставляются другим заинтересованным межправительственным органам или рассматриваются ими, а в ряде случаев едва ли известны соответствующим руководителям программ 154/. Кроме того, в 1986 году Генеральный секретарь предложил КПК рассмотреть вопрос о проведении каждые два года по двум или трем

разделам бюджета углубленных обзоров на основе "нулевой базы" 155/, что ввиду и без того насыщенной повестки дня КПК вызывает еще большие сомнения относительно будущего и значимости исследований по углубленной оценке.

126. Вторым существенным недостатком является весьма неудовлетворительная полнота охвата углубленных оценок. Созданная в 1975 году Рабочая группа экспертов, впервые сформулировавшая саму идею проведения углубленных оценок, рассчитывала, что проведение оценок по всем видам деятельности Организации Объединенных Наций удастся завершить в течение 5-10 лет 156/. В 1982 и 1983 годах ОИГ настоятельно призвала включить в цикл среднесрочного планирования необходимые для проведения оценок людские ресурсы и конкретный план оценок 157/. Однако, когда Генеральная Ассамблея одобрила предложенные сроки, Секретариат объявил решение этой задачи "невозможным" вследствие минимальных возможностей существующей системы оценки 158/. Впоследствии был представлен перечень лишь единичных годовых углубленных оценок.

127. При установленном, таким образом, темпе в одну углубленную оценку в год для проведения одной оценки по каждой крупной программе Организации Объединенных Наций потребуется 31 год (см. пункт 33). (На деле, однако, проведение этих оценок может сводиться к рассмотрению лишь одной программы или ограниченного числа подпрограмм в рамках крупной программы, что еще больше сужает полноту их охвата и противоречит "углубленному" характеру 159/.) Хотя положения, регулирующие планирование по программам, предусматривают проведение оценок по всем видам деятельности лишь по прошествии неопределенного "установленного срока" 160/, наибольшее неудовлетворение, по всей видимости, вызывает тот факт, что первую оценку некоторых крупных программ удастся осуществить не раньше 2005 года или позднее.

128. Инспектор согласен со сформулированными КПК в 1980 году выводами о том, что углубленные оценки являются важной частью – но лишь частью – общего анализа хода деятельности и подготовки докладов о ее результатах, необходимых Организации Объединенных Наций 161/, и что неудавшиеся попытки включить эти доклады в процесс принятия решений на межправительственном уровне и цикл планирования по программам вызывают глубокое сожаление. Для того чтобы в какой-то степени достигнуть большей полноты охвата "углубленных" оценок, в 1984 году КПК настоятельно призвал АУС, ОИГ и правительства провести дополнительные оценки 162/, возможность осуществления которых вкратце рассматривается в разделах F и G, ниже.

В. Планируемая система самооценки

129. Когда в 1978 году Секретариат признал, что систематические, комплексные оценки им не проводятся, он заявил, что эта проблема может быть решена с помощью руководителей программ, которые будут предоставлять обычную аналитическую информацию о качестве и полезности подпрограмм и оказывать помощь в принятии решений относительно будущей деятельности и приоритетов 163/. В предлагаемом бюджете по программам на 1980-1981 годы предусматривалось представление докладов о методологии осуществления такого контроля и оценки в течение 1980 года, а в последующих бюджетах планировалось уделять "особое внимание" и "первостепенное значение" задаче разработки внутренней системы оценки. Однако ничего этого не произошло главным образом потому, что людские ресурсы центрального подразделения по оценке оказались весьма незначительными, а персонал – крайне занят деятельностью по проведению углубленных оценок для КПК.

130. В 1986 году Секретариат в среднесрочном плане по-прежнему указывал на необходимость а) "создания и использования системы внутренней оценки" в целях охвата основных видов деятельности Организации Объединенных Наций; б) предоставления объективной информации для принятия мер в качестве неотъемлемой, характерной черты процесса принятия решений в области управления; и с) обеспечения каналов связи для передачи результатов Секретариату и межправительственным органам для принятия ими эффективных последующих мер 164/.

131. В октябре 1986 года Секретариат наконец выпустил Справочник по проведению оценки. В Справочнике подробно излагались руководящие принципы того, как проводить самооценку на уровне подпрограмм, с тем чтобы дать руководителям программ возможность критически анализировать свою работу, соизмерять достижения с поставленными целями, а также анализировать, является ли полученный результат успешным или нет и почему. Указав на то, что Генеральная Ассамблея и группа экспертов 1986 года сделали особый упор на обеспечение лучшего контроля и методов оценки, Генеральный секретарь настоятельно призвал всех руководителей программ "воспользоваться возможностью" улучшить процесс принятия решений в рамках Организации Объединенных Наций.

132. В Справочнике содержится описание структуры проведения систематического контроля и оценки на базе стандартизированных бланков внутренней информации для оценки подпрограмм (СЕИС) и программных элементов (ПЕИС). В нем довольно подробно рассматриваются шаги, которые необходимо предпринять руководителям программ для осуществления исследования по самооценке, обзора структуры подпрограмм, определения показателей эффективности и влияния, сбора информации, а также ее анализа и представления. В справочнике довольно неопределенно характеризуется полнота охвата, и при этом отмечается, что "в теории" регулярную оценку необходимо проводить по каждой подпрограмме, однако на практике "ряд факторов" может обуславливать проведение оценки лишь по отдельным подпрограммам. В Справочнике указывается, что с учетом этого ограничения за минимум принимается одна оценка в течение периода осуществления каждого шестилетнего плана. В то же время в нем также признается полезность оценки успехов в деле достижения целей подпрограмм в конце каждого двухгодичного периода 165/.

133. Однако четыре основные проблемы остаются нерешенными. Во-первых, система эта все еще не создана. В разделе среднесрочного плана на 1986 год отмечается, что система самооценки будет внедрена и опробована на отдельных подпрограммах. В 1989 году группа экспертов проанализирует методологию оценки и ее эффективность "с учетом сложности осуществляемой Организацией Объединенных Наций деятельности" 166/. Хотя в сопроводительном письме к Справочнику по проведению оценки отмечается, что система самооценки будет полностью включена в среднесрочный план на 1990-1995 годы 167/, в лучшем случае эта система начнет полностью функционировать только в 1990 году, а в худшем - внедрение ее может затянуться на еще более долгий срок ввиду необходимости переработки.

134. Во-вторых, и это очень важно, новая система, по-видимому, в состоянии представлять межправительственным органам лишь минимальное число докладов. В начальных пунктах Справочника подчеркивается заинтересованность Генеральной Ассамблеи в получении аналитической информации, которая позволила бы государствам-членам улучшить процесс принятия ими решений по программам. Однако далее в Справочнике указывается, что самооценка осуществляется руководителями программ в основном для собственного пользования. Подготовленные доклады, как

отмечается, необходимо обсуждать со всеми участвующими в этой работе сотрудниками, а один экземпляр – отсылать в ГЦО для неофициального обзора и внутреннего распространения соответствующих результатов. Однако любое представление докладов, подготовленных данной системой, межправительственным органам будет носить факультативный характер или иметь форму информационных резюме 168/.

135. Сотрудники Секретариата заявили, что раз в два года вместе с пересмотренными среднесрочными планами они намереваются выпускать краткий доклад, как это предусматривается правилом 106.4h правил Генерального секретаря для планирования по программам. Первый такой доклад будет представлен КПК весной 1988 года, и в нем будет содержаться краткое резюме основных выводов, касающихся мероприятий по оценке и структуры программ. Поэтому представляется, что данный доклад будет иметь весьма общий характер и не будет содержать конкретную информацию о деятельности и ее результатах, которая необходима межправительственным органам для принятия обоснованных решений по сотням программ и подпрограмм Организации Объединенных Наций. Сами правила планирования по программам, как ясно указано, подлежат пересмотру в свете накопленного опыта. Представление докладов о ходе осуществления программ – ввиду всех вышеописанных причин – является сферой, которая, несомненно, нуждается в изменениях.

136. Поскольку существующие доклады о ходе осуществления программ имеют массу недостатков с точки зрения аналитического содержания, а углубленные оценки программ являются крайне неудовлетворительными в плане полноты охвата, предлагаемая система самооценки дает единственную возможность устранить существующую в настоящее время ощутимую нехватку докладов о ходе осуществления программ. Поэтому Инспектор рекомендует заменить нынешний доклад о мероприятиях по осуществлению программ докладом, содержащим аналитическое резюме по каждой подпрограмме объемом в одну страницу. Такой доклад должен основываться на данных о деятельности, собранных системой самооценки, и представляться одновременно с предлагаемым бюджетом по программам начиная с 1989 года – на двухгодичный период 1990–1991 годов. Эта рекомендация не нова: в 1983 году ОИГ предложила подготавливать аналогичные доклады по самооценке. КПК рекомендовал Секретариату принять предложения ОИГ во внимание, и Генеральная Ассамблея одобрила эту идею 169/. Однако Секретариат не ввел никаких соответствующих поправок в правила планирования по программам, вероятно, вследствие того, что система самооценки была слишком далека от завершения.

137. Против данной рекомендации можно было бы выдвинуть различные возражения, однако они выглядят несущественными по сравнению с возможностью, наконец, предоставлять на регулярной, систематической основе информацию об оценках, получения которой межправительственные органы добиваются вот уже более 20 лет; давать информацию о "результатах" одновременно с информацией о "намерениях" по-настоящему в комплексном виде; а также делать упор в плане анализа и принятия решений не на мероприятия, а на подпрограммы, как и положено.

а) Можно было бы возразить, что представление такого рода докладов всеми руководителями подпрограмм является дополнительной рабочей нагрузкой. Однако подготовка раз в два года одного страничного резюме достигнутого прогресса, полученных результатов и проблем, с которыми пришлось столкнуться в ходе осуществления подпрограммы (стоимость которой составляет в среднем приблизительно 7 млн. долл. США), представляется вполне разумной и вряд ли обременительной.

b) Можно было бы возразить, что такой доклад представляет собой дополнительный, объемный документ (470 страниц, что, однако, по объему меньше многочисленных подпрограмм, которые, по утверждению Секретариата, "не поддаются оценке" (см. пункты 36, 37, 132 и 151). Однако данный доклад не является весьма пространным по сравнению с нынешним среднесрочным планом объемом в 704 страницы или с предлагаемым бюджетом по программам на 1986-1987 годы, насчитывающим 1086 страниц.

c) Можно было бы возразить, что подготовка докладов о результатах в середине двухгодичного периода преждевременна. Однако в настоящее время создана система контроля за подготовкой полугодовых докладов о мероприятиях, большая часть подпрограмм осуществляется практически бесконечно, и поэтому не следует упускать возможность в отношении включения данных о ходе осуществления предыдущих программ в процесс принятия решений по будущим программам.

d) Можно было бы возразить, что необходимо не отказываться от усилий по подготовке докладов "с перечислением мероприятий". Однако в правиле 106.1a планирования по программам уже отмечается, что актуальность мероприятий, их качество, отдача и эффективность должны анализироваться в свете целей подпрограмм. Контроль за осуществлением мероприятий необходимо продолжать, однако он должен представлять собой лишь незначительный - с точки зрения объема - подраздел в докладах по подпрограммам и не являться их основным содержанием.

e) Можно было бы возразить, что сообщение результатов деятельности по самооценке внешним потребителям отрицательно сказывается на объективности докладов. Однако самооценка не является "самоудовлетворяющей" оценкой, и другие учреждения не воспринимают ее как таковую. Страничный формат в докладе объемом в одну страницу позволит лишь кратко изложить более подробные изложенные данные и результаты внутренней оценки. Однако до создания системы отчетности перед межправительственными органами о фактическом ходе осуществления программ, в которой длительное время чувствовалась нехватка, еще далеко.

f) Утверждать, что представлять межправительственным органам регулярные доклады о ходе осуществления программ в рамках всей организации будет слишком затруднительно, значит игнорировать тот факт, что большая часть специализированных учреждений постоянно занимается такой деятельностью (см. пункт 119). Так, секретариат ЮНКТАД уже предоставляет такую информацию Совету по торговле и развитию. В докладе за сентябрь 1987 года содержится резюме результатов пяти исследований по самооценке, включенных в план ЮНКТАД по оценке на 1987 год, а также накопленного опыта в целом 170/. ЮНКТАД признает, что качество и методологию самооценки можно улучшить, и уже видоизменила ее формат, включив в него основные элементы нового Справочника Организации Объединенных Наций по проведению оценки. Однако было бы парадоксально, если бы ЮНКТАД, которая в прошлом, по утверждениям, являлась одним из наиболее трудных органов для проведения оценки вследствие сложности ее функций по переговорам и исследованиям, выпускала доклады по самооценке для межправительственных органов, а остальные подразделения секретариата были освобождены от аналогичной обязанности.

138. Методология, аналитические методы, а также данные, необходимые для предложенного здесь представления кратких докладов по подпрограммам, уже отражены в руководящих принципах Справочника по проведению оценки 1986 года, регулирующих

деятельность по самооценке в рамках всего Секретариата. Эти руководящие принципы 171/ предполагают следующий формат (образец бланка объемом в одну страницу показан в Приложении II). Во-первых, в резюме необходимо проанализировать основополагающие элементы программ и соответствующие мероприятия, с тем чтобы определить:

- темпы осуществления,
- успех в установлении контактов с предполагаемыми пользователями,
- актуальность,
- качество
- отдачу мероприятий.

139. Во-вторых, и это крайне важно, в резюме необходимо также дать краткую оценку степени того, насколько достигаются или достигнуты цели подпрограммы в целом (и особенно любые другие точные, ограниченные во времени, дополнительные цели Секретариата, в тех случаях, когда они существуют). Определение степени влияния будет, вероятно, связано со значительными трудностями, однако резюме может и должно включать в себя тщательно отобранные показатели прогресса в деле достижения целей подпрограмм. Иными словами, данный краткий доклад по подпрограмме – представляемый той же программой структуре и в том же порядке, что и предлагаемый бюджет по программам, который он будет дополнять, – будет значительно менее объемным, чем полномасштабная самооценка, которая должна быть проведена для целей внутреннего управления. Однако он будет представлять собой намного более аналитический и информативный документ для целей принятия решений на межправительственном уровне по сравнению с нынешним докладом "с перечислением мероприятий".

140. Третьей проблемой является слаборазвитая система внутренней оценки. В 1981 и 1983 годах Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря укрепить систему оценки путем создания соответствующих подразделений во всех департаментах и уточнения их обязанностей и задач 172/. Однако в нескольких докладах ОИГ отмечалось, что разработка систем Организации Объединенных Наций продолжает оставаться слабо выраженным и допускающим отклонения процессом: инициативы тех подразделений, которые хотят иметь группы по оценке, встречают одобрение, а те подразделения, которые не хотят этого, могут поступать по-своему 173/.

141. В 1983 году Секретариат сообщил о скромных возможностях, существующих в ряде подразделений, и предложил сотрудникам конкретного уровня 1-4 в каждом подразделении осуществлять минимальную или во все большей степени систематизированную деятельность по оценке 174/. Однако после того, как КПК и Ассамблея выразили явное неудовлетворение, в докладе за 1984 год было сообщено о существовании всего нескольких временных должностей в шести подразделениях и было предложено "постоянное решение" в отношении этих конкретных подразделений в 1986-1987 годах. Но, когда в 1985 году ККАБВ выразил некоторую озабоченность относительно "очевидного распространения" подразделений по оценке, Секретариат изменил свою позицию и заверил Комитет в том, что за исключением ГЦО другие подразделения по оценке являются временными и будут в конечном счете заменены системой самооценки 175/. Доклад Секретариата о положении дел за 1986 год лишь подтвердил отсутствие прогресса в увеличении численности персонала подразделений по оценке 176/.

