

ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ  
АССАМБЛЕЯ



Distr.  
GENERAL

A/37/460  
20 September 1982  
RUSSIAN  
ORIGINAL: FRENCH

---

Тридцать седьмая сессия  
Пункты 104 и 107 предварительной  
повестки дня\*

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Разработка рамок цикла планирования, программирования  
и оценки в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь представить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Разработка рамок цикла планирования, программирования и оценки в Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/82/10).

---

\* A/37/150

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

Морис Бертран,  
Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Предварительные замечания		3
<u>Глава I - Проблема: неудовлетворительное положение с проведением реформы</u> .....	I - 32	5
1. Основные данные, касающиеся проблемы.....	I - 3	5
2. Система планирования-программирования-оценки или система теоретической разработки и организации.....	4 - 9	6
3. Положение на данный момент.....	10 - 21	8
4. Причины такого положения.....	22 - 32	13
<u>Глава II - Специфический характер программ и деятельности Организации Объединенных Наций</u> ....	33 - 69	16
1. Семь видов программ.....	34 - 41	16
2. Условия, размышления: необходимое разграничение между тремя категориями программ...	42 - 69	20
<u>Глава III - Основные характеристики, отвечающие потребностям регламентации</u> .....	70 - 94	33
1. Условия теоретической разработки: более тесная связь оценки с системой планирования-программирования-оценки.....	71 - 77	33
2. Изменения, которые необходимо внести в нынешнюю концепцию плановых документов, чтобы облегчить диалог между Секретариатом и государствами-членами.....	78 - 89	36
3. Возможности составления преамбулы к положению.....	90 - 93	42

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
4. Возможность организации консультаций в рамках Секретариата.....	94	43
<u>Глава IV - Краткий обзор выводов и рекомендаций.....</u>	95 - 97	45
Приложение: разбивка крупных программ Органи- зации Объединенных Наций по программам и под- программам: число специалистов, выделенных в их распоряжение.....		47

/...

### ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

В своем докладе о работе его двадцать второй сессии (док.А/37/38, глава 2, пункт D) Комитет по программе и координации попросил Единенную инспекционную группу подготовить доклад, чтобы помочь Генеральной Ассамблее в рассмотрении ею пункта повестки дня, касающегося проекта положения о цикле планирования. Настоящий документ подготовлен в ответ на эту просьбу.

Сам проект положения был составлен Генеральным секретарем (док. А/37/206) во исполнение пунктов I, 2a резолюции 36/228 Генеральной Ассамблеи, в которой к Генеральному секретарю была обращена просьба представить ей "предложения, которые бы позволили принять официальные правила и положения". Таким образом, эта резолюция утвердила рекомендацию № 1 доклада JIU/REP/81/7 ОИГ.

ОИГ приняла активное участие в утверждении различных реформ, касающихся цикла планирования/программирования/оценки, поскольку она подготовила:

- 5 докладов\* по проблемам планирования и программирования:
  - "Программирование и бюджеты в системе Организации Объединенных Наций" (1969 год);
  - "Среднесрочное планирование в системе Организации Объединенных Наций" (1974 год);
  - "Программирование и оценка деятельности Организации Объединенных Наций" (1978 год);
  - "Среднесрочное планирование в Организации Объединенных Наций" (1979 год);
  - "Установление первоочередных целей и определение устаревших видов деятельности в Организации Объединенных Наций" (1981 год).
- 5 докладов\*\* по проблемам, свойственным оценке:
  - "Оценка деятельности в организациях системы Организации Объединенных Наций" (1977 год);
  - "Глоссарий терминов, применяемых при оценке" (1978 год);

---

\* Документы А/7822, А/3616, А/33/226, А/34/84 и А/36/171.

\*\* Документы А/35/225, А/34/286, А/34/271, А/36/181 и А/36/182.

/...

"Исходные руководящие принципы внутренних систем оценки деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций (1979 год);

"Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций" (1981 год);

"Второй доклад об оценке в системе Организации Объединенных Наций" (1981 год).

Именно в результате прений, проходивших в КПК, в Экономическом и Социальном Совете и в Генеральной Ассамблее, важными резолюциями Генеральной Ассамблеи были намечены основные характеристики рамок, касающихся среднесрочного плана, его вступительной части, программы-бюджета и механизмов контроля и оценки - в частности, резолюциями 31/93, 31/99, 32/197, 32/206, 33/118, 34/224, 35/9 и 36/228.

Проект положения, принятый во внимание в этом докладе, является текстом, который КПК рассмотрел и изменил в своем докладе о работе его двадцать второй сессии и который представляет собой попытку кодификации большей части вышеуказанных резолюций.

Условия, в которых подготавливался этот доклад, не позволили автору ознакомиться с последней стадией подготовки доклада Генерального секретаря, касающегося правил, и с окончательным проектом правил, которые должны были быть включены в него. В ходе подготовки настоящего доклада с Секретариатом поддерживались постоянные контакты.

/...

Глава I

Проблема: неудовлетворительное положение с проведением реформы.

1. Основные данные, касающиеся проблемы.

1. Вот уже почти 15 лет Организация Объединенных Наций пытается планировать, программировать и оценивать свою деятельность. В данном случае речь идет о гораздо большем, чем просто о модернизации ее управления. Секретариат и делегации государств-членов проявляют таким образом свое стремление разработать совокупность методов, которые позволят Организации постоянно повышать ее эффективность в различных областях деятельности.

2. В этом состоит крупная цель, но длинная череда усилий, которыми был отмечен этот период, показывает, что стремление к реформам и улучшению положения является реальным. Можно было бы даже сказать об упорстве, поскольку эти проблемы регулярно обсуждались каждый год как в КПК, так и в Экономическом и Социальном Совете и в Генеральной Ассамблее и поскольку это привело к принятию ряда важных мер, направленных на проведение реформы целой совокупности методов принятия решений и методов работы Организации. Среди прочего, можно сослаться на проведение реформы составления бюджета (двухгодичные бюджеты по программам) в 1972 году 1/, введение среднесрочного планирования (первый план был представлен в 1974 году), постепенную разработку услуг по оценке, начиная с 1978 года, за которыми последовало принятие значительного числа мер по усовершенствованию созданных таким образом механизмов.

3. Однако в то время, когда все эти усилия должны быть связаны с решением опубликовать положение, кодифицирующее методологию всего цикла планирования, программирования и оценки, условия, в которых представленный проект среднесрочного плана на 1984-1989 годы и его введение, и, в более общем плане, фактические условия проведения реформы свидетельствуют о том, что эта методология, разрабатывавшаяся столь терпеливо, недостаточно хорошо отработана и применяется неправильно и что цели, предложенные ею, не достигнуты. Замысел и использование различных существующих механизмов, не только плана и его введения, но и бюджета по программам, доклада об исполнении программы, и проведение оценки, настолько отличаются от того, чем они должны быть, что прежде, чем возводить их в норму, необходимо поразмыслить о причинах возникновения подобного положения и попытаться исправить его. И возможность для этого должно предоставить само осуществление разработки положений и правил.

---

1/ Резолюция 3043 (XXVII) от 19 декабря 1972 года.

2. Система планирования-программирования-оценки или система теоретической разработки и организации.

4. Важность и значение планирования деятельности международной организации и планирования в национальном масштабе различны. Безусловно, в обоих случаях речь идет о том, чтобы попытаться прогнозировать и осуществить соответствующую организацию. Но национальное планирование касается, прежде всего, программ капиталовложений, тогда как международная организация занимается поддержкой переговоров, изучением, исследованиями, техническим сотрудничеством, которые в меньшей степени поддаются точному программированию, чем строительство дорог, зданий или плотин. В сущности, система планирования-программирования-оценки в Организации Объединенных Наций преследует две основные цели:

- создать возможность для периодического осмысления полученных результатов и направления будущей деятельности,
- облегчить осуществление как можно более рациональной организации работы.

5. Организация теоретической разработки направлений и методов работы тем более необходима, что крайняя сложность ставящихся перед ней задач и наложенные на неё ограничения, в частности недостаточность выделяемых для нее ресурсов, естественно приводят к возникновению таких ущербных видов практики, как:

- пустословие, иначе говоря, неточность и велеречивость, за которым пытаются скрыть нереальность ставящихся целей под изобилием слов, соответствующих всего лишь крайне ограниченным возможностям конкретной реализации;
- путаница, которая зачастую возникает в ходе составления программ при распределении соответствующих функций между различными исполнителями (государствами-членами или Секретариатом Организации, в частности).

6. Теоретическая разработка направлений и методов работы является, безусловно, в индивидуальном плане самостоятельной и непрерывной деятельностью. Но для того, чтобы иметь возможность сопоставить результаты такой теоретической разработки, извлечь из них урок на будущее, добиться договоренности о необходимых изменениях, чрезвычайно важно, чтобы коллективные усилия по теоретической разработке вышеуказанного были организованными и запрограммированными. Не предусмотрено никакой системы для высвобождения необходимого времени, и повседневные задачи, требования текущего дня, всевозможные ограничения поглощают время и энергию сотрудников Секретариата и делегаций.

/...

7. Установление шестилетней периодичности для осуществления подробного пересмотра совокупности программ Организации вполне соответствует поставленным проблемам, и такой пересмотр должен носить как для государств-членов, так и для Секретариата столь же важный характер, как, например, производимый каждые десять лет пересмотр международной стратегии развития. В настоящем случае речь идет не об этом.

8. Вторая цель системы планирования - рациональной организации работы - может быть достигнута при помощи широко известных методов, состоящих, в основном, в том, чтобы

- четко определить цели,
- разработать стратегию их достижения,
- разработать точные рамки управления, обеспечив каждого исполнителя планами и графиками работы,
- проверить исполнение программ и планов работы.

Однако применение этих классических методов предполагает, что эту деятельность можно заранее с разумной степенью точности прогнозировать. Известно, что к деятельности Организации Объединенных Наций это относится не всегда.

9. Различные механизмы, разработанные в результате последовательных усилий, должны отвечать этим двум основным целям:

- цели теоретической разработки - среднесрочный план и его вступительная часть, проведение оценки,
- цели организации работы - бюджет по программам, подробные программы работы в каждом подразделении, системы контроля, предусматривающие подготовку доклада об исполнении программы.

Каждый из механизмов выполняет точную роль, которая должна позволить, в случае если она правильно выполнена, обеспечить нормальное функционирование системы планирования-программирования-оценки в целом.

/...