142. Учитывая сохраняющуюся длительное время неспособность изыскать должности и создать подразделения по оценке в рамках Секретариата, как об этом просила Генеральная Ассамблея, Инспектор считает, что надлежащую систему оценки и методологию обзора управления необходимо разработать по крайней мере в тех крупнейших подразделениях, в которых такие механизмы, как правило, являются весьма слабыми. Как отмечается в главе III и разделе F ниже (см. пункты 47, 178-180), это будет касаться УВКБ, БАПОР, ДАУ, ДОК, ДТСР, а также региональных комиссий.

143. И наконец, в-четвертых, в докладах ОИГ (и резолюции 36/228 Генеральной Ассамблеи и докладе Секретариата о положении дел за 1983 год) подчеркивалась важность надлежащего укомплектования кадрами центрального подразделения для обеспечения подготовки кадров, поддержки, контроля за качеством, а также анализа и обратной связи, которые являются важными компонентами, гарантирующими успех системы самооценки 177/. Для удовлетворения этих потребностей в 1983 году КПК разработал девять конкретных функций, которые необходимо выполнять подразделению по оценке ДМЭСВ 178/. Однако впоследствии масштабы деятельности ГЦО возросли, в то время как укомплектование его кадрами осталось на прежнем уровне. В докладе о положении дел за 1985 год ОИГ отмечала, что для обеспечения ГЦО лишь скромным числом кадров по оценке, пропорциональным числу кадров в других аналогичных подразделениях всей системы, его штатное расписание следует увеличить с 4 должностей категории специалистов в настоящее время до 15 должностей 179/.

144. Хотя число должностей ГЦО после самой последней реорганизации в рамках ДАУ в конце 1987 года не было уточнено, укомплектование кадрами в еще большей степени, чем в прошлом, не отвечает предъявляемым требованиям. Должность руководителя ГЦО является вакантной с марта 1987 года, и только один из трех сотрудников категории специалистов в ГЦО имеет опыт работы в области оценки, превышающий один год. Ответственность за осуществление новой системы самооценки в рамках всего Секретариата возлагается на одного младшего сотрудника категории специалистов. Однако, хотя эти несколько человек и являются компетентными - и на Инспектора большое впечатление произвело их отношение к делу и их усилия, - сами они не в состоянии эффективно налаживать и осуществлять контроль за системой самооценки и подготавливать ежегодные доклады по углубленной самооценке и другие доклады для КПК.

145. В докладе ОИГ о положении дел в области оценки за 1985 год сделан вывод о том, что расплывчатое описание и недостаточное укомплектование кадрами системы оценки Организации Объединенных Наций являются основными причинами задержки ее создания по сравнению с другими учреждениями. ОИГ рекомендовала Секретариату дать всестороннее и полное определение сферы деятельности и функций системы оценки, а затем оценить ресурсы, необходимые ГЦО для выполнения обязанностей, возложенных на нее КПК 180/. К сожалению, замечания Секретариата по данному докладу и его доклад о положении дел за 1986 год, хотя и "совпадали" с этими рекомендациями, не содержали вообще никаких конкретных замечаний 181/, и в этом отношении не было принято никаких последующих мер. Однако с 1985 года потребность в надлежащем укомплектовании кадрами ГЦО стала еще более настоятельной, о чем свидетельствуют призывы Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС в 1985 и 1986 годах об укреплении оценки в целях оказания содействия принятию решений 182/. Поэтому ОИГ подтверждает рекомендацию 1985 года в настоящем докладе.

С. Подготовка сотрудников категории специалистов

146. В докладе по оценке за 1985 год ОИГ подчеркнула, что качественная разработка проектов и программ имеет важное значение не только для качественной последующей оценки, но и для эффективного управления в целом. Однако проблемы плохо разработанных программ и нечетко сформулированных целей возникают вновь и вновь. Происходит это потому, что обязанности в отношении усилий по постоянному совершенствованию нередко не определены, потому что малочисленный персонал подразделений по оценке не может оказывать необходимые услуги в области основной консультативной поддержки и особенно потому, что ощущается недостаточная подготовка персонала, который играет ключевую роль в самооценке (за исключением, несомненно, МОТ, ЮНИДО, УВКБ и ВОЗ) 183/.

147. В записке ОИГ о создании системы самооценки в ИМО за 1987 год подчеркивалось, что форм и руководящих принципов оценки недостаточно. Опыт показывает, что персоналу, от которого требуют применения процедур разработки и оценки, необходимо несколько дней непосредственной подготовки, с тем чтобы переориентировать его концепции разработки программ и с тем чтобы он мог анализировать и четко формулировать цели, стратегии, показатели и программы работы в "реальных" ситуациях 184/.

148. В 1978 году Секретариат Организации Объединенных Наций заявил, что, очевидно, каждое подразделение по программированию должно иметь персонал, прошедший надлежащую подготовку в вопросах методологии и планирования, программирования и оценки, с тем чтобы заставить систему планирования по программам работать эффективно 185/. Аналогичным образом в среднесрочном плане по оценкам за 1986 год отмечается, что деятельность по организованной подготовке кадров будет использоваться для того, чтобы помочь руководителям программ научиться использовать самооценку – в идеале – как часть общей подготовки кадров по вопросам планирования, составления бюджетов и контроля по программам 186/.

149. К сожалению, как показывает восьмилетний период, разделяющий эти заявления, единственной формой подготовки кадров по вопросам разработки и оценки программ в Секретариате в последнее десятилетие явилось проведение в 1984 году трехдневного семинара для 15 сотрудников ООН, ПРООН и ЮФПА. В конце 1987 года сотрудники Секретариата заявили, что в 1987 году они провели почти 30 брифингов в Центральных учреждениях в Нью-Йорке по новой системе самооценки, организовали в сентябре 1987 года для отдельных сотрудников ДАУ неофициальный семинар по вопросам увязывания оценки с другими компонентами планирования по программам, выпустили первый полугодовой бюллетень по оценке и наметили на октябрь проведение первоначального двухдневного учебного семинара по методологии разработки и самооценке программ. Однако судьба каких-либо новых учебных курсов не известна, поскольку подготовка кадров по вопросам разработки и оценки программ не принята в качестве официальной части учебной программы Организации Объединенных Наций.

150. Хотя в настоящее время Секретариат уже подготовил девять бюджетов по программам и пять среднесрочных планов, эта продолжительная подготовка кадров по вопросам программирования "без отрыва от производства" необязательно дает качественные результаты. Фактически, как отмечалось ранее (см. пункты 99–105) КПК, авторы углубленных оценок, ОИГ, Комиссия ревизоров и Генеральная Ассамблея – все они выступили с критикой неудовлетворительной структуры программ в течение этого периода. Значительная часть деятельности Организации Объединенных Наций все еще не

является "точно программируемой", и Секретариат признал недостаточно активное участие и отсутствие опыта со стороны, по крайней мере, нескольких сотрудников Секретариата. В 1986 году КПК подчеркнул, что для полной разработки методологии программирования, цели которой были сформулированы в 1978 году, и для обеспечения ясных и хорошо продуманных смет по планам и бюджетам по программам еще многое предстоит сделать.

151. Отсутствие надлежащей подготовки персонала является дополнительной проблемой в настоящее время, когда руководители программ включают в свои функции обязанности по работе в области самооценки. Еще большее беспокойство вызывает то обстоятельство, что в новом Справочнике по проведению оценки отмечается, что сами руководители программ решают, оценивать ли конкретные подпрограммы или нет и в какой степени, в зависимости, в частности, от "существующего уровня опыта в области оценок" 187/. Учитывая эти многочисленные, остающиеся на усмотрении персонала лазейки и почти полное отсутствие квалифицированных навыков в области оценок, многие руководители могут просто настоять на том, что многие из их подпрограмм не подлежат оценке. Кроме того, Секретариат уже известил ККАБВ (см. пункт 141) о том, что подразделения по оценке будут ликвидироваться по мере того, как руководители программ будут брать на себя выполнение функций по самооценке. Это приведет к ликвидации важного, постоянного источника консультативной поддержки, подготовки кадров и особенно качественного контроля, который, как показал опыт других учреждений, имеет важнейшее значение.

152. Подготовка кадров в Организации Объединенных Наций сопряжена с трудностями ввиду весьма незначительных средств на учебу персонала. Тем не менее в 1986 и 1987 годах Генеральный секретарь признал наличие необходимости в уделении "первоочередного внимания" вопросам подготовки персонала в области управления в рамках всего Секретариата (см. пункт 175). Поскольку подготовка кадров в области разработки и оценки программ является важным элементом процесса самооценки, а эта система в свою очередь имеет большое значение для завершения создания системы планирования по программам и ее внедрения, Инспектор считает, что вопросам подготовки кадров в области разработки и оценки программ необходимо уделять первоочередное внимание с точки зрения подготовки кадров в области управления. Такая подготовка обычно осуществляется внутренними силами сотрудников подразделения по оценке в качестве "неотъемлемой" функции управления, поэтому она должна быть намного дешевле других видов подготовки кадров. Вследствие этого Инспектор рекомендует разработать программу систематической подготовки кадров по вопросам разработки и оценки для руководителей программ и подпрограмм в рамках всей Организации как часть программы подготовки и развития кадров Организации Объединенных Наций, к осуществлению которой необходимо приступить как можно скорее.

D. Группа централизованного контроля

153. Функции централизованного контроля разрабатывались еще медленнее, чем функции оценки. Хотя в 1978 году была достигнута договоренность о системе контроля за ходом осуществления программ, только после того, как Генеральная Ассамблея призвала центральную группу следить за ходом осуществления, выполнения и видоизменения программных ассигнований 188/, в конце 1982 года была создана ГЦК, персонал которой работал неполный рабочий день в рамках нового Совета по планированию программ и составлению бюджетов по программам (СППСБП). После того как КПК и Ассамблея призвали принять дальнейшие меры по повышению эффективности и содержательности

контроля за программами, в 1985 году ГЦК была, наконец, укомплектована двумя сотрудниками категории специалистов, работающими полный рабочий день (путем перераспределения двух должностей ДАУ, которые осуществляли деятельность по оценке в течение неполного рабочего дня).

154. Согласно положениям в отношении планирования по программам, центральная группа контролирует осуществление мероприятий и представляет доклады о ходе осуществления программ. Соответствующие правила требуют от ГЦК осуществлять контроль за изменениями в программах работы в целях оказания помощи СППСБП, определения фактических темпов осуществления программ, а также составления докладов в форме, установленной Генеральным секретарем. В 1984 году Секретариат обещал также, что ГЦК укрепит возможности в области контроля в отдельных подразделениях, выработает общие методологии, разработает ряд методов осуществления независимой центральной проверки осуществления мероприятий, начнет представлять доклады на полугодовой основе, а также установит процедуры консультаций по вопросам существенных отступлений от программных обязательств 189/. В 1986 году в среднесрочный план были включены задачи лучшего распространения докладов и их более полного включения в цикл планирования по программам, а также завершения разработки компьютеризированной информационной системы 190/.

155. В последнее время ГЦК добилась значительных успехов в достижении этих целей в области системы контроля. В середине 1986 года в качестве базы для компьютеризации всего процесса контроля был создан компьютеризированный отдел учета результатов деятельности. Несмотря на малочисленность персонала ГЦК, эта система начала функционировать, и в настоящее время успешно используется несколькими отделами для внутреннего контроля, а также последующей подготовки докладов. ГЦК приступила также к установлению обратной связи между результатами контроля и будущим программированием, а также начала работу по устранению разрыва между финансовыми докладами и докладами об осуществлении программ.

156. Процесс контроля получил дополнительное развитие после того, как было предложено представлять подразделениями каждые шесть месяцев доклады ГЦК, указывать фактические рабочие месяцы, связанные с проведением мероприятий, и лиц, отвечающих за каждое мероприятие, в целях облегчения процесса проверки органами внутренней ревизии и другими органами. В 1985–1986 годах для ознакомления персонала с требованиями к контролю и составлению докладов о ходе осуществления программ было проведено пять неофициальных семинаров (в Нью-Йорке, Женеве и Вене). Кроме того, в ГЦК на два месяца был откомандирован сотрудник ЭКЛАК, после чего качество докладов ЭКЛАК по контролю значительно возросло, и данные о ходе осуществления программ, по всей видимости, стали использоваться ЭКЛАК для управления программами на постоянной основе.

157. Инспектор считает, что этот последний пункт – использование данных о контроле в управлении программами – является ключевым. Создание системы контроля в качестве обычного подразделения управления по программам Организации Объединенных Наций до настоящего времени сдерживалось наличием двух основных проблем. Во-первых, персонал по осуществлению централизованного контроля в течение ряда лет отсутствовал, затем работал только неполный рабочий день и, наконец, был объединен в весьма небольшое подразделение, сотрудники которого работают полный рабочий день. Тем не менее с 1985 года этот небольшой персонал сумел сдвинуть процесс контроля с критической "мертвой точки" путем разъяснения и создания в рамках всего Секретариата основной системы контроля за осуществлением программ.

158. Во-вторых, представляется, что после десяти лет отдельных попыток в этой области Секретариат наконец готов к разработке комплексной информационной системы по вопросам управления. Основным компонентом такой системы является контроль за данными, и поэтому деятельность в области компьютеризации, осуществляемая до настоящего времени ГЦК, служит важной основой для объединения в более широкую систему.

159. Никакая организация не может эффективно функционировать, не предоставляя точной и своевременной информации лицам, принимающим решения на всех уровнях. Укрепление ГЦК и перевод деятельности по сбору данных в области контроля на компьютерную основу будет существенно способствовать разработке прочной комплексной системы планирования по программам, создания которой в течение столь длительного времени добивалась Генеральная Ассамблея.

a) ГЦК могла бы переключиться с деятельности по сбору данных и разработке систем на выполнение функций подлинно централизованного контроля, расследование значительных отступлений от программных обязательств и анализ методов осуществления программ и проблем в этой области.

b) Руководители программ, сотрудники-исполнители и сотрудники по составлению бюджета получили бы в свое распоряжение новое средство управления, позволяющее им ежедневно следить за состоянием дел в области осуществления программ и производить любые необходимые коррективы.

c) Старшее руководство, и особенно СППСБП, получили бы намного более объективную картину общего положения дел в области программ и возможность адаптироваться к изменяющимся условиям с помощью самой последней информации по программам.

d) Финансовые ресурсы и рабочие месяцы персонала могли бы, наконец, теснее и четче увязываться с целями составления бюджетов по программам и осуществляемыми мероприятиями.

e) Межправительственные органы – специализированные, региональные и центральные – получали бы намного более конкретную и свежую информацию для принятия решений в отношении нынешних и будущих программ либо в периодических докладах, либо (после завершения процесса компьютеризации) в виде информации об осуществлении программ в конкретной области в сроки, необходимые им для принятия решений.

160. Однако для реализации этих значительных возможностей необходимо принять меры в настоящее время. Инспектор рекомендует, по крайней мере, некоторое укрепление ГЦК – даже если это всего лишь одна новая или перераспределенная должность, – с тем чтобы помочь ей завершить, усовершенствовать и укрепить процесс контроля и составления докладов, который был начат в рамках всего Секретариата, а также с тем, чтобы дать возможность самой ГЦК приступить к выполнению функций по анализу и обзору, о которых речь шла еще в 1984 году. Кроме того, ценность компьютеризированной информации о состоянии дел в области контроля для использования в деятельности Организации Объединенных Наций сама по себе является веским аргументом в поддержку создания предлагаемой комплексной информационной системы по вопросам управления.