### 3. Положение на данный момент

10. К сожалению, этих результатов добиться пока не удалось. Прогресс наблюдался, в частности, в том, что касается разработки и представления бюджета по программам. Пока еще незначительных успехов, которые могут быть тем не менее подтверждены рядом дополнительных усилий, также удалось добиться в том, что касается доклада об исполнении программ (доклад о ходе работы), и отмечается, что началась разработка методов внутренней оценки. И прежде всего, наверное, в результате постепенного увеличения продолжительности сессии Комитета по программе и координации Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея привыкли рассматривать программу Организации в целом, несмотря на несовершенство документов, в которых им предлагается ее описание. Делегации государств-членов проявляют в целом большой интерес к подобному виду теоретической разработки.

11. В то же время существуют еще весьма серьезные недостатки. Прежде всего, среднесрочный план в том виде, как он представлен в проекте плана на 1984-1989 годы, не может служить инструментом для размышления. Несмотря на успешные методологические усилия, осуществление планирования в настоящее время приводит к результатам, которые не соответствуют возлагавшимся на них надеждам, и необходимо полностью пересмотреть его концепцию. Вкратце описать положение можно, сказав, что вместо средства совершенствования программы имеется своеобразный "шестилетний бюджет по программам", составленный в расплывчатых и, кроме того, нагоняющих скуку выражениях. Автор настоящего доклада, следивший за всеми прениями в КПК, касавшимися среднесрочного плана, считает, что представление большей части программ не отвечало ни реальным потребностям делегации, ни целям дисциплины планирования.

12. Основные недостатки настоящего проекта плана связаны прежде всего с унификацией представления всех видов программ и деятельности. Форма, навязанная для составления пояснительных текстов подпрограмм (юридическое основание, цели, рассматриваемые проблемы, положение в 1983 году, стратегия на период 1984-1989 годов, оценка) на самом деле подходит лишь для некоторых видов деятельности. Применять ее, например, к подпрограмме 5 программы 1 крупной программы международного правосудия и международного права, которая называется "Административное и секретариатское обслуживание Административного трибунала", равносильно тому, что сказать, что "цель настоящей подпрограммы заключается в том, чтобы помочь Административному трибуналу, что рассматриваемая проблема "сводится к выдвигаемым сотрудниками Секретариата заявлениям" и что стратегия на период 1984-1989 годов заключается в том, что "предполагается, что Трибунал будет проводить по две сессии в год". Это всего лишь один из немногих примеров, так как применение этой формы - трафарета к административно-управленческой деятельности или к деятельности непрерывного характера - совершенно неоправданно.

/...

13. Стиль, использованный для редактирования различных глав плана, также свидетельствует о том, что это мероприятие не было серьезно воспринято многими из тех, от кого требовалось его исполнение. То, что суть значительного числа "стратегий" состоит в том, чтобы сказать, что "Секретариат будет продолжать во исполнение своих функций представлять различным компетентным межправительственным органам доклады о различных аспектах этих проблем", показывая, что эта мера не привела ни к какой стратегической теоретической разработке либо потому, что она была невозможна на этом уровне, либо потому, что сделать это отказались. Общие и расплывчатые формулировки, таким образом, заменяют собой целые пункты. Можно прочесть: "Определение специальных мер во все большей степени будет требовать сотрудничества не только с правительствами стран-бенефициариев, но и с донорами, способными предоставить добровольные взносы..."; "будет по-прежнему оказываться помощь в определении первоочередных целей в этой области... для того, чтобы облегчить разработку соответствующих планов и политики"; "будет продолжаться распространение информации о..., оказываться помощь развивающимся странам..., будут печататься и распространяться публикации, в которых выделяются проблемы, варианты и виды стратегии... и т.д."; "на национальном и региональном уровне будут проведены подробные исследования, посвященные конкретным вопросам...". Можно было бы подсчитать процентную долю объема текстов, напичканных подобными расплывчатыми формулировками. Легко определить, что многие программы на 100 процентов состоят из них, так как зачастую в них дается перечисление общеизвестных истин о "внешних и внутренних трудностях, с которыми сталкиваются развивающиеся страны", о "вызове, с которым приходится сталкиваться международному сообществу", о "вкладе Организации Объединенных Наций в международную стратегию развития" или о "жизненно важном характере сектора..., так как от его развития зависит рост других секторов". Очень многие тексты, составляющие среднесрочный план, тонут таким образом в море пустословия, покончить с которым и будет задачей этого мероприятия.

14. Впрочем, этот формальный аспект показывает, что процесс подготовки плана не позволяет поставить вопросы, которые действительно касаются эффективности услуг. Значительная часть документов не объясняет, почему был сделан выбор тех или иных видов подпрограмм и тех или иных видов деятельности. Хотя сама цель должна заключаться в том, чтобы объяснить, почему в силу скромности имеющихся ресурсов программы ограничиваются выполнением точных задач, считающихся наиболее полезными, в имеющихся текстах делается попытка создать впечатление, что одновременно можно сделать все. Таким образом, к неточности формы добавляется неточность содержания. Наконец, необходимо добавить, что план не дает никакого описания деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств, о которых известно, что они составляют около 50 процентов от общей суммы ресурсов, находящихся в распоряжении Организации, что в еще большей степени снижает значение мероприятия. С другой стороны, как отмечает КПК в

/...

пункте 60 своего доклада, "финансовые показатели, содержащиеся в предлагаемом среднесрочном плане, не соответствуют просьбе, изложенной Генеральной Ассамблеей в резолюции 34/224".

15. Одно конкретное обстоятельство еще больше осложнило положение. Указания о подготовке плана, представленные Генеральным директором, предусматривали, что тексты с описанием программ должны соответствовать представлению, включающему в себя:

- для крупных программ (форма плана 1): а) международную стратегию развития этого сектора, б) вклад, который предусматривает внести Организация Объединенных Наций в эту стратегию,
- для программ (форма плана 2): а) общую направленность программы, б) описание подпрограмм, с) организацию, д) координацию,
- для подпрограмм (форма плана 3): а) юридические основания, б) цели, с) рассматриваемые проблемы, д) стратегии:
  - i) положение на конец 1983 года, ii) период 1984-1989 годов, е) оценку.

16. Однако во всех определяющих текстах, представленных КПК, Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее, было опущено три важных пункта:

- пункт а) "общая направленность программы",
- пункты д), i) положение на конец 1983 года и е) оценка в текстах подпрограмм.

Единственное представленное нам объяснение этого решения касалось чрезмерного общего объема документа среднесрочного плана, который эти купюры позволили сократить. Можно лишь сожалеть о принятии подобного решения, которое привело таким образом:

- к тому, что два разных документа были представлены компетентным межправительственным комитетам, например, Совету по промышленному развитию ЮНИДО или Совету по торговле и развитию ЮНКТАД, с одной стороны, и, с другой стороны, КПК, ЭКОСОС и Генеральной Ассамблее,

/...

- и прежде всего к тому, что второй документ был, таким образом, обеднен и стал более трудным для понимания 2/.

То, что подобное решение могло быть принято, показывает, что в Секретариате существуют серьезные разногласия относительно смысла, придаваемого подготовке "основной директивы общей политики ООН".

17. Содержание документа, называемого Введение к среднесрочному плану, показывает также, что в Секретариате еще не поняли точно, каким потенциалом обладает этот документ. КПК в пунктах 51-62 своего последнего доклада высказал следующее суждение об указанном документе: "По мнению Комитета, введение к плану должно носить дальновидный и перспективный характер и содержать анализ различных вопросов развития. Подготовленное же введение, напротив, носит расплывчатый и декларативный характер и не ведет к глобальному и межсекторальному плану, который определил бы роль отдельных органов Организации Объединенных Наций. План следовало начать с критической оценки нынешнего положения с помощью других организаций, а затем изложить перспективы или стратегию на будущее". Представленный документ, в сущности, гораздо ближе по своей концепции к докладу о деятельности Организации того плана, который ежегодно представляется Генеральным секретарем, а не к документу, который в соответствии с пунктом 3.7 проекта положения должен "определить основные направления деятельности системы Организации Объединенных Наций, указать цели среднесрочной стратегии и содержать предложения Генерального секретаря о порядке очередности". Безусловно, пришлось столкнуться с особыми трудностями, которые могут объяснить, по меньшей мере отчасти, подобное положение. Тем не менее было бы желательно, чтобы введение было инструментом интеллектуального обновления, обращенным в будущее, а не документом чисто описательного характера, обращенным в прошлое.

18. Зато, безусловно, бюджет по программам является документом, который был максимально усовершенствован, поскольку он позволяет теперь дать для большинства программ достаточно удовлетворительное описание перечня "результатов", которых следует добиться за двухлетний бюджетный период; он позволяет составлять подробные планы работы для

-----  
2/ Подробное сопоставление, которое мы сделали между документом, представленным Совету по торговле и развитию, и документом, представленным КПК по крупной программе 16, ЮНКТАД, показало, что эти купюры лишили КПК, Экономический и Социальный Совет и Генеральную Ассамблею информации о наиболее интересных моментах, в частности, например, о программе производства основных товаров или о программе производства промышленных товаров и что в ряде случаев тексты становились, таким образом, труднодоступными для понимания.

/...

всех подразделений и, наконец, дает возможность всерьез контролировать исполнение программы. Некоторые пробелы, существующие в его представлении, должны быть в ближайшем будущем заполнены, в частности в результате применения положения 4.4 проекта положения, которое предусматривает, что должны быть упомянуты "пользователи".

19. Тем не менее этот документ пока еще не находит рационального применения в процессе программирования. С одной стороны, документ, в котором изложено введение к бюджету по программам, по-прежнему составлен в традиционной манере бюджета, где статьи распределяются по характеру расходов, и в нем не объясняется, в какой степени предложенный бюджет по программам позволяет охватить часть плана. С другой стороны, контроль за исполнением бюджета сводится почти исключительно к проверке использования распределения ассигнований (долей) по характеру расходов, а не к контролю за исполнением программы. Тогда как последняя оказывается практически бездействующей до тех пор, пока не будет создано контролирующее подразделение, о котором подняла вопрос Генеральная Ассамблея и о существовании которого идет речь в положении 5.1 проекта положения, контроль, осуществляемый за деятельностью лиц, отвечающих за программы, в распределении ими ассигнований, по-прежнему идентичен тому, который осуществлялся до реформы представления бюджета.

20. Наконец, что касается оценки деятельности самой Организации Объединенных Наций, то результаты последних лет, например, по-прежнему весьма несущественны. Заслуживающие высокой оценки усилия были приложены, в частности, небольшой службой оценки, созданной в рамках Отдела планирования, программирования и координации. УВКБ и ЮНИДО создали подразделения оценки и приступили к работе в этой области. Но стимулирование этих усилий было незначительным: ресурсов по-прежнему недостаточно и круг полномочий не определен; до сих пор не разработано никакого плана, никакой единой системы. Все еще нет центрального подразделения оценки, деятельность которого охватывала бы все программы, и никакого небольшого подразделения оценки для крупных департаментов Организации Объединенных Наций. Сама оценка не поощряется и не организована до сих пор. Использование результатов редких оценок, имевших место, по-прежнему разочаровывает.