161. Однако Инспектор считает, что для целей представления докладов о ходе осуществления программ межправительственным органам необходимо прекратить нынешнюю практику представления докладов "с перечислением мероприятий". Вместо этого а) в качестве вспомогательной части рекомендованных выше кратких докладов по самооценке следовало бы включать, по возможности, самую свежую информацию о положении дел в области осуществления мероприятий (по состоянию на конец первого года двухгодичного периода); б) соответствующим межправительственным органам, которым это необходимо для принятия решений, можно было бы предоставлять новейшую информацию о мероприятиях в конкретных областях программ; и с) если Генеральная Ассамблея считает, что это принесло бы в будущем большую пользу, чем в прошлом, можно было бы продолжить практику составления доклада о мероприятиях после осуществления двухгодичного периода в краткой форме (в дополнение к более обстоятельным докладом по самооценке).

Е. Внутренняя ревизия

162. В 1981 году КПК призвал ГЦК осуществлять контроль за осуществлением мероприятий, однако ввиду отсутствия такого подразделения Секретариат в 1982 году решил, что специальные ревизии докладов о ходе осуществления программ по организационным подразделениям будут осуществлять внутренние ревизоры 191/. В 1984 году правила планирования по программам предоставили Отделу внутренней ревизии (ОВР) право проводить специальные подробные ревизии результатов осуществления мероприятий. Впоследствии КПК и Генеральная Ассамблея попросили перевести эту ревизию из разряда специальной в разряд всеобъемлющей 192/.

163. В 1985 году проведенное консультантами исследование (запрошенное в резолюции 39/416 Ассамблеи по рекомендации Комиссии ревизоров) подтвердило, что вследствие ограниченности ресурсов ОВР не в состоянии обеспечивать эффективный охват ревизией внутренних средств контроля, особенно вне Центральных учреждений. Консультанты рекомендовали повысить квалификацию персонала и к 29 уже существующим в ОВР должностям категории специалистов добавить еще 18 должностей. Впоследствии Генеральный секретарь попросил выделить всего лишь две дополнительные должности категории специалистов в качестве "первого этапа" процесса укрепления 193/.

164. В 1984–1985 годах, распределяя приоритеты в рамках существующих ресурсов, ОВР сумел провести обзор и представить доклад об осуществлении приблизительно 3200 мероприятий (или 37 процентов от 8596 запрограммированных, за исключением мероприятий в области общественной информации). В этих всеобъемлющих проверках программных мероприятий содержится оценка эффективности и действенности использования ресурсов подразделениями и контроля за ним. Секретариат выполнил ряд рекомендаций, выработанных в ходе этих проверок и в 1985 году принял меры по улучшению системы контроля за ходом осуществления программ. В 1986–1987 годах ОВР приступил к проверке 13 000 мероприятий в области общественной информации, а в 1988–1989 годах он планирует подготовить около 65 ревизионных отчетов о мероприятиях (если не возникнет новых кадровых проблем, что эквивалентно приблизительно 30 процентам всей рабочей загрузки ОВР в двухгодичном периоде 194/). Необходимо отметить, что все доклады ОВР являются документами внутреннего пользования, и межправительственным органам никакие доклады не представляются.

F. Совершенствование управления

165. В докладах ОИГ об оценке деятельности за 1985 год отмечалось, что в течение ряда последних лет не только подразделения по вопросам оценки, но также и внешние и внутренние ревизоры, подразделения по вопросам управления и компьютерных систем уделяли все больше внимания проблеме эффективности управления и прилагали усилия с тем, чтобы работа по совершенствованию управления стала важным аспектом процесса разработки и принятия решений по программам 195/. Поскольку расходы на административное, управленческое и конференционное обслуживание составляют почти половину регулярного бюджета Организации Объединенных Наций (см. пункты 32 и 37), очень важно внедрять надежные процессы анализа управления и представления отчетов о деятельности этих служб.

166. Группа экспертов, созданная в 1968 году, впервые подчеркнула необходимость в надежной службе по проведению обзора управления с целью обеспечения эффективного и экономного функционирования всех подразделений Организации Объединенных Наций 196/. ККАБВ критиковал первые доклады о результатах деятельности (и продолжает их критиковать) за то, что их составители не смогли провести параллель между административными ресурсами программ и самой деятельностью и не проводили с этой целью анализа объема загрузки персонала, производительности и объема невыполненной работы 197/. В 1981 году ОИГ рекомендовала, чтобы организации представляли руководящим органам регулярные доклады об экономии и положительных результатах, достигнутых благодаря деятельности управленческих служб, а в 1982 году она настоятельно призвала Организацию Объединенных Наций подготавливать для административных подразделений краткие описания подпрограмм, где описывались бы трансформации и реформы, которые необходимо произвести, и давалась бы оценка последующему исполнению 198/.

167. К сожалению, несмотря на некоторые интересные усилия, предпринимавшиеся ранее, в середине 70-х годов (см. пункт 23), практика представления докладов об основной деятельности административных служб и служб по обслуживанию конференций Организации Объединенных Наций по-настоящему так и не установилась. Во введении к последним бюджетам по программам на двухгодичный период обращается внимание на те усилия, которые будут предприниматься для обеспечения эффективного и результативного использования персонала, для организации и активизации программ совершенствования управления и внедрения автоматизации и технических новшеств 199/. Однако впоследствии не было никаких докладов о том, были ли достигнуты эти замечательные цели. В настоящее время этот пробел в представлении докладов о результатах деятельности характерен, по меньшей мере, для пяти важных административных областей (кроме того, как уже упоминалось выше, отсутствуют доклады о внутренней ревизии).

168. Во-первых, как уже говорилось, вспомогательная деятельность впервые была включена в доклад об исполнении программ на 1982-1983 годы по просьбе КПК, и она не будет полностью включена в систему планирования по программам до тех пор, пока не вступит в силу среднесрочный план на 1990-1995 годы. Тем временем руководителям вспомогательных программ предложено определить показатели деятельности хотя бы на временной основе.

169. Таким образом, от полученных результатов пока пользы мало. В докладе об исполнении программ за 1984 год 23 страницы посвящены таким "выборочным статистическим данным", как число операций по банковским счетам (2878), число

заседаний Правления кассы взаимопомощи (177), количество кодифицированных и подшитых в папки личных документов (1 432 184), количество часов работы компьютеров (11 307) и число вызовов пожарной охраны (244) 200/. Некоторые из этих цифр весьма впечатляющи, однако сами по себе – без а) сравнения с предыдущими цифрами или нормами, б) анализа объема работы и использованных ресурсов или с) обсуждения начатых трансформаций – они практически бесполезны. "Важнейшие показатели деятельности" за 1984–1985 годы были в основном такими же, например осуществление проектов электротехнических работ (113) или обзор предложений по целевым фондам (66). Однако в доклад были включены только некоторые вспомогательные подразделения, при этом приведенные показатели часто отличались от показателей, использованных в 1982–1983 годах, и они даже были разными для одних и тех же служб, функционирующих в Нью-Йорке, Женеве и Вене 201/. Таким образом, кроме того, что Секретариат "занят", доклады об исполнении в настоящее время не дают руководящим органам почти никакой полезной информации о действительном положении дел в области выполнения поставленных задач.

170. Во-вторых, Административно-управленческая служба (АУС) была создана в 1969 году для осуществления программ совершенствования управления в Секретариате. Она была расширена после принятия в 1976 году Генеральной Ассамблеей резолюции, в которой подчеркивается острая необходимость в принятии Организацией Объединенных Наций эффективной программы совершенствования управления, в создании в рамках АУС усиленного и укомплектованного высококвалифицированным персоналом подразделения по обеспечению осуществления этой программы, а также в оказании Генеральным секретарем максимальной помощи в деле осуществления рекомендованных улучшений 202/. Впоследствии АУС планировала проведение примерно 15 обзоров управления и специальных исследований в год и представляла ККАБВ сначала годовые, а затем и двухгодичные доклады о мерах, принятых по этим исследованиям, и результатах, полученных на их основе.

171. В конце 1985 года в рамках реорганизации ОАУ АУС была превращена в меньшую по размерам Консультативную службу по вопросам управления (КСВУ), однако в 1986 году эксперты Группы 18 пришли к выводу о том, что она имеет "крайне незначительную полезность", и рекомендовали ее упразднить 203/. Но в 1987 году Генеральный секретарь заявил, что небольшая внутренняя служба все еще необходима для оказания помощи в деле рационализации работы Секретариата и что поэтому КСВУ будет продолжать свою деятельность 204/. В настоящее время трудно дать оценку функции и штатного расписания КСВУ, поскольку Генеральный секретарь не выпускал бюллетеня ни по случаю превращения АУС в КСВУ в конце 1985–начале 1986 года, ни по поводу реорганизации внутри ОАУ в июле 1987 года. Кроме того, хотя в 1983 и 1985 годах АУС представляла ККАБВ двухгодичные доклады согласно графику (причем последний доклад распространялся не для "ограниченного", а "для служебного пользования"), в 1987 году не было представлено никакого доклада, и еще не ясно, будет ли "новая" КСВУ представлять какие-либо доклады межправительственным органам.

172. В-третьих, в сентябре 1984 года Генеральный секретарь провозгласил новую долгосрочную всеобъемлющую программу совершенствования управления, а также новую "Программу стимулирования персонала" с целью поощрения рационализации, улучшений и сокращения расходов во всем Секретариате. В декабре 1984 года он сообщил об осуществлении различных широких инициатив и дополнительных улучшениях, предлагаемых департаментами, и пообещал и в дальнейшем рассматривать задачу совершенствования управления в качестве первоочередной меры.

173. Генеральный секретарь также заявил о том, что в 1985 году он представит доклад о совершенствовании управления совместно с окончательным докладом об исполнении бюджета, с тем чтобы в будущем меры по совершенствованию управления полностью учитывались в процессе составления бюджета по программам и чтобы Генеральная Ассамблея была полностью информирована об этом 205/. Однако подобный доклад так и не был представлен.

174. Не были еще представлены руководящим органам и доклады о прошлых или настоящих результатах программы стимулирования персонала. В одном из внутренних журналов персонала, правда, сообщалось в ноябре 1987 года о том, что за три года от сотрудников было получено 167 предложений. Из них 16 были отобраны для утверждения и претворения в жизнь, однако о практических результатах применения этих предложений не сообщалось. Такой уровень участия и такие результаты – примерно на 55 предложений в год от 13-тысячного персонала 5 принятых – представляются весьма низкими по сравнению с подобными программами предложений, которые широко и успешно применяются в различных организациях в Европе и других регионах. Возможно, это происходит потому, что программа предлагает незначительное материальное вознаграждение сотрудникам за предложения по экономии средств, а также потому, что после введения она впоследствии мало рекламировалась.

175. В свете указанного явного сдвига политики от совершенствования управления посредством усилий руководящих технических сотрудников к опоре на рядовых сотрудников следует отметить, что перед Секретариатом давно уже стоит проблема совершенствования навыков управления. В своих замечаниях по случаю утверждения в 1978 году первой Программы совершенствования управления ККАБВ с некоторой обеспокоенностью указывал на трудности создания внутренних учебных курсов по вопросам управления "с целью обеспечения и поддержания определенного управленческого настроения" в Секретариате 206/. К сожалению, в 1986 году Генеральный секретарь снова был вынужден указать на необходимость совершенствовать управление Секретариатом "на всех уровнях". Он заявил, в будущем для него "одна из главных задач" будет заключаться в "обеспечении того, чтобы при найме и обучении кадров первостепенное внимание уделялось управленческим навыкам" 207/. В 1987 году он снова отметил необходимость эффективной подготовки сотрудников по таким вопросам, как электронно-вычислительные системы и "навыки современного управления", а в оценке ЭОД, проведенной для КПК, указывалось на необходимость разработки политики и программы подготовки персонала по вопросам эффективного использования текстовпроцессоров и информационной техники 208/.

176. Что касается четвертой административной области, то ОИГ сообщила в начале 1985 года, что в Организации Объединенных Наций нет надлежащих планирования в области политики и контроля за разработкой информационных компьютеризованных систем, и рекомендовала принять срочные меры для выправления создавшегося положения 209/. Только лишь в июне 1986 года Генеральный секретарь создал Совет высокого уровня по внедрению новой техники и возложил на него задачу разрабатывать политику и стандарты для программы автоматизации делопроизводства в Организации Объединенных Наций и, среди прочего, проводить периодические обзоры воздействия этой программы на производительность труда персонала и представлять ему доклады о ходе осуществления программы и полученных результатах 210/. Однако что-то непохоже, чтобы подобные задачи выполнялись: в углубленной оценке работы по ЭОД,

представленной КПК в 1987 году (проведение этой оценки было запланировано в 1984 году), отмечалось, что Секретариат не определил надлежащим образом возможности использования новой техники с целью увеличения производительности труда сотрудников Организации Объединенных Наций и не произвел оценку эффективности уже используемой техники 211/.

177. И, наконец, в пятых, как показывают последние доклады ОИГ, Секретариат не отреагировал должным образом на представленные со стороны анализы и рекомендации в отношении совершенствования управления.

а) Как указывалось, Секретариат не высказал никаких замечаний и не принял никаких обязательств в отношении выполнения вынесенных ОИГ в 1985 году рекомендаций, которые призывают его осуществить высказанные ранее Генеральной Ассамблеей и КПК просьбы создать систему и подразделения внутренней оценки, а также разработать конкретный перечень функций Группы централизованной оценки (см. пункты 140-145).

б) В мартовском (1985 года) докладе ОИГ об изменениях в использовании компьютеров указывалось, что в отличие от других организаций системы в Организации Объединенных Наций нет четкой политики, стандартов и процесса для развития компьютерных систем, и она в них настоятельно нуждается (такая же критика была высказана Комиссией ревизоров и ККАБВ в 1983-1984 годах). Однако замечания Секретариата по этому докладу были изданы только через 19 месяцев, в октябре 1986 года, т.е. более чем на год позже того срока, который установлен статутом ОИГ 212/. Тем временем Генеральный секретарь предложил провести коренную реорганизацию ЭОД и пересмотреть функции систем в ОАУ (в самом конце процесса утверждения бюджета в декабре 1985 года), не упомянув при этом, что доклад ОИГ и рекомендации по этому вопросу представлялись на рассмотрение Генеральной Ассамблеи 213/. В замечаниях, сделанных в октябре 1986 года, отмечалось, что потребности планирования и контроля систем будут рассматриваться в процессе представления докладов о ходе осуществления программ; однако в докладе о ходе осуществления программ в 1986 году совсем не упоминалось о деятельности вычислительного отдела. Кроме того, хотя в докладе ОИГ за 1985 год с особой настоятельностью предлагалось принять меры по исправлению создавшегося положения не дожидаясь углубленной оценки ЭОД, запланированной на 1987 год, в этом докладе об оценке за 1987 год только были подтверждены выводы ОИГ и указывалось на то, что положение ухудшилось еще больше 214/.