21. В итоге, нынешнее положение системы планирования-программирования-оценки вкратце можно охарактеризовать следующим образом:

- концепция, вырисовывающаяся в резолюциях Генеральной Ассамблеи, близка к концепции системы, которая могла бы позволить Организации регулярно повышать ее эффективность;
- но нынешнее применение этой совокупности текстов все еще очень далеко от достижения этой крупной цели.

Подобное положение требует разъяснения.

/...

#### 4. Причины такого положения

22. Это положение объясняется, по меньшей мере, отчасти тем, что проведение реформы еще далеко не закончено. Все еще не хватает ряда механизмов, таких как, например, это подразделение по контролю, создания которого, тем не менее, официально добивалась Генеральная Ассамблея; механизмы оценки только начали функционировать и т.д. Но это еще не основная причина указанных срывов. Эта причина кроется скорее всего в том, что цели реформы, в сущности, не поняты, не приняты большинством из тех, кто призван ее осуществить.

23. И необходимо проанализировать именно причины этого непонимания; складывается впечатление, что их следует искать:

- прежде всего в использовании механизмов планирования и программирования как средства власти, ограничений и контроля, как повода для теоретических разработок и диалога,
- с другой стороны, в тенденции упорядочить в единообразной форме виды программ и деятельности, по которым отмечаются основные расхождения,
- наконец, в более общем плане, в преувеличении значения прогнозирования за счет теоретических разработок.

24. Авторитарная концепция проявляется, прежде всего, в том, что план рассматривается как обыкновенное административное отражение существующих законодательных полномочий. Создается впечатление, что заблуждение лежит в самой основе этой концепции и выражается в самих противоречиях, которые проявляются в современной формулировке статей проекта положения.

С одной стороны, положения 2.2 и 3.2 определяют план как "воплощение в программах указаний, полученных от совещательных органов". С другой стороны, Генеральный секретарь представляет всего лишь один проект среднесрочного плана, который для того, чтобы стать "основным руководством общей политики Организации Объединенных Наций", должен быть одобрен, утвержден (и часто изменен, как показал накопленный к настоящему времени опыт) межправительственными органами и Генеральной Ассамблеей. С другой стороны, Генеральному секретарю в существующих резолюциях предлагается предпринять личные шаги, например, определить виды деятельности, которые он считает устаревшими и имеющими ограниченную ценность, что нередко предполагает вынесение решения о мандатах органов, которые их попросили, или представить "предложения, касающиеся очередности осуществления программ" во введении к плану (положение 3.7). Поэтому Генеральному секретарю предлагается произвести изменения либо толкования существующих полномочий, либо самих полномочий. Поэтому необходимо, чтобы масштабы и инициативы, предоставленные Генеральному секретарю для внесения предложений об

/...

изменениях, были шире признаны и определены и чтобы диалог с государствами-членами об этих предложениях был лучше организован. Нынешняя концепция противоречива, но она сводит план к простому "воплощению", что не способствует размышлению.

25. Подготовка плана внутри Секретариата производится, с другой стороны, в форме "инструкций", аналогичных бюджетным инструкциям, сопровождающихся образцами, которых следует придерживаться при составлении текстов предложений ("представлений"), соответствующими департаментами и отделами. Поэтому речь идет о процессе редактирования, осуществлять которое службам обычно приходится в сжатые сроки. Лица, ответственные за осуществление программы, слишком часто усматривали в этой дополнительной работе лишь ее формальный аспект, что заставляло их чаще стремиться к обоснованию существования и методов их служб, а не к размышлению о возможности улучшений. Чтобы добиться реального участия в процессе глубокого осмысления и в то же время составления более интересного и эффективного документа, нужно было бы применить совершенно другой подход: высвободить время, создать условия для обдумывания, максимально свободного от повседневных обязанностей, организовать участие всех, кто в этом заинтересован. В настоящее время совокупности этих условий нет.

26. И еще более важно, что инструкциями предписывается единая форма подобного редактирования, независимо от видов соответствующих программ. Это приводит к аномалиям, на которые мы указывали в пункте 12 выше, и показывает, что добиться коллективных размышлений в неблагоприятных условиях крайне трудно: это может привести лишь к скептицизму и отказу от сотрудничества.

27. Наконец, понятие прогноза занимает слишком большое место во всем процессе в целом. Все те, кто участвует в нем, подчеркивают, что трудно предусмотреть на период, превышающий девять лет, что будет делаться в столь сложных и изменчивых областях, в которых сосредоточена деятельность Организации. Подобное утверждение совершенно точно для некоторых областей, но для всех оно не годится. Если не проводить необходимого различия между тем, что не поддается прогнозу, и тем, что может и должно прогнозироваться и планироваться, то это будет еще большим поощрением скептического отношения ко всему мероприятию.

28. Цели реформы в этих условиях были не поняты и не приняты большинством начальников служб, отвечающих за исполнение программ. Беседы, которые провел нижеподписавшийся инспектор с большинством из них, показывают, что они не против поразмыслить вместе, но что подавляющее большинство считает, что размышление должно осуществляться в совершенно иных условиях.

29. В итоге, предоставившаяся при подготовке среднесрочного плана и его введения возможность завязать конструктивный диалог между Секретариатом и государствами-членами не была использована. Секретариат Организации Объединенных Наций, в целом, привык занимать крайне

/...

осторожную позицию, что лишает его почти всякой возможности выступать с предложениями, которая, между тем, должна бы быть одной из основных его функций. Это положение резко отличается от положения, существующего в других организациях, где секретариат, наоборот, постоянно использует свои возможности выступать с инициативами и предложениями. Может быть в Организации Объединенных Наций было бы трудно отказаться от подобного порядка. Однако необходимо сделать все для того, чтобы заменить подобную атмосферу крайней осторожности на дух активного и созидательного диалога, и государства-члены могли бы, безусловно, сами оказать помощь в укреплении способности Секретариата выступать с предложениями.

30. Что касается оценки, то объяснение отсутствия настоящей подсистемы, включенной в систему планирования-программирования-оценки, кроется, может быть, в том, что значение и интерес оценки пока еще по настоящему не признаны. Несмотря на весьма многочисленные рекомендации ОИГ и резолюции Генеральной Ассамблеи, призывающие предпринять чрезвычайные шаги в этих областях, ресурсов по-прежнему не хватает, и это объясняет то, что дело сдвигается с места очень медленно.

31. Наконец, другие недостатки системы также объясняются тем, с каким трудом принимаются изменения, что свидетельствует одновременно о бюрократической косности и о том, с каким трудом осознается необходимость другого подхода к проблемам в случае, если, действительно, существует желание повысить эффективность Организации.

32. Помимо всех этих соображений существует, может быть, наиболее важное из них и заключающееся просто в том, что Организация Объединенных Наций крайне сложна и что трудно хорошо понять характер различных программ, воплощающих в конкретные мероприятия исключительно сложную задачу, порученную Организации. Это равносильно попытке изложить мысль о специфическом характере программ Организации Объединенных Наций, которой будет посвящена глава II. Только хорошее понимание всей совокупности явлений может позволить определить подход, который следует применить для осмысления проблемы повышения эффективности услуг и нормальной организации работы.

## Глава II

### Специфический характер программ и деятельности Организации Объединенных Наций

33. При адаптации к потребностям Организации — системы, преследующей целью обдумывание и совершенствование методов работы, следует учитывать специфический характер программ и деятельности этой организации. В данном случае речь не идет о применении теоретической и заранее разработанной системы, речь идет о создании механизма, отвечающего существующим потребностям. Поэтому необходимо определить конкретные характеристики различных видов программ и деятельности Организации Объединенных Наций.

#### 1. Семь видов программ

34. Тогда как большинство специализированных учреждений располагает программами, касающимися единственного сектора деятельности (сельского хозяйства, здравоохранения, электросвязи, метеорологии и т.д.), деятельность Организации Объединенных Наций является чрезвычайно сложной и разнообразной. Положение ЮНЕСКО (образование, общественные и точные науки, культура, связь) и, в определенной мере, МОТ (проблемы занятости и труда касаются всех секторов) весьма похоже на положение Организации Объединенных Наций. Однако Организация Объединенных Наций выступает как наиболее сложная организация системы, своего рода малая система внутри крупной системы. В программе Организации нет единства, и можно выделить по меньшей мере семь видов различных программ.

#### 35. I. Поиски мира и, в более общем плане, удачной организации международных отношений.

В настоящее время эта проблема касается трех крупных программ, шести программ, 20 подпрограмм, и ею занимаются 187 специалистов. Среди крупных программ речь идет о:

- деятельности, связанной с политическими вопросами и делами Совета безопасности;
- специальных политических вопросах;
- опеке и деколонизации.

/...

36. II. Выработка международных норм в области правосудия и прав человека.

Это касается двух крупных программ, шести программ, 25 подпрограмм, и этим занимаются 108 специалистов. Из крупных программ речь идет о двух:

- международном правосудии и праве;
- правах человека.

37. III. Беженцы и гуманитарная деятельность.

Эта крупная программа включает две программы: Управление Верховного комиссара по делам беженцев и БАПОР, в свою очередь включающих в себя десять подпрограмм и привлекающих к своей деятельности 473 специалиста (не учитывая внебюджетных средств, не включенных в бюджет Организации Объединенных Наций, и в частности, сотрудников БАПОР на местах, которых насчитывается около 17 000 человек).

38. IV. Экономическое и социальное развитие.

Совокупность экономических и социальных программ Организации Объединенных Наций составляет в свою очередь и сама по себе чрезвычайно сложную совокупность, связи которой с экономической и социальной деятельностью других учреждений системы Организации Объединенных Наций определены не очень четко. Можно выделить:

а) крупные программы или программы общетеоретического плана по экономическому и социальному развитию и поддержке переговоров по этому вопросу. Речь идет о:

- программе Департамента по международным экономическим и социальным вопросам и региональных экономических комиссий "Вопросы и политика, связанные с развитием": семь программ, 30 подпрограмм, 297 специалистов;
- программе ЮНКТАД, касающейся "валюты, финансов и развития": четыре подпрограммы, 39 специалистов;
- программе № 2 ЮНИДО "промышленные исследования и разработки", которая включает в себя также подпрограмму, посвященную "всеобщим и теоретическим исследованиям и разработкам": 11 специалистов;
- наконец, обо всей крупной программе статистики, которая может оказаться незаменимой для поддержки этих общих размышлений. Она включает в себя две программы, 21 подпрограмму и 157 специалистов.