с) В докладе за 1981 год по Экономической комиссии для Африки, а также в докладе за 1985 год об использовании ЭВМ ОИГ рекомендовала повысить уровень квалификации и потенциал управленческого персонала в Аддис-Абебе, Женеве и других местах службы, расположенных за пределами Центральные учреждений, с целью решения значительных проблем, связанных с системами управления и их совершенствованием. В замечаниях Генерального секретаря по первому докладу указывалось, что АУС в Нью-Йорке является единственным подразделением, которое занимается вопросами совершенствования управления 215/. Что касается второго доклада, то он обещал пересмотреть потребности ЮНОГ "при первой же возможности", однако заявил, что потребности других отделений на местах будут удовлетворяться за счет "укрепления систем связи" 216/. Впоследствии, однако, подчеркивалась необходимость уделения внимания проблемам управления и их обзора в местах службы, расположенных за пределами Нью-Йорка (см. пункты 163, 175), в то время как АУС была ослаблена (пункты 170 и 171). Кроме того, в докладе за 1987 год об оценке ЭОД были

подтверждены и подробно рассмотрены проблемы систем управления, установленные ОИГ в Женеве. В нем также отмечалось, что между отделениями Организации Объединенных Наций связь по вопросам систем информации "практически отсутствует" 217/.

d) В докладе ОИГ за 1986 год о работе служб устного перевода конкретно указывалось на проблемы недостаточной занятости устных переводчиков и нерационального использования средств на проведение заседаний вследствие наличия "окон" в расписаниях заседаний Организации Объединенных Наций. ОИГ рекомендовала включить некоторые статистические данные (уже имеющиеся в Организации) в доклады межправительственным органам, с тем чтобы усилить контроль за использованием конференционных ресурсов, необходимость чего подчеркивалась в последних резолюциях Генеральной Ассамблеи и экспертами Группы 18, созданной в 1986 году. Секретариат, правда, выпускает ежегодный доклад об использовании ресурсов небольшой группой органов, в результате чего этому вопросу в последние годы стало уделяться больше внимания 218/, однако его замечания по докладу ОИГ не касаются важных проблем нерационального использования средств в других, более крупных органах, а также мер по исправлению положения в области отчетности, которые определила ОИГ 219/.

e) Инспектор обсудил проект этого доклада с должностными лицами Организации Объединенных Наций в сентябре 1987 года в Нью-Йорке, а в ноябре снова направил им указанный проект и запросил конкретную новую информацию и дальнейшие замечания по нему. Однако, как и в случае последних исследований ОИГ, Секретариат дал ответ только на внутреннюю ревизию. По истечении восьми недель в силу необходимости соблюдения установленных сроков доклад был окончательно доработан с целью издания его для пользования межправительственными органами и государствами-членами без запрошенной дополнительной информации.

178. В целом следует отметить, что в настоящее время межправительственные органы получают очень небольшое количество регулярных докладов об административной деятельности Организации Объединенных Наций и деятельности по обслуживанию конференций. В течение последних 30 лет основное внимание уделялось экономической и социальной деятельности, но только теперь его начинают понемногу уделять и вспомогательным службам. В результате этого директивные органы знают очень мало о результатах использования 660 млн. долл. США, которые выделяются в двухгодичном бюджете на вспомогательную деятельность и которые составляют почти половину регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. В настоящее время доклады об "отдаче" программ все еще неполны и носят поверхностный характер. Доклады о внутренней ревизии и об осуществлении программ совершенствования управления и стимулирования персонала вообще не представляются этим органам. Прекратились и доклады АУС (для служебного пользования). А последние замечания и решения Секретариата по обзорам, произведенным специалистами со стороны, например по обзорам ОИГ, не отличались особой конструктивностью или ответными предложениями.

179. Инспектор считает, что представление докладов межправительственным органам об этой важной вспомогательной деятельности заслуживает большего внимания. Представление двухгодичных кратких докладов о самооценке, как уже было рекомендовано для всех подпрограмм, в значительной степени расширило бы осведомленность этих органов о положении дел в области вспомогательной деятельности, ее проблемах и результатах. Однако широкие возможности повышения

производительности труда и использования новой техники (которые указывались в докладе ОИГ за 1985 год и докладах за 1987 год об углубленной оценке компьютерных систем и их использования) говорят о том, что можно и следует прилагать более активные усилия.

180. Инспектор рекомендует основным заинтересованным органам – ККАБВ, Пятому комитету и Комитету по конференциям – рассмотреть вопрос о возможности запрашивать ежегодный доклад о подробном обзоре деятельности по совершенствованию управления и результатов, достигнутых в области конкретных вспомогательных услуг. Эти обзоры могли бы проводиться персоналом АУС/КСВУ, целевыми группами ОАУ или ДОК, консультантами со стороны или группами смешанного состава. Методология могла бы быть менее жесткой по сравнению с методологией углубленной оценки ЭОД, проведенной в 1987 году, однако более обширной чем анализ размножения документации, проведенный в 1975 году (см. пункт 23с). Если бы Комитет проводил тщательный отбор и детальный анализ подобных исследований, они могли бы стать мощным, постоянным стимулом в деле дальнейшего совершенствования и повышения эффективности обширной административной деятельности Организации Объединенных Наций и ее деятельности по обслуживанию конференций.

G. Обзор силами специалистов со стороны

181. В дополнение к различным возможностям представления Секретариатом докладов о деятельности Организации имеется возможность представления докладов органами со стороны, в основном ОИГ и Комиссией ревизоров. Около 20 упомянутых в настоящем исследовании докладов ОИГ говорят о том, что ОИГ занимается проблемами подразделений Организации Объединенных Наций, систем управления и функциональных областей. Группа экспертов, созданная в 1986 году, рекомендовала ОИГ уделять больше внимания докладом об оценке, представляемых межправительственным органам, а также изменить свое название на Объединенную группу по инспекции и оценке 220/, и эти рекомендации в настоящее время осуществляются. Однако возможности ОИГ в плане представления докладов о деятельности Организации Объединенных Наций ограничены вследствие ее небольшого состава (11 инспекторов и 8 сотрудников категории специалистов), а также в силу ее обязанностей проводить также обзоры деятельности специализированных учреждений, рассматривать вопросы, касающиеся всей системы, и вопросы межучрежденческой координации.

182. В 1966 году группа в составе 14 экспертов рекомендовала создать ОИГ не только с целью усиления контроля со стороны, но и с тем чтобы ревизоры со стороны выносили рекомендации по административным, управленческим и финансовым вопросам 221/. Ревизоры двигались в этом направлении, и особенно в последние годы, в течение прошедших лет, когда стали проводить ревизии "на основе систем" и ревизии эффективности затрат с точки зрения конечных результатов. В 1985 году Генеральная Ассамблея обратилась к ОИГ с просьбой начать представлять годовой краткий доклад об основных замечаниях относительно деятельности, а также ответы исполнительных глав и последующие замечания ревизоров, и этот процесс начался с доклада за год, закончившийся 31 декабря 1986 года 222/. Однако, подобно ОИГ, у Комиссии ревизоров возможности анализа деятельности ограничены из-за недостатка средств (согласно действующим положениям ревизоры командированы ревизионными службами той или иной страны и работают на временной основе), а также потому, что их первоочередной задачей остается ревизия счетов соответствующих организаций и подготовка докладов о проведенных ревизиях для Генеральной Ассамблеи.

183. Возможности проведения дополнительных обзоров деятельности с помощью специалистов со стороны обсуждались неоднократно. В 1984 году КПК рекомендовал проводить оценки программ силами правительств, чтобы дополнить ограниченные по своему характеру углубленные оценки (см. пункт 128). В "Руководстве по проведению оценки", изданном в 1986 году, говорится, что межправительственные органы могут проводить оценочные исследования собственными силами либо же поручать это независимым ревизорам со стороны 223/. И, как отмечалось в докладе ОИГ за 1985 год об оценке, в последние годы более трети организаций системы Организации Объединенных Наций с помощью специалистов со стороны провели те или иные оценочные исследования и опубликовали их результаты 224/.

184. С целью углубления анализа в докладах, представляемых межправительственным органам, ОИГ рекомендовала в 1984 году укрепить процесс представления аналитических докладов существующими компетентными органами, а также дать возможность КПК нанимать экспертов со стороны для проведения независимого, критического и конструктивного анализа и содействия совершенствованию концепций программ и процедур составления программ 225/. Это вызвало три ответные реакции. Во-первых, КПК попросил Секретариат подготовить исследование по существующим компетентным органам, которые могут проводить независимую оценку и выносить рекомендации. Хотя некоторые делегации возлагали "большие надежды" на то, что это, возможно, поможет укрепить процесс представления докладов по программам и контроль, осуществляемый КПК 226/, представленный в итоге доклад Секретариата явно прошел незамеченным, очевидно потому, что в нем лишь просто повторялись основные данные и круг полномочий 28 органов без какого-либо анализа или обсуждения 227/.

185. Во-вторых, Генеральный секретарь, "охотно" признавая, что многие доклады Секретариата носят описательный характер, являются туманными и не содержат новых идей или анализа, не согласился с рекомендациями ОИГ в отношении привлечения специалистов со стороны. Он указал на процедурные проблемы в предложении об использовании КПК экспертов со стороны и в то же время заявил, что эксперты со стороны будут в случае необходимости использоваться в оценке, но только для разработки процедур составления программ и проведения оценки 228/. В-третьих, "многие делегации" в КПК в 1985 году нашли эти рекомендации ОИГ "неприемлемыми", заявив, что, по возможности, независимые обзоры и заключения следует составлять силами сотрудников Секретариата 229/. Таким образом, даже в КПК за два года раздавались голоса как за, так и против привлечения специалистов со стороны для анализа осуществления программ Организации Объединенных Наций.

Приложение I

ЭВОЛЮЦИЯ ОБЗОРА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОГРАММ И ОТЧЕТНОСТИ ПО НЕМУ,
1950–1987 ГОДЫ

1. Вот уже многие годы информация об осуществлении программ является одним из постоянных объектов дискуссий в руководящих органах Организации Объединенных Наций, резолюций Генеральной Ассамблеи и других органов, а также докладов Генерального секретаря и экспертов, работающих за пределами системы Организации Объединенных Наций. И хотя цели на протяжении всего этого времени оставались в основном неизменными, всю длительную историю предпринимавшихся или предлагавшихся в этой связи действий можно весьма условно разделить на четыре периода.

A. Деятельность на ранних этапах (1950–1964 годы)

2. Деятельность по созданию эффективной системы обзора осуществления программ Организации Объединенных Наций прослеживается по крайней мере с 1950 года. В то время Генеральная Ассамблея обратила внимание на необходимость тщательного обзора программ в целях эффективного использования имеющихся ресурсов 230/. Позднее, в 1953 году, Генеральным секретарем был проведен всесторонний обзор функционирования и структуры Секретариата. Цель этого "процесса оценки" и последующих реформ заключалась в том, чтобы сосредоточить усилия и ресурсы на тех первоочередных программах, которые могла "результативно и эффективно осуществлять" та или иная международная организация, избежать "опасного распыления" этих ресурсов на несчетное "множество проектов" 231/, а также положить начало "постоянной самокритике, касающейся тех методов, при помощи которых выполняются различные задачи" 232/.

3. В 1958 году в ответ на "неоднократные призывы правительств государств-членов к концентрации усилий на задачах, имеющих первоочередное значение, и к строгой экономии в использовании имеющихся ресурсов" Организация Объединенных Наций изменила форму своего ежегодного бюджета таким образом, чтобы в нем надлежащим образом были освещены статьи расходов и сводные штатные расписания 233/. В своем докладе за 1961 год комитет экспертов отмечал недовольство государств-членов высокими темпами увеличения расходов и требований об оказании услуг. Он призвал к стабилизации бюджета и внедрению более эффективных процессов определения и выполнения первоочередных задач в рамках программ. Он также настоятельно призвал принять меры по обеспечению более тщательного изучения руководящими органами бюджета в целом, а также усилению административного контроля со стороны Секретариата и проводимого им анализа бюджета 234/. Через год Генеральная Ассамблея подробно рассмотрела эти вопросы и призвала к осуществлению единой политики в области программ и бюджета 235/.

4. В конце 50-х-начале 60-х годов Организация Объединенных Наций также выступила в качестве спонсора ряда региональных семинаров по современным методам государственного финансового управления и бюджетным системам, предназначенным для использования в развивающихся странах. По итогам этих семинаров Секретариатом было разработано и издано руководство по составлению бюджета по программам с учетом результатов деятельности, в котором содержался призыв к а) выявлению важных программ и целей, б) согласованию финансовых счетов с такой структурой программ и с) разработке программных и рабочих показателей для оценки осуществления программ 236/.

В. "Комитет 14" (1965-1974 годы)

5. Столкнувшись с финансовым кризисом, причиной которого были вызвавшие споры операции по поддержанию мира, Генеральная Ассамблея в 1965 году учредила еще одну группу экспертов (известную как "Комитет 14") для анализа финансового положения и процедур подготовки, утверждения и контроля над исполнением бюджетов. В своем важнейшем докладе, который впоследствии неизменно служил руководством к действию, Комитет в 1966 году призвал к "своевременным действиям" по созданию единых систем планирования, программирования, составления бюджета и оценки в каждой организации системы Организации Объединенных Наций. Комитет подчеркнул необходимость того, чтобы планирование и составление бюджетов по программам давало четкую картину целей и стратегии для рационального использования имеющихся у организаций ограниченных ресурсов. Он также настоятельно призвал к соответствующим усилиям по укреплению процесса оценки и повышению эффективности внутренних обзоров мероприятий со своевременным представлением руководящим органам и государствам-членам ежегодных отчетов о достигнутом прогрессе и полученных результатах 237/.

6. В 1967 году Генеральный секретарь подготовил первый доклад об исполнении бюджета Организации Объединенных Наций с финансовой точки зрения, однако в 1968 году он пересмотрел его форму таким образом, чтобы государства-члены могли ознакомиться с "оценкой достижений в программе работы" 238/. Он заявил, что такие изменения необходимы, поскольку общие требования, предъявляемые к Организации Объединенных Наций, значительно превышают имеющиеся ресурсы, что требует новых мер по обеспечению реальной отдачи от вкладываемых денежных средств, включая непрерывную оценку проводимых мероприятий 239/. Аналогичные доклады подготавливались в течение еще нескольких лет, но в 1971 году они вновь стали составляться в форме чисто финансовых документов.

7. Тем временем движение за создание системы планирования и оценки программ продолжалось. В 1966 году Генеральная Ассамблея обратилась к Комитету по программе и координации (КПК) с просьбой провести полный обзор экономической и социальной деятельности системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить, в частности, максимальное сосредоточение ресурсов, развитие единой системы планирования программ и установление систематического порядка оценки 240/. В 1969 году КПК сообщил, что быстрое умножение числа программ, осуществляемых учреждениями системы Организации Объединенных Наций, будет наталкиваться на все более резкую критику со стороны правительств государств-членов и вызывать все большее разочарование у общественности, если только на основе эффективного обзора и оценки не будут предприняты более активные усилия по обеспечению того, чтобы эти программы удовлетворяли потребностям государств-членов и приносили конкретную пользу. Комитет подчеркнул необходимость того, чтобы межправительственные органы, занимающиеся составлением программ, проводили подробные и систематические обзоры и оценки 241/ - функцию, которую Генеральная Ассамблея впоследствии частично возложила на сам КПК.

8. КПК был далеко не единственной группой, призывающей к преобразованиям.