/...

б) сектора, находящиеся в весьма неравном положении с точки зрения объема ресурсов, выделенных им, которые включают в себя (в том числе деятельность региональных и экономических комиссий):

- энергетику: семь программ, 18 подпрограмм, 57 специалистов;
- окружающую среду: шесть программ, 18 подпрограмм, 74 специалиста;
- продовольствие и сельское хозяйство: шесть программ, 13 подпрограмм, 76 специалистов;
- населенные пункты: шесть программ, 25 подпрограмм, 124 специалиста;
- природные ресурсы: семь программ, 19 подпрограмм 59 специалистов;
- народонаселение: шесть программ, 23 подпрограммы, 123 специалиста;
- государственное управление и финансы: три программы, девять подпрограмм, 35 специалистов;
- науку и технику: семь программ, 20 подпрограммы, 54 специалиста;
- социальное развитие: пять программ, 20 подпрограмм, 104 специалиста;
- транснациональные корпорации: одна программа, три подпрограммы, 50 специалистов;
- транспорт: семь программ, 32 подпрограммы, 83 специалиста;

с) два сектора, каждый из которых по объему равняется настоящей международной организации, которые, учитывая их значение и относительную независимость, следует рассматривать отдельно. Речь идет о:

- международной торговле (ЮНКТАД и региональные экономические комиссии): 244 специалиста;
- о промышленном развитии (ЮНИДО и региональные экономические комиссии): 394 специалиста.

/...

39. V. Две программы международной координации для решения отдельных проблем:

- крупную программу по злоупотреблению наркотиками (две программы, семь подпрограмм, 33 специалиста);
- крупную программу помощи в случае стихийных бедствий (одна программа, четыре подпрограммы, 24 специалиста).

40. VI. Главную программу информации следует выделить отдельно, учитывая ее специфическую цель, заключающуюся в том, чтобы "содействовать пониманию деятельности и целей Организации Объединенных Наций". Она включает в себя одну программу, четыре подпрограммы, и ее осуществлением занято 227 специалистов.

41. VII. Функционирование самой Организации.

Поскольку Организация Объединенных Наций представляет собой учреждение, нормальное функционирование которого является для международного сообщества важной целью само по себе, "общие службы", позволяющие Организации Объединенных Наций быть центром переговоров и предоставлять к услугам государств-членов эффективный Секретариат, также являются программами, которым необходимо обеспечивать постоянное совершенствование. К этим основным функциям относятся:

- функции обслуживания конференций: I 240 специалистов;
- функции административных, финансовых и управленческих служб: 742 специалиста;
- то есть в целом I 982 специалиста 3/.

---

3/ Численность штатов специалистов для этих двух последних "крупных программ" была получена автором доклада в результате использования таблиц штатного расписания, включенных в бюджет на 1982-1983 годы, и в результате учета персонала различных мест назначения и персонала, оплачиваемого за счет внебюджетных средств. Этот метод, возможно, отличается от метода, использованного авторами проекта среднесрочного плана при определении численности специалистов, занятых осуществлением основных программ.

/...

2. Условия, размышления:

Необходимое разграничение между тремя категориями программ.

42. Организация размышления над этими семью видами программ требует, чтобы были учтены особенности, свойственные каждому из них. Использование единой формулы, по-видимому, не подойдет. Формула, предложенная нынешним проектом среднесрочного плана и сводящаяся к разработке "стратегий" на уровне одних лишь подпрограмм, меньше всего годится для этого. И нет ничего удивительного в том, что эти пункты дают мало интересной информации и не создают почвы для серьезного размышления.

Необходимость выбора на разных уровнях.

43. В сущности, речь идет о том, чтобы сделать выбор между двумя видами программ и деятельности, которые быстрее всего позволят Организации добиться ее целей. Однако выбор для разных ранее перечисленных областей деятельности придется делать на различном уровне.

44. Необходимость сделать выбор между различными решениями для разработки эффективных программ должна быть очевидной для всех, кто отвечает за подготовку и управление осуществлением программ Организации. К сожалению, наиболее распространенная тенденция является противоположной и напоминает случай, когда каждый старается охватить все возможные аспекты всех секторов деятельности даже в случае, если ясно, что имеющиеся ресурсы не позволят сделать это всерьез. Это приводит к нереализму, который плохо удается прикрыть даже пустословием.

45. Можно привести весьма многочисленные примеры этой тенденции, которую нынешний проект среднесрочного плана хотя и не смог устранить, но, по крайней мере, выявил. Если в главе 24 "Транспорт", например, проанализировать четыре страницы, посвященные программе 1 "Развитие транспорта" и ее единственной подпрограмме "Глобальные перспективы развития транспорта", то обнаружится, что для того, чтобы "преодолеть препятствия и устранить сдерживающие факторы на пути развития транспорта и связи, с которыми сталкиваются развивающиеся страны", "определить острые проблемы, с которыми сталкиваются развивающиеся страны, и поощрять и активизировать сотрудничество и координацию в отношении этих вопросов между организациями, входящими в систему Организации Объединенных Наций, производить обзор и оценку прогресса, достигнутого в ходе осуществления стратегии правительствами, предоставлять информацию о новых технических достижениях в области транспорта и вопросах организационного характера, представляющих общий интерес, подготавливать подробные доклады и исследования,

/...

периодически рассматривать вопрос о потребностях наименее развитых стран и т.д.", в распоряжении административного подразделения Секретариата, занимающегося выполнением этих задач, имеется один-единственный специалист (пункт 24.16 главы 24 проекта среднесрочного плана на период 1984-1989 годов).

46. В данном случае речь идет о примере крайнего характера, но сопоставление перечней крупных целей, которые приводятся в большинстве программ и подпрограмм (продолжение поддержки правительств с целью разработки их законодательства, поддержка технического сотрудничества, подробные исследования и разработки, сбор и распространение информации, организация семинаров и т.д.) с численностью кадров, которые, зачастую, колеблются в пределах от 1 до 3 специалистов, не позволяет надеяться, что таким образом можно добиться серьезных результатов.

47. Однако простой статистический подсчет (см. приложение) показывает, что, например, для региональных подпрограмм в области энергии среднее количество кадров составляет 2,4 специалиста, для программ в области населенных пунктов - 2 специалиста, для программ в области социального развития - 2,3 специалиста. Подобные масштабы объяснимы для подпрограмм, рассчитанных на скромные, но точные и ограниченные достижения: например, для этого вида программ - либо серии конкретных исследований, либо создание конкретного учреждения, либо заключение соглашения, либо программы профессиональной подготовки, цели, которые могли бы быть поставлены с определенными сроками исполнения, но не все эти цели одновременно и без какого-либо графика выполнения, как обычно это имеет место.

Необходимые разграничения между планируемыми, частично планируемыми и непланируемыми видами деятельности.

48. В сущности, осуществление выбора и объяснение причин этого выбора является единственным реалистичным и поэтому эффективным способом. Но альтернативы в зависимости от видов программ полностью отличаются друг от друга. Ход размышлений изменяется в зависимости от того поддаются ли виды деятельности, которые предстоит определить, прогнозированию и, следовательно, планированию или же, наоборот, по своему характеру, не поддаются ни прогнозированию, ни планированию. В прошлом ОИГ неоднократно настаивала на проведении разграничения между планируемыми и непланируемыми видами деятельности (см., например, рекомендацию № 2 доклада о среднесрочном планировании в Организации Объединенных Наций, А/3484, пункты 41-44). Нынешняя форма планов, в которой используются одни и те же рамки представления и размышлений для всех областей деятельности и для всех видов программ, не учитывает этого основного момента; поэтому не удивительно, что он не является инструментом размышления.

/...

49. Разграничение между тремя категориями деятельности – планируемыми, частично планируемыми, непланируемыми – зависит одновременно от их характера и от степени консенсуса, существующего между государствами-членами по этому вопросу:

- различия по характеру: например, программы общей деятельности государств-членов (исследования и разработки, создание учреждений, профессиональная подготовка специалистов, распространение утвержденных форм и т.д.) могут позволить сделать выбор между различными видами или формами действий, которого программы обычного административного управления, состоящие, в основном, из непрерывных функций (набор кадров, составление бюджета, отчетность и т.д.), сделать не позволяют;
- различия по степени консенсуса: когда уровень консенсуса является разумным, речь идет о вопросах, по которым относительно легко построить структуру плана или программ действий, и необходимо прежде всего подумать о том, как наилучшим образом решить их. Зато, когда позиции государств-членов далеки друг от друга, поскольку задача Организации, состоящая, естественно, в том, чтобы сблизить их, оказывается особенно трудной, речь идет о вопросах, для решения которых очень неудобно разрабатывать планы.

50. Сочетание этих двух критериев позволяет отнести:

- к числу непланируемых видов деятельности: деятельность по поддержке переговоров или по определению концептуальных рамок этих переговоров (семь видов программ, описанных в пунктах 34-41, следует отнести к виду I. Поиски мира – значительная часть вида II. Международные нормы в области правосудия и права человека – вид IV а) общие размышления об экономическом и социальном развитии, IV с) переговоры по международной торговле;
- к числу планируемой деятельности в том, что касается лишь ее реформы или ее возможного улучшения – управленческую деятельность или функции непрерывного характера (вид VII. Функционирование самой Организации, III. Проблемы беженцев и гуманитарная деятельность),
- к числу планируемых видов деятельности: общую деятельность, принимаемую международным сообществом и пользующуюся разумной степенью консенсуса (вид IVb) и с), за исключением переговоров о международной торговле, помощь и научные исследования в целях развития определенных секторов, V. Международную координацию с целью решения конкретных проблем.

/...

Предлагаемая классификация учитывает лишь основной аспект каждой из программ; в нее должны быть включены нюансы, позволяющие учитывать тот факт, что одна и та же программа может включать в себя виды деятельности, относящиеся к трем категориям.

51. Это разграничение касается как концепции планирования, так и концепции оценки. В последующих пунктах будет сделана попытка более точно показать, что для каждой из этих категорий уровни стратегического размышления (иначе говоря виды выбора, который предстоит сделать) должны быть различными и что методы оценки будут отличаться друг от друга.

/...

Каким образом организовать размышление в непланируемых областях: поддержка переговоров.

52. Области, в отношении которых необходимо размышление на более общем уровне и постановка вопроса о самой концепции роли Организации, являются областями, в отношении которых степень консенсуса между государствами-членами весьма низка. К числу этих областей можно отнести, например:

- область поисков мира и безопасности,
- область координации на уровне системы Организации Объединенных Наций,
- область исследований и разработок, касающихся концепций развития,
- область переговоров о принципах и правилах, касающихся международной торговли,
- область определения норм, относящихся к международному правосудию или правам человека.

Здесь мы приводим пример лишь двух первых.

Пример области поисков мира.

53. Это самая важная область деятельности Организации, в зависимости от успехов которой о ней судит общественность всех стран, в которой ее эффективность наиболее серьезно ставится под вопрос и в которой, можно считать, было бы наиболее желательно эту эффективность повысить. Нынешняя структура крупных программ, упомянутых в пункте 35 выше, показывает, что эта область соответствует сегодня, главным образом:

- прямым усилиям, направленным на предотвращение военных действий или на скорейшее прекращение ведущихся военных действий (поддержка переговоров Совета Безопасности, направление миссий, военных наблюдателей или сил по поддержанию мира). Персонал, помогающий Генеральному секретарю в этих усилиях (политические вопросы Совета Безопасности специальные политические вопросы), насчитывает 54 специалиста,
- исследованиям, разработкам и усилиям по поддержке переговоров более долгосрочного характера: контролю и прогнозированию развития международного положения в области мира, в том числе безопасности в области использования морей, деятельности, направленной на заключение договоров об ограничении и сокращении вооружений, мирному использованию космического пространства (Отдел по политическим вопросам и Центр по разоружению). Численность персонала: 52 специалиста.

/...

- поддержке переговоров или распространению информации по вопросам, связанным с поддержанием мира: осуществление опеки, юридическое представительство еще не добившихся независимости стран, завершение деколонизации, борьба против апартеида. Численность персонала: 71 специалист.

54. Кажется очевидным, что для области подобного рода, уровень основного размышления не может ограничиваться уровнем подпрограммы. Единственные относящиеся, действительно, к проблеме степени эффективности Организации вопросы касаются:

- степени, в какой Организация могла бы с пользой развернуть исследования и разработки по предупреждению возникновения военных действий вместо того, чтобы сосредоточивать все свои усилия на вмешательстве после их возникновения, и видов деятельности, которые возможно было бы разработать с этой целью,
- совокупности усилий, которые Организация прилагает в настоящее время в ряде смежных областей,
- противоречия, которые, по-видимому, существуют между тем, что поиски мира являются наиболее важной задачей Организации, и тем, что для ее выполнения выделяется около 5 процентов ее кадровых специалистов (общая численность 187 человек).

55. Эти виды проблем, связанные с составом программ Организации в этой области, можно, очевидно:

- описать в стратегической части плана, которая будет касаться разбивки видов деятельности по крупным программам и которая должна находиться либо на уровне общего представления соответствующих главных программ в плане, либо на уровне текста введения плана,
- оценить лишь при осуществлении размышления, которое будет поручено группе внешних консультантов очень высокого уровня (сотрудники университета, исследователи, дипломаты, политические деятели), способных критически осмыслить концепцию программы Организации Объединенных Наций в этой области, являющуюся одновременно и столь важной и столь трудной.

Область координации на уровне системы Организации Объединенных Наций

56. Проблемы аспектов программы, касающиеся координации на уровне системы Организации Объединенных Наций, являются еще одним примером уровня размышления, который должен находиться на уровне самих крупных программ. Совершенно очевидно, что экономические и социальные программы Организации Объединенных Наций являются лишь частью совокупности экономических и социальных программ системы. Лишь в результате стечения обстоятельств тот или иной сектор деятельности (см. вышеприведенный перечень, пункт 38b и c) оказывается в рамках деятельности Организации Объединенных Наций вместо того, чтобы находиться в сфере компетенции другой организации или быть в центре внимания независимой организации. Зато экономическое и социальное размышление на более общем уровне естественно относится к кругу ведения Организации Объединенных Наций, хотя оно, как известно, распределено между несколькими центрами, занимающимися теоретическими разработками (см. пункт 38a выше) и координацией.

57. И если положение 3.7 проекта положения, касающееся введения, требует, чтобы этот документ, "который является ключевым элементом, представляющим собой неотъемлемую часть процесса планирования", "показывал координированным образом основные направления деятельности системы Организации Объединенных Наций", то это делается потому, что государства-члены осознали, что координация внутри системы, столь необходимая для ее эффективности, будет невозможна, если добиваться ее лишь традиционным путем переговоров, проводимых между учреждениями относительно секторов, над которыми они работают совместно, и необходимо предпринять попытку навести порядок в тот момент, когда разрабатываются и определяются программы организаций. Поэтому в резолюцию 32/197 о перестройке системы Организации Объединенных Наций (пункт 52) и было включено требование о развитии совместного планирования (joint planning). Но создается впечатление, что нынешняя практика не отвечает надеждам, которые можно было возлагать на нее вначале.

58. Однако подготовка введения к плану и самого среднесрочного плана для крупных программ и программ общетеоретического плана, касающихся экономического и социального развития должна позволить дать ответ на эти вопросы, если содержащиеся в нынешнем положении 3.7 проекта положения рекомендации будут соблюдены и если стратегические вопросы будут изложены в плане на соответствующем уровне, иначе говоря, на уровне крупных программ или с учетом всех главных программ и программ, касающихся этих проблем. Изложение этих проблем может и должно стать причиной двойного противопоставления:

/...

внутри самой Организации Объединенных Наций между защитниками той или иной концепции развития совпадение позиций тех, кто отдает предпочтение проблемам международной торговли, и защитников развития на уровне деревень (низовом уровне) не всегда было вполне очевидным;

в рамках системы Организации Объединенных Наций между различными "мировыми проблемными областями", о которых идет речь в разных документах, и, в частности, во вступительных документах среднесрочных планов различных Организаций 4/.

59. Два только что рассмотренных примера показывают, что для областей поддержки переговоров или исследований, касающихся их концептуальных рамок:

стратегия, которую необходимо разработать в плане, должна соответствовать уровню или касаться крупных программ;

методы оценки должны предполагать вмешательство консультантов со стороны на высоком уровне и должны в большей степени ориентироваться на представление концептуальных рамок, а не на результаты повседневной деятельности служб;

наконец, роль введения к среднесрочному плану должна иметь для этих видов программ основное значение, если подготовка этого документа была организована, с тем чтобы позволить сопоставить саму концепцию программ внутри Организации Объединенных Наций и в рамках системы Организации Объединенных Наций. В связи с этим для такой подготовки должен быть разработан очень точный график. Может быть также сочтено целесообразным рассмотреть вопросы существа, касающиеся подготовки введения, на ежегодных совещаниях АКК-КПК.

---

4/ Последний документ, опубликованный Генеральным директором ЮНЕСКО как вступление к среднесрочному плану на период 1984-1989 годов, заслуживает внимания, так как он представляет собой пример попытки изложения мировых проблем, который было бы интересно противопоставить концепциям Секретариата Организации Объединенных Наций. Этот документ только что опубликован под заглавием "Aux sources du futur" ("У истоков будущего").

Как организовать теоретическую разработку деятельности в областях совместных действий, в отношении которых существует разумный уровень консенсуса.

60. Для областей, в отношении которых существует разумный уровень консенсуса, касающийся целей Организации, уровень теоретической разработки должен находиться на уровне крупной программы и программы. Фактически, в данном случае речь идет о выборе между различными видами подпрограмм. Этот уровень теоретической разработки имеет ключевое значение по причинам, которые мы изложили в пунктах 41-44 выше, и он почти полностью игнорируется в нынешней форме плана. Пункты "Ориентация программы", которые, впрочем, были разработаны не для того, чтобы представлять альтернативные виды стратегии, были, как известно, в окончательном тексте опущены. Однако для того, чтобы планирование и оценка имели смысл, основные усилия должны быть направлены именно на это.

61. Большая часть экономических и социальных программ (помимо тех, что посвящены поддержке переговоров) относится к этой категории. Они включают, главным образом:

оказание помощи теоретическим разработкам и проведение национальной политики в определенном секторе,

сбор и распространение информации,

попытки координации национальной политики с целью решения проблем, встающих на мировом уровне,

изучение определенной области и углубление познаний в ней,

оказание помощи в подготовке специалистов по конкретным проблемам.

Это касается большинства основных программ, перечисленных в пункте 38b и c и в пункте 39 выше.

62. В отношении всех этих программ современная практика заключается в том, чтобы - в большинстве случаев - разработать подпрограммы, проведя разграничения между подсекторами деятельности в рамках программы. Так, в большинстве подпрограмм программы транспорта (глава 24) проводится разграничение между общими перевозками, морским судоходством, сухопутным транспортом, воздушным транспортом, дорожным транспортом, железнодорожным транспортом и т.д. В программе статистики (глава 22) в качестве подпрограмм выделяется промышленная статистика, энергетическая статистика, статистика цен, социальная статистика и т.д. Крупная программа социального развития (глава 21) подразделяется на подпрограммы, касающиеся женщин, молодежи, престарелых, инвалидов и т.д. Программа исследования и разработок ЮНИДО (глава 15) проводит различие между глобальными исследованиями и разработками, исследованиями и разработками по регионам и по странам, секторальными исследованиями и разработками и т.д.

Этот метод, который может быть оправдан в ряде случаев (в частности в случаях, когда подпрограммы, фактически, характеризуются масштабами и располагают персоналом, соответствующими, скорее, уровню программы) приводит, как правило, к неразберихе. Он, безусловно, не является методом планирования по целям, который состоял бы в нацеливании в общих вполне определенных рамках каждой подпрограммы на конкретную и правильно определенную цель. Он почти всегда соответствует административной структуре подразделения, отвечающего за осуществление программы, и таким образом противоречит положению 3.6 нынешнего проекта положения, которое гласит, что "план составляется по программам, а не по административным подразделениям". По этому вопросу нужно было бы, наверное, сформулировать более точное определение, записав, что "план составляется по целям, а не по административным подразделениям". Именно это мы и предлагаем сделать в пункте 79 ниже.

63. Определение среднесрочной цели, преимущественно с ограниченными сроками исполнения, по подпрограммам делается редко. Однако можно отметить программу по транснациональным корпорациям (глава 23), в которой проводится разграничение между тремя подпрограммами, соответствующим трем конкретным целям: принятию кодекса поведения, увеличению вклада транснациональных корпораций в развитие и укрепление способности принимающих стран рассматривать вопросы, связанные с транснациональными корпорациями. В плане можно найти ряд других примеров подпрограмм этого вида, но для всех программ, поддающихся планированию, будет необходимо располагать методом, который систематически приводит к планированию по целям. Поэтому нужно более совершенно определить в положении метод анализа, которого следует придерживаться. Этот метод может состоять в определении в рамках единственной подпрограммы, входящей в состав каждой программы, всех видов деятельности постоянного характера, которые необходимо предпринять для ее осуществления, но которые не могут соответствовать точной цели с определенным сроком исполнения (такой как, например, регулярный сбор и распространение информации, повторные публикации и т.д.), а затем в определении целей с определенным сроком исполнения, которым должны соответствовать все остальные подпрограммы. В пункте 83 ниже мы даем указание, каким образом можно вести поиски этих целей в рамках изложения стратегических проблем, а в пункте 84 - перечень видов целей, которого можно придерживаться для составления подпрограмм с определенным сроком исполнения.