а) Другая группа экспертов в 1968 году представила доклад о необходимости внедрения в Организации Объединенных Наций новых методов составления бюджета, эффективной службы управления, а также внутреннего механизма для непрерывного обзора бюджета и осуществления организационных преобразований 242/.

b) В "Исследовании возможностей", опубликованном в 1969 году, система Организации Объединенных Наций характеризовалась как излишне сложный и неорганизованный механизм, остро нуждающийся в систематизированном управлении и процессах программирования, информирования и оценки 243/.

c) В 1972 году ККАБВ указал на необходимость усовершенствования громоздкого директивного механизма Организации Объединенных Наций и разрозненных процессов принятия решений, а также пересмотра формы бюджета, в которой смешивались организационные единицы, статьи расходов и области деятельности, вследствие чего государства-члены не могли сопоставить вводимые ресурсы с получаемыми результатами и точно определить, получают ли они реальную отдачу от вложенных средств 244/.

d) В докладах ОИГ (за 1969 и 1974 годы) по составлению бюджета по программам и среднесрочному планированию отмечалось, что в плане внедрения этих систем Организация Объединенных Наций отстала от крупных специализированных учреждений 245/.

9. В 1970 и затем в 1972 году Генеральный секретарь признал, что Генеральная Ассамблея и ЭКОСОС около 10 лет пытаются разработать единую систему планирования по программам. Он представил свои предложения в отношении составления бюджета по программам на основе мероприятий, постепенного усовершенствования методов планирования, составления программ, контроля и оценки, а также создания в рамках Секретариата небольшого подразделения, которое занималось бы вопросами составления программ, планирования и оценки, и комитета высокого уровня, который занимался бы обзором программ и бюджета. По его мнению, эта новая единая система существенным образом помогла бы руководящим органам в процессе принятия решений, поскольку помимо среднесрочного плана и бюджета по программам

"... органам по составлению программы будет [также] представлен полный доклад о ходе и результатах работы за предыдущий двухгодичный период. В результате [они] смогут одновременно и на основе единой процедуры оценивать прошлый опыт, рассматривать новые предложения и учитывать их последствия на будущее" 246/.

10. Первый двухгодичный бюджет Организации Объединенных Наций по программам был составлен и утвержден на период 1974-1975 годов параллельно с первым среднесрочным планом (четырёхлетним скользящим планом, пересматриваемым каждые два года) на 1974-1977 годы. Оба документа представлялись в такой форме вплоть до настоящего времени за исключением того, что среднесрочный план был видоизменен и приобрел форму срочного четырёхлетнего плана на 1980-1983 годы, а впоследствии - срочного шестилетнего плана на период 1984-1989 годов и далее.

11. В то же время процессы представления отчетов об осуществлении программ развивались гораздо медленнее. КПК и ККАБВ подвергли критике деятельность в области отчетности начала 70-х годов, а также тот факт, что такая отчетность не была предусмотрена в отношении первого бюджета по программам и среднесрочного плана. В 1973 году Генеральный секретарь в своем предисловии к этим документам признал, что "заняться подробной оценкой эффективности всех существующих программ, переоценкой порядка очередности и вопросом о перераспределении ресурсов оказалось невозможным". В то же время он подчеркнул, что оценка осуществления и разработка методологий оценки будут являться важным компонентом бюджетной процедуры в будущем 247/.

12. В 1974 году Секретариатом был подготовлен промежуточный доклад об исполнении бюджета на 1974-1975 годы, в котором, по признанию самого Секретариата, оценка не была доведена до конца, поскольку не оценивалось продвижение на пути к намеченным целям. В качестве причин официальные лица отмечали неудовлетворительное состояние внутренних информационных систем и нехватку в Секретариате необходимого опыта и кадров, способных провести такую оценку 248/. На следующий год в среднесрочном плане на период 1976-1979 годов было также признано, что не существует "систематической оценки результатов" и что это является "ключевой проблемой", которую план еще не охватывает 249/. Однако позднее в 1975 году Генеральный секретарь все же подготовил доклад о мероприятиях в рамках бюджета по программам, а также о первоначальном обсуждении различных соображений, действий и проблем, связанных с вопросом оценки 250/.

C. "Резолюция о перестройке" (1975-1981 годы)

13. В 1975 году процессу преобразований был придан важный дополнительный импульс благодаря созданию двух новых групп экспертов, которым было поручено изучить возможные структурные изменения. Одна из рабочих групп пришла к выводу, что следует укрепить КПК таким образом, чтобы он служил основным вспомогательным органом ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи в области планирования, составления, координации и обзора программ, получал документы по вопросам оценки и контролировал разработку процедур оценки 251/. Группа 25 экспертов также рекомендовала укрепить КПК, с тем чтобы он обеспечивал эффективной, скоординированный обзор многочисленных разнообразных программ Организации Объединенных Наций, а также создать механизм непрерывного контроля и оценки осуществления программ. Эксперты отметили следующее:

"Важнейшим элементом составления бюджета по программам является эффективный контроль за осуществлением программ и оценка их результатов, поскольку руководящие органы нуждаются в такой информации, с тем чтобы иметь возможность принимать обоснованные и разумные решения ...

В настоящее время новые виды деятельности добавляются к уже осуществляемым ... В большой степени такое положение дел можно объяснить тем фактом, что "оценка полученных результатов ... относится еще к чисто теоретической области и что ... Секретариат не подвергается никакому сколько-нибудь серьезному контролю" 252/.

14. После более, чем двухлетней работы Специального комитета в 1977 году Генеральная Ассамблея приняла "резолюцию о перестройке" с целью преобразования экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций. Часть резолюции была посвящена повышению эффективности выполнения функции планирования, составления программ, бюджетов и оценки в рамках системы, включая усиление роли КПК и меры по усовершенствованию внутренней оценки выполнения программ 253/.

15. В течение нескольких последующих лет основное внимание было сосредоточено на усовершенствовании процесса составления среднесрочных планов, придании большей ясности бюджетам по программам, определении первоочередных задач в рамках программ, а также выявлению необязательных, неактуальных и неэффективных видов деятельности. Был опробован ряд интересных экспериментальных новинок в области оценки программ,

однако постепенно за основу были взяты проведение ежегодной углубленной оценки КПК какой-либо одной программы и подготовка двухгодичного доклада об осуществлении программных мероприятий.

16. В 1978 году Генеральный секретарь вновь признал, что в Организации Объединенных Наций не существует "систематической оценки", которая осуществлялась бы руководителями программ или центральными органами в целях определения того, насколько эффективно осуществляется управление той или иной программой или подпрограммой и насколько рационально используются ее ресурсы 254/. В 1979 году он также провел анализ трудностей, возникших при выполнении просьбы Генеральной Ассамблеи о выявлении завершенных и имеющих ограниченную полезность видов деятельности, с которой она обратилась к нему в 1975 году 255/. Он заявил, что эти трудности были результатом того, что всеобъемлющая система контроля за выполнением программ только начала развиваться; мероприятия в рамках программ работы зачастую отличались от тех, которые были предусмотрены в бюджете по программам; новые предложения по программам представлялись в финансовой, а не в программной форме, а получаемая от подразделений информация по программам была неполной и нечеткой. Однако он сделал вывод, что усовершенствованные процедуры составления бюджета по программам послужили бы "более прочной основой" для будущего контроля за ходом осуществления программ 256/.

17. Испытывая неудовлетворение в связи с отсутствием прогресса, КПК, ОИГ, ЭКОСОС и Генеральная Ассамблея призывали к более решительным действиям. Наконец, в начале 1980 года Генеральный секретарь в ответ на эти призывы учредил небольшую Группу оценки в рамках Отдела планирования и координации программ (ОПКП) Департамента по международным экономическим и социальным вопросам (ДМЭСВ). Новая группа была создана в дополнение к еще меньшей Группе анализа и оценки программ Финансового управления (ФУ), которая оказывала КПК содействие в подготовке докладов по углубленной оценке. На новое подразделение ДМЭСВ была возложена ответственность за разработку методологий для системы внутренней оценки, подготовку руководящих принципов функционирования системы оценки и проведение углубленных оценок в экономическом и социальном секторах, в то время как группа, действующая в составе ФУ, сохранила за собой функцию центрального контроля и оценки во всех других областях (политической, правовой, гуманитарной и общего обслуживания) 257/.

18. Однако в 1981 году в своем втором докладе о состоянии оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций ОИГ пришла к выводу, что Организация Объединенных Наций отстала от большинства других организаций системы в деле разработки системы внутренней оценки. ОИГ рекомендовала укрепить группу ДМЭСВ в интересах разработки такой системы и представления руководящим органам необходимой информации по оценке 258/. Впоследствии Генеральная Ассамблея подтвердила свою поддержку создания системы оценки, а также рекомендаций ОИГ, призвала к "полному включению" оценки в систему планирования по программам и настоятельно призвала к тому, чтобы была создана группа центрального контроля, которая определяла бы фактические результаты осуществления программ и внесенные в них изменения. Она также просила Генерального секретаря укреплять систему оценки и подразделения по оценке Организации Объединенных Наций путем конкретного изложения их обязанностей и задач; подготовки планов, норм и руководящих принципов оценки и обеспечения систематического использования результатов оценки в процессе принятия решений 259/.

D. Положения и правила (1982 год-настоящее время)

19. В вышеуказанной резолюции Генеральная Ассамблея также просила Генерального секретаря предложить официальные положения и правила, регулирующие всю систему планирования по программам, с учетом ее многочисленных предыдущих резолюций, касающихся комплексной системы планирования, программирования и оценки. В течение последующих двух лет Генеральный секретарь выдвинул предложения, которые были подвергнуты тщательному обсуждению, в частности в КПК, при содействии Секретариата и ОИГ. Они были пересмотрены с целью уточнить основную цель системы, подчеркнуть необходимость комплексного подхода, а также усилить и расширить первоначально предложенные разделы, касающиеся контроля и оценки. Впоследствии Положения и Правила были приняты Генеральной Ассамблеей 260/ и опубликованы в качестве бюллетеня Генерального секретаря в 1984 году 261/. Первоочередной целью Положений является:

- "a) периодически подвергать все программы Организации тщательному обзору", а также
- "h) создать независимую и эффективную систему контроля за осуществлением мероприятий и проверки эффективности уже проделанной работы;
- i) проводить регулярную оценку достигнутых результатов ...".

Затем в Положениях указывается, что доклады об исполнении программ и доклады об оценке, а также среднесрочные планы и бюджеты по программам представляют собой четыре основных документа комплексного управления в Организации Объединенных Наций, а также соответствуют четырем основным этапам цикла планирования программ.

20. За рассматриваемый период Генеральный секретарь ввел ряд организационных новшеств. В 1982 году он учредил Совет по планированию программ и составлению бюджетов по программам (СППБ) для наблюдения за процессом комплексного планирования по программам (вместе с тем, как явствует из названия Совета, он уделяет лишь ограниченное внимание вопросам, связанным с системами оценки). Кроме того, в ответ на пожелания КПК и Генеральной Ассамблеи он учредил небольшую по численности Центральную группу по контролю (ЦГК), которая, однако, была укомплектована лишь работавшими в ней по совместительству тремя сотрудниками из трех различных подразделений Секретариата 262/.

21. Тем не менее подготовленный в 1983 году в ответ на просьбу Генеральной Ассамблеи доклад о состоянии оценки показал, что в деле создания основных компонентов системы оценки, а также ее интеграции в систему планирования по программам был достигнут лишь незначительный прогресс и что малочисленные и разрозненные подразделения по оценке не могут выполнять даже самых минимальных задач в области оценки без их соответствующего укрепления 263/. КПК подверг этот доклад критике в связи с тем, что он не содержал адекватных ответов на поставленные вопросы, а Генеральная Ассамблея заявила о том, что она "с сожалением отмечает, что положения" ее резолюции, принятой в 1981 году, "все еще не выполняются" 264/. Оба органа вновь подтвердили необходимость создания упроченной и всеобъемлющей системы оценки. В следующем докладе по этому вопросу, подготовленном в 1984 году 265/, Генеральный секретарь сообщил, что в течение двухгодичного периода 1984-1985 годов можно будет перераспределить для осуществления деятельности по оценке лишь

/...

незначительное число временных должностей. Он обещал предложить "постоянные решения" в целях укрепления оценки в бюджете по программам на 1986-1987 годы, однако на деле этого не произошло.

22. В 1985 году по рекомендации еще одной группы внешних экспертов 266/, своей собственной целевой группы по вопросам административной реформы 267/, а также перед лицом продолжающегося давления со стороны КПК, ОИГ и Генеральной Ассамблеи Генеральный секретарь ввел еще два организационных новшества. Небольшие центральные подразделения по оценке в ДМЭСВ и ФУ были, наконец, соединены и преобразованы в новое, однако еще меньшее по численности подразделение - Центральную группу по оценке (ЦГО), размещенную в ДМЭСВ, которой были вверены функции по развитию системы оценки, наблюдению и ведению работы по углубленной оценке для всего Секретариата Организации Объединенных Наций. Кроме того, Центральной группе по контролю были приданы две штатные должности 268/.

23. Подготовленный в 1985 году третий доклад ОИГ о состоянии оценки содержал вывод о том, что большинство организаций системы Организации Объединенных Наций добились значительного прогресса в систематическом использовании как встроенной самооценки, так и углубленной оценки. ОИГ рекомендовала им продолжать совершенствование системы информации об эффективности деятельности путем расширения мероприятий по контролю и оценке, а также других мероприятий аналогичного характера, усиления поддержки систем управления и осуществления мер по контролю качества. Однако ОИГ пришла к выводу о том, что Организация Объединенных Наций по-прежнему находится на одной из первоначальных стадий развития системы оценки, еще более отстала от других организаций в данной области по сравнению с 1981 годом и не сумела создать систему "комплексного управления", о чем свидетельствует отсутствие оценки достигнутых результатов в целях совершенствования будущих программ и процесса принятия решений.

24. ОИГ рекомендовала Генеральному секретарю и СППБ продолжить выполнение трех важных задач, уже поставленных перед ними КПК и Генеральной Ассамблеей: а) уточнение рамок и дальнейшее развитие общей системы оценки Организации Объединенных Наций; б) оценка функций и потенциала ЦГО; и с) совершенствование системы информации об эффективности деятельности, предоставляемой ЦГК 269/. В своих комментариях по этим докладам ОИГ Генеральный секретарь полностью поддержал общие рекомендации по совершенствованию оценки в системе Организации Объединенных Наций и дал разъяснения по ряду моментов; вместе с тем его доклад не содержал ответов на вышеуказанные рекомендации ОИГ 270/.

25. В 1985 году в Пятом комитете были высказаны многочисленные критические замечания в связи с неадекватностью действующей в Организации Объединенных Наций системы информации о ходе осуществления программ. Генеральный секретарь признал, что "необходимо еще многое сделать для создания механизма контроля и оценки на систематической и единой основе в рамках всего Секретариата" 271/. Кроме того, заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, отметив, что в ходе общих прений 46 делегаций выступили с заявлениями по пунктам повестки дня, касающимся планирования по программам и составления бюджетов программ, заявил следующее:

"Перед нами открывается важное и, как я надеюсь, плодотворное направление обсуждений в ходе нынешней сессии ... Государства-члены ... подчеркнули необходимость предоставления им более четкой и разносторонней, нежели ранее, информации об эффективности деятельности Секретариата по программам, реализованных мероприятиях и их результатах ...

Давайте добиваться укрепления функций контроля и оценки ... Давайте со всей ясностью и объективностью скажем о том, что было сделано и какие были достигнуты результаты, а также о том, что не было сделано и почему ... Давайте стремиться к составлению более аналитических докладов об эффективности деятельности ...

Со стороны Секретариата требуется углубление анализа, большая откровенность и ясность изложения и, разумеется, более широкое освещение вопросов ... контроля и оценки. Со стороны государств-членов требуются согласованные усилия по укрупнению программ на основе контроля и связанных с ним докладов об эффективности деятельности. Такие совместные действия могут стать значительным шагом на пути осуществления реформы и совершенствования работы ... поскольку они позволят принимать более компетентные решения относительно приоритетов и распределения ресурсов ... Основной проблемой в данной связи я считаю проблему обеспечения более качественной и транспарентной информации, которая позволит принимать более правильные решения" 272/.

26. На основе этих "интенсивных обсуждений" Генеральная Ассамблея вновь подтвердила "необходимость укрепления возможностей Организации Объединенных Наций в области контроля и оценки, с тем чтобы позволить государствам-членам принимать решения с большим знанием дела" 273/. Однако события, происшедшие в течение 1986 и 1987 годов, не были особенно обнадеживающими.

a) В качестве самой новой крупной программы в рамках среднесрочного плана на 1984-1989 годы Генеральный секретарь представил проект главы, посвященной планированию и координации программ, в котором вновь указывалось, что необходимо еще многое сделать для улучшения и унификации механизма представления докладов об эффективности осуществления программ, а также для создания и функционирования системы внутренней оценки 274/.

b) Как и многие ее предшественники, последняя группа внешних экспертов - "Группа 18" - заявила об "особой важности" контроля и оценки, однако посвятила большую часть своей работы вопросам, связанным с планированием и бюджетом 275/.

c) В бюджете по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов указывается, что "особое внимание" будет уделяться контролю за осуществлением программ и развитию процесса оценки 276/. Однако такое заявление лишь повторяет аналогичные обязательства, которые содержались в каждом из предыдущих бюджетов по программам, а именно в бюджетах на 1980-1981, 1982-1983 и 1984-1985 годы.

d) После нескольких лет подготовительной работы в конце 1986 года Секретариат выпустил "Evaluation Manual" ("Руководство по оценке"), однако заявил, что вплоть до 1989 года включительно система самооценки будет применяться и испытываться избирательно, а начиная со следующего среднесрочного плана на 1990-1995 годы она будет полностью включена в процесс планирования по программам 277/.

e) В последнем докладе Генерального секретаря о положении в области укрепления системы оценки признана правильность сделанного ОИГ в 1985 году вывода о (крайне ограниченном) прогрессе в Организации Объединенных Наций в данной области. Вместе с тем он отметил, что ассигнования на деятельность по оценке в рамках

регулярного бюджета практически не менялись начиная с 1983 года, что, как представляется, не соответствует "важности, которую придают Генеральная Ассамблея и Генеральный секретарь функции оценки как неотъемлемой части цикла планирования и программирования" 278/.

f) В июле 1986 года ЭКОСОС препроводил Генеральной Ассамблее на решение проект резолюции, в котором выразил полную поддержку осуществлению резолюций Ассамблеи, касающихся необходимости внутренней оценки, и, в частности, одобрил общие рекомендации ОИГ от 1985 года по полной интеграции внутренней оценки в деятельность Организации Объединенных Наций в области управления 279/. Однако в связи с перегруженностью повестки дня, которая объяснялась финансовым кризисом, Пятый комитет отложил рассмотрение текущих докладов ОИГ до сессии Ассамблеи 1987 года.

g) В феврале и июле 1987 года Генеральный секретарь объявил о новых изменениях в механизме деятельности по контролю и оценке, которые стали пятым и шестым по счету начиная с 1980 года; они заключались в том, что вся основная деятельность в области планирования по программам, составления бюджетов программ, контроля за их выполнением и их финансирования (и, по всей вероятности, оценки) была сосредоточена в рамках одного подразделения Департамента по вопросам администрации и управления 280/. Хотя призывы к такой консолидации деятельности раздавались в течение нескольких лет, она никак не способствовала укреплению небольших по численности центральных подразделений по контролю и оценке.

27. Вышеприведенное резюме усилий по совершенствованию процесса принятия решений в отношении программ Организации Объединенных Наций, которые предпринимались уже почти в течение четырех десятилетий, указывает на существование ряда вполне четко прослеживаемых тенденций. Генеральная Ассамблея, другие межправительственные органы и группы внешних экспертов постоянно призывают к предоставлению более обширной и качественной информации о выборе программ и результатах их осуществления, а Секретариат соглашается предоставить ее. Достигнут значительный прогресс в плане "входящих компонентов" – подготовки и представления предлагаемых среднесрочных планов и бюджетов по программам, – хотя им по-прежнему не хватает ясности, содержательности и четкости.

28. Однако в том, что касается "выходящего компонента" – представления межправительственным органам докладов об эффективности выполнения программ – наблюдается отставание, которое, хотя и признается Секретариатом, но не становится от этого менее серьезным и, как представляется, с течением времени фактически увеличивается. Теоретически в распоряжении Организации Объединенных Наций имеется комплекс средств планирования по программам, составления бюджетов программ, контроля за их выполнением и их оценки. Однако на практике неадекватность обзорной информации о ходе осуществления программ и их результатах серьезно ослабляет весь процесс принятия решений.

Приложение II

A/43/124
Russian
Page 70

ОБРАЗЕЦ ПРЕДЛАГАЕМОЙ ОДНОСТРАНИЧНОЙ ФОРМЫ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ
ДОКЛАДОВ ПО ПОДПРОГРАММАМ

Раздел —. Департамент _____.

ПРОГРАММА 1. _____ 2.4 (Элемент программы) _____
Подпрограмма 2. _____

Межправительственная задача: _____

Секретариатская задача: _____

2.1 (Элемент программы) _____

Прогресс в достижении целей
подпрограммы

2.2 (Элемент программы) _____

2.3 (Элемент программы) _____

Анализ осуществления мероприятий
в рамках подпрограммы

Запрограммировано XX
Исполнено X
Отклонено X
Дополнительные мероприятия X
Доля в процентах А, В, С XX, XX, XX /...

Примечания

1/ "Третий доклад об оценке деятельности в системе Организации Объединенных Наций: интеграция и использование", JIU/REP/85/11, документ A/41/202 от 7 марта 1986 года и "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций", JIU/REP/85/10, документ A/41/201 от 7 марта 1986 года, раздел I.

2/ "Краткие отчеты", Генеральная Ассамблея, Пятый комитет, документ A/C.5/40/SR.22 от 6 ноября 1985 года, пункты 3-5, 7, 15, 20 и 22, и A/C.5/40/SR.23 от 6 ноября 1985 года, пункты 12-13, 38, 48.

3/ "Подсчет", представленный Пятому комитету, 12 ноября 1985 года, пункты 9, 11, 14, 18.

4/ "Планирование по программам", резолюция 40/240 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1985 года.

5/ "Третий доклад", см. выше, A/41/202, пункты 90-118, 161.

6/ См., например, "Годовой доклад Генерального секретаря о работе Организации с 1 июля 1953 года по 30 июня 1954 года", документ A/2663, 1954 год, и последний полный доклад, документ A/31/1, 1976 год.

7/ "Исполнение бюджета Организации Объединенных Наций на 1967 финансовый год: доклад Генерального секретаря", документ A/7125 от 26 июня 1968 года.

8/ "Доклад Генерального секретаря о ходе исполнения бюджета по программам на двухгодичный период 1974-1975 годов", документ A/9606, 1974 год, и "Исполнение бюджета и программ Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1974-1975 годов", документ A/10035 от 13 ноября 1975 года.

9/ "Добавление по вопросу об оценке программ", документ A/10035/Add.1 от 4 ноября 1975 года, Глава III, "Примеры расходования средств на деятельность Организации Объединенных Наций и получаемой в результате этого пользы".

10/ "Среднесрочный план на период 1976-1979 годов", документ A/10006/Add.1, 1975 год, часть III, "Специальные анализы и оценки".

11/ "Среднесрочный план на период 1978-1981 годов", Том II, "Оценка программы", документ A/31/6/Add.1, 1976 год

12/ "Оценка программы на двухгодичный период 1974-1975 годов: доклад Генерального секретаря", документ E/AC.51/80 от 12 апреля 1977 года и Adds.1-4.

13/ "Определение видов деятельности, которые являются завершенными, устаревшими, имеющими ограниченную полезность или неэффективными: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/33/13 от 15 ноября 1978 года.

14/ "Определение видов деятельности, которые являются завершенными, устаревшими, имеющими ограниченную полезность или неэффективными: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/34/4 от 15 августа 1979 года.

15/ "Предлагаемый среднесрочный план на период 1980-1983 годов", Том I, Глава 2, "Процесс планирования в Организации Объединенных Наций", документ A/33/6/Rev.1, 1978 год, пункты 2.24-2.25.

16/ "Доклад о программировании и оценке деятельности Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/78/1), документ A/33/226 от 1 сентября 1978 года и Adds.1 и 2.

17/ "Среднесрочный план на период 1980-1983 годов", резолюция 33/118 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1978 года.

18/ "Исполнение программ Организации Объединенных Наций на двухгодичный период ... : доклад Генерального секретаря": "1978-1979 годы", документы A/C.5/35/1 и Add.1 от 19 марта и 18 апреля 1980 года; "1980-1981 годы", документ A/37/154 от 26 марта 1982 года; "1982-1983 годы", документы A/39/173 и Add.1 от 13 апреля и 27 апреля 1984 года; и "1984-1985 годы", документы A/41/318 и Add.1 и Corr.1 от 8 и 9 мая и 12 июня 1986 года.

19/ "Regulations and rules governing programme planning, the programme aspects of the budget, the monitoring of implementation and the methods of evaluation", document ST/SGB/204 of 14 June 1984 (re-issued in 1987 as ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987)), 14 June 1984, Preamble, Regulations 1.1, 3.5, 4.4, 4.5 and rules 104.4, 104.5.

20/ "Доклад Комитета по реорганизации Секретариата: записка Генерального секретаря", документ A/7539 от 27 ноября 1968 года, пункты 49-50.

21/ "Среднесрочный план на период 1984-1989 годов", документы A/37/6 от 1983 года, Adds.1, 2 и 3 от 1984, 1986 и 1987 годов, A/39/6 от 1984 года и A/41/6 от 1986 года.

22/ "Анализ экономических и социальных исследований и политики в системе Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ E/AC.51/1986/7 от 2 апреля 1986 года, пункт 60.

23/ "Исполнение программ ... 1982-1983 годов", см. выше, A/39/173, Таблица 1, сноска а/.

24/ "Доклад по Экономической комиссии для Африки: проблемы регионального программирования, оперативной деятельности, перестройки и децентрализации", JIU/REP/82/1, документ A/37/119 от 18 марта 1982 года, пункты 11-17.

25/ "Доклад КПК ... ", документ A/34/38, 1980 год, пункты 212-214.

26/ "Состояние внутренней оценки", см. выше, A/41/201, пункты 86-92.

27/ "Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев", документ A/41/12 и Add.1, 1986 год.

28/ "Доклад о деятельности БАПОР", JIU/REP/83/8, документ A/38/143 от 1 августа 1983 года и Add.1 от 15 ноября 1983 года.

29/ "Доклад Генерального комиссара Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, 1 июля 1985 года-30 июня 1986 года", документ A/41/13 и Add.1, 1986 год.

30/ "Исполнение программ ... 1984-1985 годов", см. выше, A/41/318/Add.1, стр. 13, 17, 19, 20, 25, 29, 34, 40, 43, 48, 56.

31/ Там же, A/41/318, пункты 9-10.

32/ "Деятельность Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества: доклад Генерального секретаря", документ DP/1987/45 от 8 мая 1987 года и Adds.1-3.

33/ "Оценка" и "Деятельность Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества", решения 86/28 и 86/36 Совета управляющих ПРООН от 27 июня 1986 года.

34/ "Осуществление рекомендаций, сделанных КПК ... в отношении работы ДТСР: доклад Генерального секретаря", документ E/АС.51/1987/7 от 2 апреля 1987 года, пункты 22-27.

35/ "Состояние внутренней оценки", см. выше, A/41/201, разделы I.D и VII.

36/ "Доклад о программировании и оценке деятельности", см. выше, документ A/33/226, стр. 30-32, 44-45 и Adds.1 и 2, пункты 45-49 и 22-23.

37/ "Определение видов деятельности", см. выше, A/C.5/33/13, пункт 19.

38/ "Доклад КПК ...", документ A/37/38, 1982 год, пункты 18-30.

39/ "Исполнение программ", см. выше, A/41/318, пункт 7.

40/ "Доклад КПК ...", документ E/5273 от 13 апреля 1973 года, пункты 7-14.

41/ "Среднесрочный план ...", см. выше, резолюция 33/118.

42/ "Доклад КПК ...", документ A/34/38, 1980 год, пункт 202.

43/ "ККАБВ: первый-тридцать третий доклады о бюджете по программам на двухгодичный период 1980-1981 годов", документ A/35/7 и Adds.1-32, 1981 год, пункты 17-36.

44/ "Положение, касающееся подготовки и представления предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1984-1985 годов", резолюция 1983/51 ЭКОСОС от 28 июля 1983 года.

45/ "Методы, процедуры и сроки подготовки предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1984-1985 годов: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/38/7 от 17 августа 1983 года, пункты 16-22.

46/ "Организация Объединенных Наций: финансовый доклад и ... доклад Комиссии ревизоров", том I, документ A/41/5, 1986 год, пункты 7, 37-43.

47/ "ККАБВ: первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1986-1987 годов", документ A/40/7, 1985 год, пункты 10-13.

48/ "Доклад КПК ...", документ A/41/38, 1986 год, пункт 69.

49/ "Административная и бюджетная координация Организации Объединенных Наций со специализированными учреждениями и Международным агентством по атомной энергии: доклад ККАБВ ...", документ A/38/515 от 18 октября 1983 года, пункты 45-51.

50/ "Процедуры обзора предлагаемого бюджета по программам: доклад Генерального секретаря", документ A/37/207 от 26 апреля 1982 года, пункт 13.

51/ "Доклад Рабочей группы по вопросу об аппарате Организации Объединенных Наций по программам и бюджетам", документ A/10017 от 17 июня 1975 года, пункт 65.

52/ "Обзор межправительственного аппарата и аппарата экспертов, занимающихся составлением, пересмотром и утверждением программ и бюджетов: записка Генерального секретаря", документ A/9816 от 31 декабря 1974 года.

53/ "Среднесрочный план ... 1978-1981 годов", см. выше, A/31/6/Add.1, пункты 6-11.

54/ "Исполнение бюджета и программ", Добавление ...", см. выше, A/10035/Add.1, пункты 7-13.

55/ "Форма представления бюджета Организации Объединенных Наций и продолжительность бюджетного цикла: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/1429 от 20 апреля 1972 года, пункты 23-24.

56/ "Обстоятельное исследование процесса планирования: доклад Генерального секретаря", документ E/АС.51/97 от 21 марта 1979 года, пункты 37-50.

57/ "Среднесрочное планирование в Организации Объединенных Наций" и "Среднесрочный план на период 1980-1983 годов", резолюции Генеральной Ассамблеи 34/224 от 20 декабря 1979 года, пункт 2f и 35/9 от 3 ноября 1980 года, пункт 5.

58/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету", JIU/REP/84/7, документ A/39/281 от 31 мая 1984 года, пункты 49-61 и Add.1.

59/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету: комментарии Генерального секретаря", документ A/39/281/Add.2 от 6 июля 1984 года, пункты 21-22, и "Дальнейшие комментарии ...", документ A/40/284 от 10 мая 1985 года, пункты 51-57.

60/ "Доклад КПК ...", документ A/41/38, 1986 год, пункты 16-41.

61/ "Улучшение работы КПК ...: записка Генерального секретаря", документ E/АС.51/1986/13 от 15 апреля 1986 года, пункты 26-29, 41-44.

62/ "Доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", документ A/41/49, 1986 год, пункты 16-24.

63/ "Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", резолюция 41/213 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1986 года.