64. Что касается оценки этого вида программ, то необходимо признать, что ее методику еще предстоит уточнить. Самая значительная трудность, с которой приходится здесь сталкиваться, состоит в том, что средства ознакомления с программами или оценки их эффекта (влияния) разработаны слабо. Когда речь идет, например, о помощи национальной

/...

политике, крайне трудно выяснить мнение тех, кто пользуется ее результатами, и нет уверенности в том, что сами пользователи могут точно определить воздействие различных форм помощи, которую они получили от Организации Объединенных Наций. Роль самой Организации Объединенных Наций и огромной сети международных или национальных учреждений, занимающихся предоставлением помощи в целях развития, является, помимо всего прочего, довольно незначительной. Для преодоления этих трудностей в настоящее время прилагаются методологические усилия, и ОИГ принимает участие в этом. Однако уже сейчас можно сказать, что необходимо приложить особые усилия для определения пользователей и что от успеха этого мероприятия зависит весь дальнейший прогресс. В общем, в какой бы форме не производилась оценка, было бы весьма желательно, чтобы участие лиц, отвечающих за осуществление самих программ, всегда поощрялось.

/...

Области административного управления и непрерывной деятельности

65. В настоящем плане очень мало примеров административно-управленческой деятельности, которую положение 3.5 проекта положения отныне требует планировать. Однако, как мы отмечали в пункте 12 в связи с подпрограммой, касающейся секретариата Административного трибунала, выясняется, что нынешняя форма составления плана совершенно не соответствует этому виду деятельности. Чтение других программ, касающихся управленческой деятельности (три четверти объема деятельности УВКБ или весь объем деятельности БАПОР), показывает также, что тексты, в которых они описываются, практически ничего не добавляют к тому, что можно прочитать в бюллетене Генерального секретаря ST/SGB, посвященном организации Секретариата. Совершенно очевидно, что необходимо также определить в плане для этой категории деятельности особый вид описаний и соответствующий метод оценки.

66. Что касается описания в плане, то нет необходимости отказываться от названий крупной программы, программы и подпрограммы, но зато необходимо признать, что нужно отказаться от нынешней структуры описания по целям, проблемам и стратегии и ограничиться кратким описанием выполняемых функций, сопровождающимся, насколько это возможно, цифровыми указаниями относительно их выполнения (количество принятых за год на работу лиц для службы набора кадров, переведенных страниц для служб письменного перевода и т.д.) и сведениями об ожидаемых изменениях, объеме и характере их деятельности. Зато было бы очень полезно посвятить каждому административному подразделению отдельный документ в форме подпрограммы, который мог бы быть назван "соображения о предполагаемых улучшениях и реформах". Модернизация и улучшение исполнения управленческих функций является важным аспектом повышения эффективности Организации, и реформы в этой области вполне поддаются планированию.

67. Оценка, касающаяся этого вида деятельности, должна также характеризоваться свойственной ей методологией. Руководствуясь вышеупомянутыми общими принципами, в ходе нее следует, в частности,

попытаться каждый раз, когда это возможно, определять отдачу служб в цифровом выражении,

найти виды мер и реформ, которые могли бы повысить эту отдачу.

"Стратегия" подпрограмм

68. Из вышеизложенных замечаний следует, что изложение наиболее важных стратегических вопросов должно производиться либо с учетом самых крупных программ, либо на уровне крупных программ и программ, чтобы объяснить выбор различных целей, которые должны соответствовать каждой подпрограмме. Однако необходимо также располагать изложением стратегических или тактических вопросов на уровне подпрограмм.

/...

Тем не менее в большинстве случаев, когда цель с определенным сроком исполнения вполне определена для подпрограмм, должно быть достаточно описания этапов, предусмотренных для ее достижения, иначе говоря, установления реестра сроков оплаты векселей.

### Заключение главы II

69. В заключение можно было бы кратко резюмировать совокупность утверждений, сделанных в этой главе, отметив,

что семь различных видов программ, определенных в зависимости от вида их целей, можно подразделить в целях теоретической разработки и организации работы, т.е. планирования и оценки, на три различные категории: категорию поддержки переговоров, категорию совместных действий на международном уровне, пользующихся определенной степенью консенсуса, и категорию административного управления,

что для этих трех категорий всегда необходимо, отталкиваясь от целей, поставленных перед Организацией, производить выбор средств, позволяющих наиболее эффективно добиваться этих целей, учитывая незначительность имеющихся ресурсов,

что этот выбор тем не менее не может осуществляться на одном и том же уровне в трех указанных областях и что он должен осуществляться с использованием различных методов как в области оценки, так и в области изложения стратегических вопросов, призванных обосновать его.

Глава III будет посвящена именно рассмотрению вопроса о том, каким образом положение могло бы учесть эти утверждения.

/...

Глава III

Основные характеристики, отвечающие  
потребностям регламентации

70. Хотя основные направления, которых следует придерживаться, чтобы система планирования-программирования-оценки превратилась в настоящую систему теоретической разработки и организации, отвечающей специфическим характеристикам программ и деятельности Организации Объединенных Наций, являются характеристиками, описанными в главе II, разработка положения и правил должна позволить исправить сложившееся положение. С одной стороны, различные исправления, изменения или дополнения должны помочь определить наиболее подходящие и наиболее четкие регламентные рамки. С другой стороны, организация консультаций в рамках Секретариата при участии специалистов, отвечающих за теоретическую разработку и осуществление программ, могла бы помочь проверить, достаточно ли понята и принята положение и правила или, по меньшей мере, что касается правил, учтены ли замечания тех, кто отвечает за их применение. В последующих пунктах мы рассмотрим поэтому статьи положения, которые, по нашему мнению, следует улучшить при их редактировании и указать, какие виды правил должны им соответствовать, настояв на:

условиях организации теоретической разработки при осуществлении оценки (положения 6.1 и 6.2 проекта положения),

внесении изменений в существующие документы для облегчения диалога между Секретариатом и государствами-членами (положения 3.6, 3.7 и 4.4 проекта положения),

методе организации консультаций по правилам и внутри Секретариата.

1. Условия теоретической разработки: более тесная связь оценки с системой планирования-программирования-оценки 5/.

71. Как мы видели выше, трудно представить себе, что можно организовать серьезную коллективную теоретическую разработку программы Организации в рамках Секретариата, придерживаясь жестких рамок редакции "инструкций" и сжатых сроков.

---

5/ Эта часть доклада была подготовлена совместно с инспектором Сохмом, являющимся автором пяти докладов об оценке, цитированных выше в предыдущих ссылках.

Можно было бы рассмотреть различные формулировки, способные содействовать более свободной теоретической разработке. В связи с проведением внутренней и внешней оценки последние могут включать, например, личное консультирование начальников служб Генеральным секретарем относительно их идей о реформах или подготовку сводных документов по крупным программам, предназначенных для публикации, или же "подробные исследования", подобные тем, которые использовались другими учреждениями и о полезности которых мы упоминали в нашем докладе 1979 года (A/3484, пункты 18-23). Но, с другой стороны, ни одна формулировка не может быть удачной, если для ее применения не выделяется необходимого времени, иначе говоря, если соответствующие этому усилию результаты не запрограммированы в бюджете по программам. С другой стороны, необходимо, чтобы избранная формулировка позволяла привлечь к теоретической разработке членов Секретариата и представителей государств-членов. Именно по этой причине создается впечатление, что оценка дает все, чтобы ответить на поставленные таким образом проблемы. Но необходимо, чтобы она была более тесно связана с системой планирования и чтобы методы, используемые для ее проведения, соответствовали специфическим характеристикам программ организации.

72. В таком случае статьи 6.1 и 6.2 нынешнего проекта положения и соответствующие правила, относительно которых КПК дал рекомендацию разработать в них аспекты, касающиеся цели, характера, методологии и периодичности оценок, могли бы быть изменены для конкретного определения условий улучшения этой связи.

73. С одной стороны, было бы полезно рассмотреть вопрос о полной переделке плана нынешнего проекта положения в целом, чтобы поставить описание оценки, иначе говоря, основного этапа теоретической разработки, перед описанием среднесрочного плана и бюджета 6/. Подобное изменение носило бы, безусловно, лишь символический характер, но было бы существенным. Оно показало бы, что система планирования-программирования-оценки должна носить в первую очередь теоретический, а потом уже редакционный характер.

74. С другой стороны, было бы полезно, чтобы цели, график и методы осуществления оценки были определены на уровне положения. Поэтому мы предлагаем дополнить и изменить нынешние положения 6.1 и 6.2 положения следующим образом.

---

6/ Это выглядело бы так: статья III. Оценка, статья IV. Среднесрочный план, статья V. Аспекты бюджета, касающиеся программы, статья VI. Контроль за исполнением программ.

/...

Предлагаемое положение 6.1 7/: Целью оценки является:

в общем плане, как можно более систематично и объективно определять соответствие, эффективность и воздействие деятельности Организации по отношению к ее целям,

и позволить Секретариату и государствам-членам при подготовке плана производить глобальные теоретические разработки для повышения эффективности основных программ Организации путем изменения их содержания и, при необходимости, пересмотра их целей.

75. Предлагаемое положение 6.2: Все виды деятельности, предложенные в плане, оцениваются за определенный период времени. Программа и график оценки предлагаются Генеральным секретарем и утверждаются Генеральной Ассамблеей точно так же, как и проект среднесрочного плана. В этой программе указывается перечень программ и видов деятельности, которые считаются чрезвычайно важным оценить перед подготовкой будущего плана; виды, произведенной оценки, лица, отвечающие за разработку докладов, процедуры рассмотрения, утверждение и осуществление выводов, которые будут сделаны из него. Программа оценки пересматривается каждые два года одновременно со среднесрочным планом. Участие в оценке заинтересованных административных подразделений программируется в бюджете по программам. График устанавливается таким образом, чтобы оценка выбранных программ была закончена к моменту редактирования следующего среднесрочного плана.

76. Предлагаемое положение 6.3: "Производится как внутренняя, так и внешняя оценка. Генеральный секретарь определяет методы внутренней оценки. Эти методы дифференцируются с тем, чтобы учитывать различные виды программ. Генеральная Ассамблея предлагает подходящим органам, включая Объединенную инспекционную группу, произвести специальную внешнюю оценку и представить доклад о ее результатах".

Это положение должно быть дополнено правилами, в которых будут рассмотрены различные методы применения к трем крупным категориям программ, описанным в главе II настоящего доклада.

77. Предлагаемое положение 6.4: Выводы оценок должны включаться в формулирование и исполнение последующих планов и программ,

---

7/ Или статьи 3.1, 3.2, 3.3 и т.д., если будет принято предложение, выдвинутое в пункте 73. Подчеркнутые части являются дополнениями или изменениями, предложенными в отношении текста проекта доклада КПК.

/...

точно так же, как и касающиеся их руководящие принципы, после их утверждения компетентными межправительственными органами. В связи с этим одновременно с текстами проектов среднесрочного плана и его введения разрабатывается и представляется государствам-членам сводный доклад, где кратко излагаются выводы, которые Генеральный секретарь предлагает сделать из всех оценок, входящих в состав программы оценки.

2. Изменения, которые необходимо внести в нынешнюю концепцию плановых документов, чтобы облегчить диалог между Секретариатом и государствами-членами.

78. Чтобы учесть указания, сделанные в главе II относительно необходимости различного подхода к описанию трех категорий деятельности в плане роли, которую призвано играть введение к среднесрочному плану и концепции роли бюджета по программам, в положения 3.6, 3.7 и 4.4 нынешнего проекта положения предлагается внести следующие изменения.

/...

79. Форма и основное содержание среднесрочного плана - положение 3.6.

Нынешний текст положения 3.6 предлагается дополнить, заменив его рядом следующих положений.

Предлагаемое положение 3.6: План составляется по целям 8/, а не по организационным подразделениям. Он определяет:

- а) крупные программы, включающие все мероприятия, проводимые в данном секторе;
- б) программы, включающие в рамках крупной программы, все мероприятия в данном секторе, которыми занимается отдельное организационное подразделение, обычно на уровне отдела;
- с) подпрограммы, включающие в рамках программы, все мероприятия, которые направлены на достижение одной среднесрочной задачи или нескольких тесно связанных между собой задач.

80. Предлагаемое положение 3.6 бис: План делает упор на описании целей и стратегии. Форма составления, включенного в него анализа, зависит от вида и характера деятельности. В связи с этим проводится различие между:

- областями, в которых главной задачей Организации является облегчение переговоров между государствами-членами. Эти области включают, в частности область научных исследований и мира, область главных направлений развития, область определения норм международного судопроизводства и прав человека, область организации международной торговли;
- областями программ совместных действий в международном плане, в отношении которых между государствами-членами существует разумный уровень консенсуса, такими, как оказание помощи в разработке и осуществлении национальной политики, организация международного сотрудничества в определенных секторах, подробные исследования и разработки, интересующие все международное сообщество, сбор и распространение информации, пропаганда норм, одобренных Генеральной Ассамблеей;
- областями административного управления Организацией или осуществлением задач, порученных Организации Генеральной Ассамблеей.

---

8/ Дополнительным соображением в пользу замены слова "программам" словом "целям" было то, что в тексте того же самого нынешнего положения 3.6 "программа" определяется как соответствующая деятельности, за которую отвечает какое-либо организационное подразделение.

/...

81. Предлагаемое положение 3.6 тер: Для области поддержки переговоров изложение вопросов стратегии производится на уровне рассматриваемой области, которая может включать ряд крупных программ. Они оценивают прогресс, достигнутый к моменту разработки плана в рассматриваемой области, анализируют причины имевшихся срывов или медленные темпы достигнутого прогресса, обосновывают продолжение уже начатых мероприятий или предлагают, при необходимости, изменить их форму или изыскать новые пути их осуществления. Они разъясняют выбор, который Генеральный секретарь предлагает сделать между рядом возможных решений, и определение перечня крупных программ и программ, предложенных в плане.

Что касается всех видов деятельности, связанной с деятельностью по поддержке переговоров и включенных в ту же программу, но носящих характер поддающихся планированию, таких как долгосрочные исследования и разработки, сбор и распространение информации, совместная деятельность, в отношении которой имеется разумный уровень консенсуса, то их представление осуществляется в соответствии с положениями, описываемыми в положении 3.6 квинквиес далее.

82. Предлагаемое положение 3.6 кватер: Для областей административного управления Организацией или осуществлением задач, порученных Организации Генеральной Ассамблеей

- по программам и подпрограммам разрабатывается описание этих видов деятельности, иллюстрируемых, по возможности, цифровыми показателями их наиболее характерных результатов и прогнозируемых изменений в их объеме или характере на плановый период,
- затем доклад посвящается краткому изложению результатов самых последних оценок и указанию реформ, которые Генеральный секретарь предлагает провести для повышения отдачи или сокращения расходов на выполняемые таким образом функции. Что касается среднесрочных планов реформ, то дается указание основных прогнозируемых этапов и график их исполнения в течение планового периода.

83. Предлагаемое положение 3.6 квинквиес: Для областей программ совместных действий в международном плане

а) план содержит на уровне крупных программ и программ перечень текстов, дающих полномочия на проведение работ, описание преследуемых целей, проводя различия между целями государств-членов и целями Секретариата Организации, и изложение стратегии, предложенной для достижения этих целей. В этом изложении стратегии определяются

- проблемы, которые предстоит решить,
- дается обзор уже приложенных усилий и мер, принятых в этих областях государствами-членами, организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций или другими международными организациями, и наконец, самой Организацией Объединенных Наций к моменту редактирования плана.

/...

- результаты последних оценок деятельности Организации Объединенных Наций,
- различные методы, которые можно будет рассмотреть для содействия решению проблем в ходе планового периода, и причины предложенного Генеральным секретарем выбора между различными методами, иначе говоря, перечень предусмотренных подпрограмм;

в) подпрограммы определяются:

- с сохранением одной из них для описания всех непрерывных видов деятельности (регулярного сбора и распространения информации, повторяющихся публикаций), которые считаются необходимыми для нормального исполнения программы;
- соотнося каждую из остальных с целями с определенным сроком исполнения.

84. Правила, соответствующие положению 3.6 квинквиес, должны включать перечень основных видов целей с определенным сроком исполнения, подразбивая их по категориям, например:

- исследования и разработки: подготовка ряда исследований, касающихся определенной области; подготовка серии публикаций; определение этапа научных исследований; создание организационно оформленной системы научных исследований (региональный институт и т.д.); подготовка межправительственной программы научных исследований;
- информация: создание системы информации; определение уровня информированности по конкретному вопросу круга публики, определяемого по его составу и по порядку величины в цифровом выражении;
- профессиональная подготовка; профессиональная подготовка определенного количества специалистов, в которых нуждаются государства-члены для осуществления конкретной политики; создание учреждений, отвечающих за обеспечение непрерывной профессиональной подготовки; система помощи, позволяющая подготавливать в национальных масштабах определенное количество специалистов в определенном количестве стран;
- международные соглашения в областях, где уровень консенсуса между государствами-членами позволяет надеяться на их заключение в течение планового периода;
- признание государствами-членами норм и методов, рекомендованных Генеральной Ассамблеей;

/...

- конкретные цели: разработка механизмов сотрудничества в региональном масштабе; заключение между правительствами соглашений, преследующих представляющие общий интерес региональные цели; оказание конкретной помощи существующим региональным учреждениям; осуществление межправительственной программы, направленной на достижение цели, поставленной международным сообществом, и т.д.

85. В нынешний текст положения 3.7 введения к среднесрочному плану предлагается внести следующие изменения:

Предлагаемое положение 3.7: Плану предшествует вступительная часть, которая является ключевым неотъемлемым элементом процесса планирования и которая:

- подчеркивает согласованным образом основные направления, предложенные для деятельности системы Организации Объединенных Наций, в зависимости от изменения мировой проблематики, проводя различие в числе областей поисков мира между областью переговоров, касающихся экономического и социального развития, и областью совместных действий, предпринятых международным сообществом и пользующихся разумной степенью консенсуса.

Остальное без изменений.

86. Что касается введения, то в дополнительных правилах должны содержаться уточнения:

- а) относительно метода подготовки введения должны уточняться задачи, возлагаемые в связи с этим на различные службы, которым должно быть предложено сотрудничать в их выполнении, и, в частности, на службы, которым поручено теоретически осмыслить условия развития;
- б) относительно графика подготовки и обсуждений, чтобы позволить провести необходимое сопоставление, в частности, с крупными учреждениями системы Организации Объединенных Наций и между представителями учреждений (АКК) и представителями государств-членов, в частности, в КПК;
- в) относительно содержания самой вступительной части, в связи с которой в плане должны быть проведены разграничения между тремя областями деятельности, которые мы предлагаем рассмотреть в положении 3.7 и объяснить, каким образом основные направления главных программ вытекают из соответствующей проблематики.

87. Наконец, в том, что касается бюджета по программам к нынешнему положению 4.4 можно сделать следующее дополнение. Речь пойдет о добавлении после слов "мероприятий и пользователей" и перед словами "предлагаемый бюджет по программам сопровождается такими информационными приложениями ... " следующего текста:

/...

"Бюджету по программам предшествует справка, разъясняющая основные изменения, внесенные в содержание программ и в объем ресурсов, выделенных им по сравнению с предыдущим двухголичным периодом, и указывающие на предусмотренные темпы осуществления планов для всей совокупности деятельности, соответствующей целям с определенным сроком исполнения".

88. Правило должно, в частности, разъяснять, каким должно быть описание в бюджете по программам различных категорий показателей.

89. Возможности объединения положения о планировании и финансового положения.

Очевидно, между значительной частью финансового положения, и в частности положениями II и III, и положением о цикле планирования существует прямая связь. В приложении к докладу Генерального секретаря и докладу КПК указываются изменения, которые предложено внести в финансовое положение после принятия новой регламентации. В нем рассматриваются положения 3.3, 3.6 и 13.1 нынешнего финансового положения. Эти изменения, приводящие к повторению одного и того же текста в обоих положениях, по меньшей мере отчасти, к тому же касаются, по-видимому, не всех положений финансового положения, которые должны были быть затронуты. Нынешним текстом этого положения на заместителя Генерального секретаря по вопросам администрации, финансов и управления возлагается к тому же, не упоминая о роли Генерального директора по вопросам развития, полная ответственность за подготовку бюджета по программам. С другой стороны, нынешние положения закрепляют порядок управления бюджетом по характеру расходов и никоим образом не отражают программного аспекта бюджета по программам. Наконец, стиль, в котором составлены оба положения, характеризуется значительными противоречиями. По всем этим причинам было бы в определенной степени интересно рассмотреть вопрос о том, каким образом могли бы быть объединены оба эти положения.

/...

3. Возможности составления преамбулы к положению.