64/ "Подготовка следующего среднесрочного плана: записка Генерального секретаря", документ A/42/512 от 2 сентября 1987 года, пункты 1-9 и Приложение.

65/ "Расширенный комитет по программе и координации: заключительный доклад", документ E/4748 от 2 октября 1969 года, пункты 5-7.

66/ "Среднесрочный план на период 1976-1979 годов", см. выше, A/10006/Add.1, пункты 10-16.

67/ "Доклад КПК ...", документ A/32/38, 1977 год, пункты 233-240.

68/ "Методы и процедуры представления Генеральной Ассамблее заявлений о последствиях для программ: доклад Генерального секретаря", документ E/AC.51/1983/11 от 20 мая 1983 года; "Опыт, накопленный в ходе представления Генеральной Ассамблее заявлений о последствиях для бюджета по программам ...", документ A/40/262 от 23 апреля 1985 года; и "Опыт, накопленный в ходе дальнейшего представления ...", документ A/41/226 от 21 марта 1986 года.

69/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/41/38, пункты 154-156.

70/ "Исполнение программ ... 1982-1983 годов", см. выше, A/39/173, таблицы 2 и 3, пункты 44-50.

71/ "Доклад КПК ...", документ A/39/38, 1984 год, пункты 156-161.

72/ "Исполнение программ ... 1984-1985 годов", см. выше, A/41/318, приложение I и пункт 5.

73/ "Доклад об установлении первоочередных целей и определении устаревших видов деятельности в Организации Объединенных Наций", JIU/REP/81/7, документ A/36/171 от 10 апреля 1981 года и Add.1 от 27 октября 1981 года, пункты 22-33, 102.

74/ "Установление конкретной очередности программ Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/36/1 от 10 апреля 1981 года, пункты 48-58 и приложение.

75/ "Планирование по программам", резолюция 36/228 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1981 года.

76/ "Функционирование новой системы установления приоритетов", документ A/C.5/39/1 от 16 февраля 1984 года, пункты 10-22, 30.

- 77/ "Улучшение работы КПК ...", см. выше, E/AC.51/1986/13, пункты 7-29, 41-44.
- 78/ "Доклад Группы ...", см. выше, A/41/49, пункты 62-64.
- 79/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/41/38, пункт 39.
- 80/ "Доклад Группы ...", см. выше, A/41/49, пункт 68.
- 81/ "Функционирование новой системы ...", см. выше, A/C.5/39/1, пункты 14-22 и приложение II.
- 82/ "Исполнение программ ... 1982-1983 годов", см. выше, A/39/173, пункты 42-43, таблица 4.
- 83/ "Исполнение программ ... 1984-1985 годов", см. выше, A/41/318, приложения II.B и III.
- 84/ "Определение видов деятельности ...", см. выше, A/C.5/34/4.
- 85/ "Исполнение программ ... 1978-1979 годов", см. выше, A/C.5/35/1, часть II, пункты 9-12.
- 86/ "Определение видов деятельности, которые являются завершенными, устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/35/40 от 14 ноября 1980 года, пункты 1-2, 52-54, и Add.1.
- 87/ "Специальный обзор действующей программы работы Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/36/658 от 2 декабря 1981 года.
- 88/ "Обновление специального обзора текущей программы работы Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/37/51 от 24 ноября 1982 года, пункты 7-20.
- 89/ "Специальный обзор текущей программы работы Организации Объединенных Наций", резолюция 37/242 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1982 года.
- 90/ "Определение видов деятельности ...", см. выше, A/C.5/35/40, пункт 21.
- 91/ "Исполнение программ ... 1978-1979 годов", см. выше, A/C.5/35/1, Часть II, пункты 18-23.
- 92/ "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1984-1985 годов", Том I, документ A/38/6, 1983 год, пункты 3-7, Приложение XI; и "Предлагаемый бюджет по программам ... 1986-1987 годов", документ A/40/6, пункты 6-8 и приложение IX.
- 93/ "Исполнение программ ... 1982-1983 годов", см. выше, A/39/173, пункты 9(f), 29, 48-49, и таблицы 2 и 4; и "Исполнение программ ... 1984-1985 годов", см. выше, A/41/318, Приложения I и II.B.
- 94/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/41/38, пункт 61.

95/ "КПК ... Доклад ... первая сессия", официальные отчеты ЭКОСОС, Дополнение № 9, 1967 год, пункт 12.

96/ "Форма представления бюджета Организации Объединенных Наций и продолжительность бюджетного цикла: доклад ККАБВ ...", документ A/8739 от 10 июля 1972 года, пункты 4, 33-42, 64-69.

97/ "Доклад Группы ...", см. выше, A/41/49, пункты 65-68.

98/ "Представление бюджета Организации Объединенных Наций: исполнение бюджета: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/33/11 от 27 сентября 1978 года.

99/ "Методология подготовки предлагаемого бюджета по программам на двухгодичный период 1980-1981 годов", документ A/34/6, Добавление от 21 сентября 1979 года, и "Предлагаемый бюджет по программам ... 1986-1987 годов", см. выше, A/40/6, пункты 13-25.

100/ "ККАБВ. Первый-тридцать третий доклады ... 1980-1981 годов", см. выше, A/35/7, пункты 21-27.

101/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/41/38, пункт 53.

102/ "Office for programme planning, budgeting, monitoring and evaluation", document ST/SGB/223 of 13 February 1987, and "Reorganization and senior staff appointments made in DAM", press release SG/A/386 of 23 July 1987.

103/ "Доклад Группы ...", см. выше, A/41/49, пункт 63.

104/ "Финансовый доклад и отчетность ... и доклад Комиссии ревизоров", документ A/33/5, Том I, 1978 год, пункты 19-26 и приложение.

105/ "ККАБВ. Первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1978-1979 годов", документ A/32/8, 1977 год, пункты 4-7.

106/ "Предлагаемый среднесрочный план ... 1980-1983 годов", см. выше, A/33/6/Rev.1, пункт 2.23.

107/ "Исполнение бюджета: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/33/11 от 27 сентября 1978 года, пункт 19.

108/ "Доклад о методах определения потребностей в персонале", JIU/REP/81/1, документ A/36/168 от 8 апреля 1981 года и Add.1.

109/ "Доклад об установлении первоочередных целей ...: Комментарии ...", см. выше, документ A/36/171/Add.1, пункт 9.

110/ "Исполнение программ ... 1984-1985 годов", см. выше, A/41/318, пункт 8.

111/ "Системы информации: специальный доклад Административного комитета по координации", документ E/5489 от 9 мая 1974 года, пункты 1-5.

112/ "Финансовый доклад и отчетность ...", см. выше, том I, A/33/5, приложение, пункты 10-12, 30-46.

113/ "Представление бюджета Организации Объединенных Наций ...", см. выше, A/C.5/33/11, пункты 1-3, 17-18.

114/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/39/38, пункт 272; A/40/38, пункты 564-565; и A/41/38, пункты 75-76.

115/ "Добавление к среднесрочному плану ... 1984-1989 годов", см. выше, A/37/6/Add.2, пункты 26.11, 26.13, 26.35, 26.38.

116/ Там же, Add.3, пункты 31.17-31.19, 31.40.

117/ "Процесс реформ и обновления в Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря о ходе осуществления резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи", документ A/42/234 от 23 апреля 1987 года, пункт 49.

118/ "Подробная оценка программы в области электронной обработки данных и систем информации: доклад Генерального секретаря", документ E/AC.51/1987/11 от 7 апреля 1987 года, пункты 1-23, 108-118.

119/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/39/38, пункт 148.

120/ "Доклад по программированию и оценке ...", см. выше, A/33/226 и Adds.1 и 2; и "Осуществление рекомендаций ОИГ: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/34/6 от 10 сентября 1979 года, пункты 13-25.

121/ "Определение выпуска в бюджете по программам Организации Объединенных Наций", документы A/C.5/34/2 от 5 апреля 1979 года и A/C.5/35/2 от 13 марта 1980 года; "Разработка внутренних программ работы и процедур отчетности об осуществлении программ", документ A/C.5/34/3 от 23 апреля 1979 года; и "Определение видов деятельности ...", см. выше, A/C.5/34/4.

122/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/37/38, пункты 243-252, 360-365.

123/ "Планирование по программам и координация в рамках системы Организации Объединенных Наций", резолюция 38/227 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1983 года, пункт A.II.1.

124/ "Добавление к среднесрочному плану ...", см. выше, A/37/6/Add.3, пункты 31.21-31.28; и "Предлагаемый бюджет по программам ...", "1980-1981 годы" (A/34/6, пункты 6.67-6.69), "1982-1983 годы" (A/36/6, пункты 6.66-6.70), "1984-1985 годы" (A/38/6, пункты 6.78-6.81), "1986-1987 годы" (A/40/6, пункты 6.98-6.101).

125/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/38/38, пункт 190.

126/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/41/38, пункты 32-34.

127/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/38/38, пункты 216-220.

128/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/40/38, пункты 407-409.

129/ "Разработка внутренних программ работы ...", см. выше, A/C.5/34/3, пункты 1-6, и "Определение видов деятельности ...", см. выше, A/C.5/34/4, пункты 1-8.

130/ "Исполнение программ ... 1978-1979 годов", см. выше, A/C.5/35/1, пункты 1-5.

131/ "Определение конечных результатов ...", см. выше, A/C.5/32/2, пункт 33.

132/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/37/38, пункты 18-21.

133/ "Исполнение бюджета", см. выше, A/C.5/33/11, пункт 20.

134/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/37/38, пункты 39-42.

135/ "Определение конечных результатов ...", см. выше, A/C.5/35/2 и "Исполнение программ ... 1984-1985 годов", см. выше, A/41/318, пункты 7-13.

136/ Там же, A/41/318, Add.1, пункт 2A.B.2.

137/ "Доклад по программированию и оценке ... Комментарии ...", см. выше, A/33/226/Add.1, пункт 47.

138/ "Guidelines for the self-evaluation of regular programme activities" UNESCO document CEU/Work Series/1 of 27 February 1986, page 1.

139/ "Предлагаемый среднесрочный план ... процесс планирования", см. выше, A/33/6/Rev.1, пункты 2.5-2.6.

140/ "Установление конкретной очередности ...", см. выше, A/C.5/36/1, пункт 49.

141/ "Доклад по программированию и оценке ...", см. выше, A/33/226, стр. 6-15.

142/ Там же, A/33/226/Add.2, пункт 10.

143/ "Доклад о разработке рамок цикла планирования, программирования и оценки в Организации Объединенных Наций", (JIU/REP/82/10), документ A/37/460 от 20 сентября 1982 года, и "Второй доклад ...", (JIU/REP/83/6), документ A/38/160 от 22 апреля 1983 года.

144/ "Regulations and rules governing programme planning ...", *op. cit.*, ST/SGB/204, Preamble and Regulations 3.2, 3.3, 3.6, 4.2-4.5, 4.7, 5.1, 6.1-6.4 and associated rules.

145/ "Review of field programmes 1986-1987", and "Review of the regular programme 1986-1987", FAO documents C 87/4 of July 1987 and C 87/8 of July 1987.

146/ "Report on programme implementation 1984/1985", ILO document, Supplement to the Report of the Director-General, 1986, ILO, Geneva.

147/ "Отчет об основных результатах, последствиях, трудностях и недостатках, отмеченных при выполнении программы в 1986-1987 годах, и их оценка", документ ЮНЕСКО 24 C/11 от июля 1987 года.

148/ "Работа ВОЗ в 1984-1985 годах: двухгодичный отчет Генерального директора", документ ВОЗ, 1986 год, Женева.

149/ "Report on the activities of the International Telecommunication Union in 1986", ITU document, 1987, Geneva.

150/ "Оценка программы на двухгодичный период 1974-1975 годов", см. выше, E/AC.51/80, пункты 1-5, и "Бюджет и осуществление программ Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1976-1977 годов: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/32/80 от 6 декабря 1977 года, пункт 2.

151/ "Укрепление возможностей подразделений и систем Организации Объединенных Наций ...: доклад Генерального секретаря", документ A/38/133 от 22 апреля 1983 года, Таблица 3, и "Доклад КПК ...", см. выше, A/39/38, пункт 364.

152/ "Укрепление возможностей подразделений Организации Объединенных Наций по вопросам оценки ...", см. выше, A/38/133, пункты 77-85 и Таблица 3, и "Доклад КПК ...", см. выше, A/38/38, пункты 194-196.

153/ "Трехлетний обзор осуществления рекомендаций, сделанных КПК ... в отношении программы по минеральным ресурсам", E/AC.51/1985/9 от 19 февраля 1985 года, пункты 14-21.

154/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/40/38, пункты 490-519; "Обзор, охватывающий трехлетний период осуществления рекомендаций, сделанных КПК ... в отношении программы по готовым изделиям", E/AC.51/1985/10 от 12 апреля 1985 года, пункты 120-122; и "Трехлетний обзор осуществления рекомендаций, сделанных КПК ... в отношении работы ДООИ", E/AC.51/1986/10 от 21 апреля 1986 года, пункты 96-97.

155/ "Улучшение работы КПК ...", см. выше, E/AC.51/1986/13, пункты 14-24.

156/ "Исполнение бюджета и программ ... Добавление ...", см. выше, A/10035/Add.1, пункты 20-21.

157/ "Доклад о разработке рамок ...", см. выше, A/37/460, пункты 71-77, и "Второй доклад ...", см. выше, A/38/160, пункты 33-44.

158/ "Укрепление возможностей подразделений и систем Организации Объединенных Наций по вопросам оценки ...", см. выше, A/38/133, пункт 77.

159/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/41/38, пункт 49.

160/ "Положения, регулирующие планирование по программам ...", см. выше, ST/SGB/204, положение 6.2.

161/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/35/38, пункт 63.

162/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/39/38, пункт 363.

- 163/ "Оценка программы на период 1974-1977 годов: доклад Генерального секретаря", документ E/AC.51/91 от 16 мая 1978 года, пункты 46-48.
- 164/ "Добавление к среднесрочному плану ... 1984-1989 годов", см. выше, A/37/6/Add.3, пункт 31.23.
- 165/ "Evaluation manual of the United Nations", Central Evaluation Unit, October 1986, transmittal letter of 9 October 1986 and pages 15-63.
- 166/ "Добавление к среднесрочному плану ... 1984-1989 годов", см. выше, A/37/6/Add.3, пункты 31.25-31.26.
- 167/ "Evaluation manual", op.cit., CEU, transmittal letter of 13 October 1986.
- 168/ Ibid., pages 62-63, 10-12.
- 169/ "Второй доклад о разработке рамок ...", см. выше, A/38/160, пункты 33-39, 46; "Доклад КПК ...", см. выше, A/38/38, пункты 169-170; и "Планирование по программам", см. выше, резолюция 38/227, пункт A.II.6.
- 170/ "Оценка программ в ЮНКТАД: доклад Генерального секретаря ЮНКТАД", документ TD/B/1145 от 1 сентября 1987 года.
- 171/ "Evaluation manual ...", op. cit., pages 16, 28-29, 61.
- 172/ "Планирование по программам", см. выше, резолюция 36/228 В, пункт 1, и "Планирование по программам и координация ...", см. выше, резолюция 38/227, A.III, пункты 1-3.
- 173/ "Состояние внутренней оценки ...", см. выше, A/41/201, пункты 10-18, 25-26, и "Второй доклад о разработке рамок ...", см. выше, A/38/160, пункт 42.
- 174/ "Укрепление возможностей ...", см. выше, A/38/133, пункты 57-63 и Таблица 1.
- 175/ "Состояние внутренней оценки ...", см. выше, A/41/201, пункты 7-9, 23.
- 176/ "Укрепление возможностей ...", см. выше, A/41/670, пункты 9-13.
- 177/ "Третий доклад об оценке ...", см. выше, A/41/202, пункты 19-27.
- 178/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/38/38, пункты 176-178, 189-190.
- 179/ "Состояние внутренней оценки ...", см. выше, A/41/201, пункт 28.
- 180/ Там же, пункты 28-30.
- 181/ "Состояние внутренней оценки ... Комментарии ...", см. выше, A/41/209 и "Укрепление возможностей ...", см. выше, A/41/670.