90. Проект, предложенный Секретариатом, не имеет преамбулы. Цели цикла планирования весьма строго описаны в положении 2.2, которое гласит: "Цикл планирования, программирования, составление бюджета и оценки являются составной частью общего процесса выработки политики и осуществления управления в Организации. Вышеуказанные документы используются для обеспечения координации мероприятий и наиболее эффективного и экономного использования ресурсов в соответствии с установленным назначением".

91. Это описание точно лишь отчасти, и его недостаточно для определения целей, предложенных теми, кто прилагал и продолжал настойчиво прилагать усилия для разработки этой методологии. В частности, оно не проливает свет на роль, свойственную различным документам, и создается впечатление, что оно подразумевает, что единственной целью несрочного плана является оказание помощи в координации и строгом соблюдении законодательных мандатов в соответствии со строго "бюджетной" концепцией роли плана, полностью противоречащей концепции общей теоретической разработки и критического осмысления методов, изложенной в этом докладе. Им не отдается должного и роли Генерального секретаря и его полномочиям выдвигать инициативы.

92. Поэтому важно, чтобы цели были изложены как можно более четко, особенно, если стремиться к тому, чтобы дисциплина планирования не показалась тем, кому будет поручено проводить ее в жизнь, бесполезным ограничением, навязанной со стороны бюрократической формой, излишней формой контроля, от которой прежде всего следует уклоняться. Преамбула позволила бы постоянно напоминать всем, кто участвует в осуществлении планирования, о причинах усилий, которые им требуется приложить.

93. Текст этой преамбулы мог бы быть следующим:

"Проблемы, которые должна помочь решить Организация Объединенных Наций, учитывая их мировое значение и ограниченность средств, выделенных на их решение, представляют особые трудности и риск, в частности риск определения слишком многочисленных или слишком крупных целей без соотнесения их с имеющимися средствами, риск подмены действия словами, риск сползания в рутину, выбора путей, ведущих в тупик, и т.д.

Основные цели дисциплины цикла планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки заключаются в том, чтобы позволить преодолеть эти трудности и ограничить этот риск.

Речь идет о том, чтобы:

- периодически как можно более полно пересматривать все программы Организации,

/...

- облегчить предварительное осмысление необходимого выбора между различными видами возможных действий, учитывая существующие ограничения,
- привлечь к такому осмыслению всех участников деятельности Организации и, в частности, представителей делегаций и Секретариата,
- определить то, что возможно, и выявить разумные и политически приемлемые для всех государств-членов цели,
- ясно отразить произведенный выбор в конкретных целях, в четких программах и в планах работы, определяющих задачи каждого из исполнителей,
- иметь в распоряжении рычаги контроля за исполнением и проверки эффективности проведенной работы,
- регулярно выяснять, подтверждают ли полученные результаты обоснованность выбранных направлений, и извлекать уроки из успехов или срывов для более совершенной переработки программ Организации.

Основными рычагами, используемыми для достижения этих целей, являются:

- система оценки, которая должна помочь постоянной теоретической разработке и облегчить подготовку последующих планов,
- введение к среднесрочному плану и сам среднесрочный план, которые должны позволить сделать окончательный выбор между различными возможными направлениями,
- бюджет по программам и доклад об исполнении программы, которые должны позволить разработку точных планов работы и осуществление контроля за их исполнением.

Строгая дисциплина, соблюдение которой предполагается при использовании основных рычагов, требует со стороны тех, кто принимает ее, постоянных усилий, которые оправдываются непрерывным повышением эффективности Организации во всех областях.

#### 4. Возможность организации консультаций в рамках Секретариата

94. Проект положения, пересмотренный КПК, доклад Генерального секретаря и проект правил, которые он содержит, и нынешний доклад ОИГ дают в распоряжение Генеральной Ассамблеи многочисленный материал, который может оказаться полезным при разработке окончательного положения о цикле планирования-программирования-оценки. Рассмотрение

/...

подобранных, таким образом, документов должно позволить Генеральной Ассамблее высказаться по вопросу об основных направлениях, которые должны быть соблюдены положением и сопровождающими его правилами. Однако в пунктах 24 и 25 выше мы указали, что одним из основных соображений малоудовлетворительного характера нынешнего положения является авторитарная концепция, которая до сих пор лежала в основе существующей регламентации, а в пункте 70 - что со специалистами Секретариата, которым будет поручено претворение в жизнь новой регламентации, было бы полезно провести консультации о концепции и формулировании правил. Чтобы быть полезными, подобные консультации требуют определенного времени, и поэтому было предложено, чтобы Генеральная Ассамблея рассмотрела вопрос:

о принятии на нынешней (тридцать седьмой) сессии текста положения, которое может применяться сразу после его утверждения;

об обращении к Генеральному секретарю с просьбой подготовить текст правил с учетом изменений, которые Генеральная Ассамблея могла принять на нынешней сессии, и проконсультироваться по этому тексту с лицами, отвечающими за осуществление всех программ;

о пересмотре на тридцать восьмой сессии текста положения и правил для того, чтобы по возможности учесть результаты указанных консультаций.

Консультации могут выражаться в направлении лицам, отвечающим за осуществление всех программ, имеющихся документов, о которых только что шла речь, а также рекомендаций самой Генеральной Ассамблеи, и в обращении к ним с просьбой подготовить по тексту правил предложения и изменения, которые покажутся им уместными. Эти консультации могут сопровождаться проведением подробных исследований, по меньшей мере по трем важным проблемам, на которые пока не дано такого точного ответа, как хотелось бы, то есть:

по определению пользователей и сетей пользователей результатами различных программ,

по определению целей подпрограмм с определенным сроком исполнения,

по методологии оценки различных видов программ.

ОИГ охотно согласилась бы содействовать проведению подобного исследования. В докладе Генерального секретаря тридцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи мог бы быть представлен обзор ответов, полученных от лиц, отвечающих за осуществление программ.

/...

Глава IV

Краткий обзор выводов и рекомендаций

95. Настоящий доклад можно изложить в несколько слов следующим образом.

Нынешняя концепция цикла планирования-программирования-оценки в том виде, как она описана в резолюциях Генеральной Ассамблеи и в документах, которые были утверждены этими резолюциями (в частности во многих докладах КПК и рекомендациях ОИГ), была значительно уточнена и требует лишь нескольких штрихов и дополнений для того, чтобы стать для Организации средством постоянного повышения ее эффективности. Но пока эта система не понята и не применяется в удовлетворительной степени. Поэтому одновременно с изучением и утверждением Генеральной Ассамблеей положения или правил с целью кодификации методологии всего цикла планирования-программирования-оценки необходимо:

рассмотреть вопрос, каким образом можно уточнить, дополнить и разъяснить нынешний проект регламентации с целью облегчить его применение;

провести консультации с теми, кому будет поручено применять эту регламентацию, чтобы полностью проинформировать их о настоящих целях реформы и выяснить их мнение о концепции и формулировку регламентации.

96. Пересмотр и разъяснение регламентации должны касаться, в частности:

проведения разграничения между тремя видами областей деятельности: деятельностью по поддержке переговоров, совместной деятельностью по вопросам, по которым достигнута определенная степень консенсуса между государствами-членами, деятельностью по административному управлению;

адаптация оценки этих различных категорий деятельности и их включения как основного аспекта теоретической разработки в график подготовки среднесрочного плана и его вступительной части;

адаптация составления среднесрочного плана в соответствии с этими тремя видами деятельности в том, что касается концепции изложения стратегических вопросов и уровня, на котором она должна производиться, и определения целей с определенным сроком исполнения в каждой подпрограмме.

/...

97. Поэтому основные рекомендации этого доклада касаются:

рекомендация № 1: возможности замены положений 6.1 и 6.2 проекта положения текстами положений, предлагаемых в пунктах 74-77 настоящего доклада;

рекомендация № 2: возможности замены положения 3.6 проекта положения текстами пяти предположений, предлагаемых в пунктах 79-83;

рекомендация № 3: возможности придания большей ясности положению 3.7 проекта положения в соответствии с предложениями, сделанными в пункте 85;

рекомендация № 4: возможности придания большей ясности положению 4.4 проекта положения в соответствии с предложениями, сделанными в пункте 87;

рекомендация № 5: возможности принятия текста преамбулы к положению, за основу которого мог бы послужить текст, предлагаемый в пункте 93;

рекомендация № 6: возможности редактирования правил, дополняющих новые положения, предлагаемые в данном докладе, на условиях, разъясненных в пунктах 76, 84, 86 и 88;

рекомендация № 7: возможности объединения финансового положения и положения о планировании на условиях, разъясненных в пункте 89;

рекомендация № 8: проведения консультаций с лицами, отвечающими за исполнение программ в рамках Секретариата, относительно формулировки окончательного текста правил на условиях, описанных в пункте 94.

/...

Приложение  
Разбивка крупных программ Организации Объединенных Наций по программам и подпрограммам  
Число специалистов, выделенных в их распоряжение

Крупные программы	Центральные программы	Центральные подпрограммы	Региональные программы	Региональные подпрограммы	Всего по программам	Число специалистов		Всего
						Центральные программы	Региональные программы	
Политические вопросы и дела Совета Безопасности	2	8	-	-	8	108	-	108
Специальные политические вопросы	1	3	-	-	3	19	-	19
Международное правосудие и право	5	21	-	-	21	60	-	60
Опека и деколонизация	3	9	-	-	9	60	-	60
Помощь в случае стихийных бедствий	1	4	-	-	4	24	-	24
Права человека	1	4	-	-	4	48	-	48
Наркотические средства	2	8	-	-	8	33	-	33
Защита беженцев и помощь им	2	10	-	-	10	473	-	473
Общественная информация	1	4	-	-	4	227	-	227
Вопросы и политика в области развития	2	11	5	19	30	88	186	274
Энергетика	2	5	5	13	18	23	32	55
Окружающая среда	1	10	5	8	18	48	26	74
Продовольствие и сельское хозяйство	1	1	5	12	13	16	60	76
Населенные пункты	1	8	5	17	25	90	34	124
Промышленное развитие	3	13	5	12	25	328	66	394
Международная торговля	9	19	5	21	40	156	88	244
Природные ресурсы	2	7	5	12	19	11	48	59
Народонаселение	2	9	4	14	23	55	78	133
Государственно-административная деятельность и финансы	1	5	2	4	9	24	11	35
Наука и техника	2	7	5	13	20	36	18	54
Социальное развитие	1	11	4	9	20	58	46	104
Статистика	2	8	5	13	21	97	60	157
Транснациональные корпорации	1	3	-	-	3	37	13	50
Транспорт	2	6	5	26	32	22	61	83
ВСЕГО	50	194	65	193	387	2.141	827	2.988