182/ "Планирование по программам", см. выше, резолюция 40/240, пункт 5, и "Внутренняя оценка и эффективное управление программами в рамках системы Организации Объединенных Наций", решение 1986/177 ЭКОСОС от 23 июля 1986 года.

183/ "Третий доклад об оценке ...", см. выше, A/41/202, пункты 42-52, 69-74.

184/ "Note on the establishment of an internal evaluation system in the International Maritime Organization", JIU/NOTE/87/1 of April 1987, paras. 23-30, 51-59.

185/ "Доклад по программированию и оценке ... Комментарии ...", см. выше, A/33/226/Add.1, пункты 11-14.

186/ "Добавление к среднесрочному плану ... 1984-1989 годов", см. выше, A/37/6/Add.3, пункт 31.25.

187/ "Evaluation manual...", *op. cit.*, pages 15-19.

188/ "Планирование по программам", см. выше, резолюция 36/228, пункт A.I.2(b).

189/ "Исполнение программ ... 1982-1983 годов", см. выше, A/39/173, пункты 4-5, 51-52.

190/ "Добавление к среднесрочному плану ... 1984-1989 годов", см. выше, A/37/6/Add.3, пункты 31.15-31.20.

191/ "Исполнение программ ...", см. выше, A/37/154, пункт 7.

192/ "Доклад КПК ...", см. выше, A/39/38, пункты 161, 342, и "Исполнение программ ... 1982-1983 годов", см. выше, A/39/173, пункт 53.

193/ "Пересмотренные сметы ... Отдел внутренней ревизии ...", документ A/C.5/40/61 от 26 ноября 1985 года, пункты 1-9.

194/ "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов", документ A/42/6 от 6 марта 1987 года, пункты 28F.4-5.

195/ "Третий доклад об оценке ...", см. выше, A/41/202, пункты 62-68.

196/ "Доклад Комитета по реорганизации ...", см. выше, A/7539, пункты 45, 63-65.

197/ "Исполнение бюджета и осуществление программ Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1974-1975 годов: доклад ККАБВ", A/10499 от 15 декабря 1975 года, пункты 3-5.

198/ "Управленческие службы в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/81/3, документ A/36/296 от 5 июня 1981 года, пункты 79-80 и 99, и "Доклад о разработке рамок ...", см. выше, A/37/460, пункты 65-67.

199/ См. "Предлагаемый бюджет по программам ... 1986-1987 годов", см. выше, A/40/6, Введение, пункт 28.

200/ "Исполнение программ ... 1982-1983 годов", см. выше, A/39/173/Add.1, стр. 58-80 англ. текста.

201/ "Исполнение программ ... 1984-1985 годов", см. выше, A/41/318/Add.1, стр. 66-77 англ. текста.

202/ "Административная и бюджетная координация Организации Объединенных Наций со специализированными учреждениями и МАГАТЭ", резолюция 31/94 G Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1976 года, и "Management Improvement programme in the Secretariat", Secretaty-General's Bulletin SG/SGB/155 of 6 April 1977.

203/ "Доклад Группы ...", см. выше, A/41/49, Рекомендация 31.

204/ "Процесс реформ и обновления в Организации Объединенных Наций ...", см. выше, A/42/234, Приложение, пункт 4.

205/ "Программа совершенствования управления: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/39/83 от 10 декабря 1984 года.

206/ "Вопрос административно-управленческого контроля Организации Объединенных Наций", шестнадцатый доклад ККАБВ, документ A/33/7, Add.15 от 22 ноября 1978 года, пункты 2-8.

207/ "Доклад Генерального секретаря о работе Организации", документ A/41/1 от 1986 года, стр. 7 англ. текста.

208/ "Процесс реформ и обновления в Организации Объединенных Наций ...", см. выше, A/42/234, пункты 51-53, и "Подробная оценка ... систем информации", см. выше, E/AC.51/1987/11, пункты 48-50, 77-78, 148.

209/ "Изменения в использовании ЭВМ в организациях системы Организации Объединенных Наций в Женеве: вопросы управления", JIU/REP/85/2, документ A/40/410 от 9 июля 1985 года, пункты 161-169.

210/ "Establishment of a Technological Innovations Board", document ST/SGB/219 of 4 June 1986 and Adds.1 and 2.

211/ "Подробная оценка ... систем информации", см. выше, E/AC.51/1987/11, пункты 45-49, 56-60, 115-118.

212/ "Изменения в использовании ЭВМ ...", см. выше, A/40/410, пункты 34-58, 152-169, 196, и "Изменения в использовании ЭВМ ... Комментарии Генерального секретаря", документ A/41/686 от 8 октября 1986 года, пункты 8, 15.

213/ "Предлагаемый бюджет по программам ... Пересмотренные сметы ... ОАУ ...", документ A/C.5/40/60 от 3 декабря 1985 года.

214/ "Подробная оценка ... систем информации", см. выше, E/AC.51/1987/11.

/...

215/ "Доклад по ЭКА ... ", см. выше, A/37/119, пункты 56-96 и 143 и Add.1 от 12 августа 1982 года, пункт 29.

216/ "Изменения в использовании ЭВМ ... ", см. выше, A/40/410, пункты 152-160, 170-177, 196 и Add.1, пункт 15.

217/ "Подробная оценка ... систем информации", см. выше, E/АС.51/1987/11, пункты 122-135, 145.

218/ "Расписание конференций и заседаний: более рациональное использование ресурсов конференционного обслуживания: статистические данные о заседаниях органов Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ A/АС.172/88/Add.5 от 9 февраля 1987 года, и "Доклад Комитета по конференциям", документ A/42/32 от 1987 года, пункты 14-39.

219/ "Управление службами устного перевода в системе Организации Объединенных Наций", JIU/REP/86/6, документ A/41/648 от 26 сентября 1986 года, пункты 66-80, 97-110(а) и 134-135, и "Управление службами устного перевода ... Записка ... ", документ A/42/95 от 23 января 1987 года, пункты 6, 8-9, 12.

220/ "Доклад Группы ... ", см. выше, A/41/49, пункты 51-56.

221/ "Второй доклад Специального комитета экспертов по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений", документ A/6343 от 19 июля 1966 года, пункты 60-67.

222/ "Финансовые доклады и проверенные финансовые ведомости и доклады Комиссии ревизоров", резолюция 40/238 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1985 года.

223/ "Evaluation Manual", op. cit., page 6.

224/ "Третий доклад об оценке ... ", см. выше, A/41/202, пункт 11(с) и Приложение I.

225/ "Доклады, представляемые Экономическому и Социальному Совету ... ", см. выше, A/39/281, пункты 20-23, 26, 44-48 и 57-61.

226/ "Краткий отчет ... Пятого комитета", см. выше, A/C.5/40/SR.23, пункт 32.

227/ "Существующие органы экспертов в рамках Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря", документ E/АС.51/1986/6 от 13 марта 1986 года.

228/ "Доклады, представляемые ЭКОСОС ... Комментарии Генерального секретаря", документ A/39/281/Add.2 от 6 июля 1984 года, пункт 20 и "Доклады, представляемые ЭКОСОС ... Дальнейшие комментарии ... ", документ A/40/284 от 10 мая 1985 года, пункты 7-8, 50 и 58.

229/ "Доклад КПК ... ", см. выше, A/40/38, пункты 557-558.

230/ "Сосредоточение усилий и ресурсов", резолюция 413 (V) Генеральной Ассамблеи от 1 декабря 1950 года.

231/ "Годовой доклад Генерального секретаря о работе Организации с 1 июля 1953 года по 30 июня 1954 года", документ A/2663, 1954 год, стр. xiv-xv.

232/ "Организация Секретариата: доклад Генерального секретаря", документ A/2554 от 12 ноября 1953 года, пункт 5.

233/ "Форма представления бюджета Организации Объединенных Наций и продолжительность бюджетного цикла: доклад ККАБВ ... ", документ A/8739 от 10 июля 1972 года, пункты 34-35.

234/ "Доклад Комитета экспертов, назначенного в соответствии с резолюцией 1446 (XIV)", документ A/4776 от 14 июня 1961 года, пункты 1, 148-165, 182.

235/ "Объединенная программа и бюджетная политика", резолюция 1797 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1962 года.

236/ "A manual for programme and performance budgeting", Department of Economic and Social Affairs, document ST/ESA/89, ST/TAO/SER.C/75, 1965, pages vii-viii, 2.

237/ "Второй доклад Специального комитета экспертов по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений", документ A/6343 от 19 июля 1966 года, пункты 1, 68-79.

238/ "Исполнение бюджета Организации Объединенных Наций за 1967 финансовый год: доклад Генерального секретаря", документ A/7225 от 26 июня 1968 года.

239/ "Бюджетные ассигнования на 1968 финансовый год и информационные приложения", "Предисловие Генерального секретаря", документ A/6705, 1967 год, пункт 16.

240/ "Общий обзор программ и деятельности Организации Объединенных Наций ... в экономической и социальной областях, в области технического сотрудничества и смежных областях", резолюция 2188 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1966 года.

241/ "Расширенный комитет по программе и координации: окончательный доклад", документ E/4748 от 2 октября 1969 года, пункты 5-19.

242/ "Report of the Committee on the Reorganization of the Secretariat: Note by the Secretary-General", document A/7539 of 27 November 1968, Annex, paras. 45-67.

243/ "Исследование способности системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию", документ DP/5, тома I и II, Женева, 1969 год.

244/ "Форма представления", см. выше, A/8739, пункты 7-14, 33-42.

245/ "Доклад по проблемам программирования бюджетов в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/69/7) и "Доклад по среднесрочному планированию в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/74/1), документы A/7822 Приложение от 3 декабря 1969 года и A/9646 Приложение от 13 июня 1974 года.

246/ "Форма представления бюджета Организации Объединенных Наций и продолжительность бюджетного цикла: доклад Генерального секретаря", документы A/C.5/1335 от 19 ноября 1970 года и A/C.5/1429 от 20 апреля 1972 года, пункт 19с.

247/ "Предлагаемый бюджет по программам на двухлетний период 1974-1975 годов", документ A/9006, 1973 год, пункты 16, 31-32.

248/ "Доклад Генерального секретаря о ходе исполнения бюджета на двухгодичный период 1974-1975 годов", документ A/9608/Add.16 от 12 декабря 1974 года.

249/ "Среднесрочный план на период 1976-1979 годов", документ A/10006/Add.1, 1975 год, пункты 40, 261.

250/ "Исполнение бюджета и осуществление программ Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1974-1975 годов", документ A/10035 от 13 ноября 1975 года, и "Добавление по оценке программ", документ A/10035/Add.1 от 4 ноября 1975 года.

251/ "Доклад Рабочей группы по вопросу об аппарате Организации Объединенных Наций по программам и бюджетам", документ A/10117 от 17 июня 1975 года.

252/ "Новая структура Организации Объединенных Наций для целей международного экономического сотрудничества: доклад Группы экспертов по структуре системы Организации Объединенных Наций", документ E/АС.62/9 от 28 мая 1975 года, пункт 131.

253/ "Перестройка экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций", резолюция 32/197 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1977 года.

254/ "Оценка программы на период 1974-1977 годов: доклад Генерального секретаря", документ E/АС.51/91 от 16 мая 1978 года, пункты 42, 46.

255/ "Представление бюджета по программам Организации Объединенных Наций", резолюция 3534 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 17 декабря 1975 года.

256/ "Определение видов деятельности, которые являются завершенными, устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/34/4 от 15 августа 1979 года, пункты 28-31.

257/ "Укрепление возможностей подразделений и систем Организации Объединенных Наций по вопросам оценки ... : доклад Генерального секретаря", документ A/38/133 от 22 апреля 1983 года, пункты 11-12.

258/ "Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций", раздел I, JIU/REP/81/5, документ A/36/181 от 15 апреля 1981 года.

259/ "Планирование по программам", резолюция 36/228 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1981 года.

260/ "Планирование по программам" и "Планирование по программам и координация в рамках системы Организации Объединенных Наций", резолюции Генеральной Ассамблеи 37/234 II и Приложение от 21 декабря 1982 года и 38/227 A.II от 20 декабря 1983 года.

261/ "Regulations and rules governing programme planning, the programme aspects of the budget, the monitoring of implementation and the methods of evaluation", document ST/SGB/204 of 14 June 1984.

262/ "Унификация в Секретариате Организации Объединенных Наций функций планирования по программам, составления бюджета, контроля и оценки: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/38/6 от 17 августа 1983 года, пункт 2.

263/ "Укрепление возможностей подразделений Организации Объединенных Наций по вопросам оценки ... : доклад Генерального секретаря", документ A/38/133 от 22 апреля 1983 года (излагается в кратком виде ниже, в 265/, пункт 1).

264/ "Планирование по программам и координация в рамках системы Организации Объединенных Наций", резолюция 38/227 A.IV Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1983 года.

265/ "Укрепление возможностей подразделений и систем Организации Объединенных Наций по вопросам оценки: доклад Генерального секретаря", документ A/C.5/39/45 от 19 ноября 1984 года.

266/ "Доклад Комитета правительственных экспертов для оценки существующей структуры Секретариата в административной, финансовой областях", документ A/37/44, 1982 год, пункты 30-31, 39.

267/ "Secretary-General's statement to budgetary committee", United Nations press release SG/SM/3601 of 18 October 1984.

268/ "Состояние внутренней оценки", см. выше, A/41/201, пункты 21-22.

269/ Там же, пункты 29-30 и "Третий доклад", см. выше A/41/202.

270/ "Состояние внутренней оценки ... и третий доклад ... : комментарии Генерального секретаря", документ A/41/409 от 11 июня 1986 года.

271/ "Statement of the Secretary-General", before the Fifth Committee, 10 October 1985, Press Release SG/SM/646, page 6.

272/ "Statement" before the Fifth Committee, 12 November 1985, paras. 9, 11, 14, 18.

273/ "Планирование по программам", см. выше, резолюция 40/240.

274/ "Добавление к среднесрочному плану на период 1984-1989 годов", документ A/37/6/Add.3 от 24 марта 1986 года, пункты 31.17 и 31.23.

275/ "Доклад Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций", документ A/41/49, 1986 год.

276/ "Предлагаемый бюджет на двухгодичный период 1986-1987 годов", документ A/40/6, Том I, 1985 год, пункт 6.99.

277/ "Evaluation manual of the United Nations", Central Evaluation Unit, October 1986.

278/ "Укрепление возможностей подразделений и систем Организации Объединенных Наций по вопросам оценки: доклад Генерального секретаря", документ A/41/760 от 3 октября 1986 года, пункты 7-13.

279/ "Внутренняя оценка и эффективное управление программами системы Организации Объединенных Наций", решение 1986/177 ЭКОСОС от 23 июля 1986 года.

280/ "Office for programme planning, budgeting, monitoring and evaluation", document ST/SGB/223 of 13 February 1981, and "Reorganization and senior staff appointments made in DAM", press release SG/A/386 of 23 July 1987.