

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/34/84/Add.1
5 September 1979
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать четвертая сессия
Пункт 102 предварительной повестки дня

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад о среднесрочном планировании в Организации
Объединенных Наций

Замечания Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания относительно доклада Объединенной инспекционной группы о среднесрочном планировании в Организации Объединенных Наций (JIU/REP/79/5).

ВВЕДЕНИЕ

1. Доклад Объединенной инспекционной группы о среднесрочном планировании в Организации Объединенных Наций (A/34/84), составленный инспектором Морисом Бертраном, является последним из числа докладов по таким или смежным вопросам, которые стали выпускаться еще в начале 1969 года. Уже это свидетельствует о непрекращающемся интересе Объединенной инспекционной группы как органа в целом, и инспектора Бертрانا в частности, к рассматриваемому вопросу и представляет собой весьма существенный вклад, внесенный соответственно в теорию, методологию и практику планирования программ в системе Организации Объединенных Наций. За истекшие годы в свете анализа опыта секретариатов организаций системы Организации Объединенных Наций и отзывов межправительственных органов происходило постепенное преобразование концепции инспектора относительно среднесрочного планирования из амбициозной всеохватывающей и интегрированной концепции, носящей в значительной мере теоретический характер в подход, в большей мере учитывающий трудности и ограничения международной организации.

2. Данный последний доклад был подготовлен в ответ на просьбу Комитета по программе и координации (КПК), высказанную на его восемнадцатой сессии 1/. На этой сессии Комитет принял решение провести глубокое исследование процесса планирования на основе двух докладов: доклада Генерального секретаря (E/AC.5/97 и Add.1 и 2) и доклада Объединенной инспекционной группы (A/34/84).

3. Как указано в сноске к пункту 8 доклада КПК о работе его девятнадцатой сессии 2/, доклад Объединенной инспекционной группы был представлен КПК до того, как Генеральный секретарь смог представить свои замечания в форме, предусмотренной в статуте Объединенной инспекционной группы. Тем не менее в ходе обсуждений в КПК сотрудники Секретариата высказали ряд предварительных устных замечаний относительно этого доклада. Они отражены, по крайней мере частично, в вышеупомянутом докладе КПК.

4. В результате прений относительно процесса планирования КПК пришел к определенным выводам и сформулировал рекомендации, которые в некоторых случаях соответствовали, а в других случаях противоречили рекомендациям инспектора. Генеральный секретарь полагает, что дополнительные замечания излишни в отношении тех рекомендаций Объединенной инспекционной группы, которые были явно поддержаны или явно отклонены КПК. Таким образом его замечания будут сосредоточены на рекомендациях Группы, относительно которых КПК не пришел к четкому выводу на своей девятнадцатой сессии и которые остаются открытыми для дальнейшего обсуждения.

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать третья сессия, Дополнение № 38 (A/33/38), пункт 3.

2/ A/34/38 (часть I).

I. ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

5. Как указал Генеральный секретарь в своем докладе о процессе планирования, представленном КПК на его девятнадцатой сессии (E/AC.51/97), ему известно о недостатках текущего процесса планирования, а также о высказанной критике, и он понимает, что содержащиеся планы документы, представленные до настоящего времени, не оправдали тех больших надежд, которые от них ожидали создатели системы планирования программ. Однако он полагает, что причины этих проблем в значительной степени объясняются сложностями, присущими задаче составления программ в отношении деятельности Организации Объединенных Наций на основе весьма обширных полномочий и в условиях политических и финансовых трудностей.

6. Планирование программ межправительственных административных органов является экспериментальной работой, которая предпринималась до настоящего времени в очень немногих случаях, и в тех случаях, когда она проводилась, она принесла разнообразные результаты. Тот факт, что Организация Объединенных Наций все еще осуществляет среднесрочное планирование даже с учетом ограниченного успеха, в то время как другие попытки были либо прекращены, либо существенно сокращены в плане их первоначальных далеко идущих целей, можно рассматривать как заслуживающий определенной похвалы. Генеральный секретарь не разделяет мнение инспектора относительно глубины и серьезности "кризиса планирования" в Организации Объединенных Наций. Однако Генеральный секретарь полностью согласен с содержащимися в докладе Объединенной инспекционной группы положениями, в которых говорится, что в настоящее время цели в планах Организации Объединенных Наций являются неточными, и подчеркивается необходимость "ликвидировать разрыв, существующий между общими и престижными целями, определенными в резолюциях, и в высшей степени разнообразными результатами повседневной деятельности секретариатов" (A/34/84, пункт 4).

7. В пункте 42 доклада указывается, что существующий метод планирования основан на претворении самими руководителями программ широких целей, определенных в резолюциях межправительственных органов, в виды деятельности, которые, как они считают, могли бы способствовать достижению этих целей. По мнению инспектора, этот метод следует заменить диалогом между государствами-членами и Секретариатом в отношении определения "ограниченных сроками целей-задач" (пункт 43). Как представляется Генеральному секретарю, из этого пункта следует, что такой диалог будет иметь место на совещаниях функциональных и технических комитетов и предназначен для а) ликвидации разрыва, о котором говорится в пункте 4, и б) устранения неточности и странности целей программ. Ожидается, что с помощью такой процедуры государства-члены при содействии основных подразделений секретариатов и через посредство технических специалистов, представляющих их в технических комитетах, смогут претворить "резолюции, составленные зачастую в высокопарном стиле", в "ограниченные, но достаточно эффективные действия международных организаций" (пункт 5).

/...

8. В таблице (см. пункты 44 и 45) доклада изложены параллельные ряды "общих целей" и виды ограниченных сроками целей-задач. Общие цели, как указано в пункте 42а, обычно те, которые содержатся в резолюциях. Примеры ограниченных сроками целей-задач также приведены в пунктах 50-54. Эти примеры обычно связаны с завершением Секретариатом в установленные сроки такой деятельности, как: "подготовка специалистов", "разработка типового национального законодательства", "публикация серий исследований" и т.д. Такие цели, однако, уже можно встретить в наилучших описательных частях программ в среднесрочном плане Организации Объединенных Наций.

9. В пункте 55 доклада указывается, что представляется возможным и желательным, чтобы изложение целей Организации Объединенных Наций не ограничивалось простым описанием результатов деятельности Секретариата на благо правительств государств-членов. Однако инспектор признает, что определение такой цели, как "искоренение оспы" или содействие изменению неблагоприятных условий в странах или регионах, как правило, не представляется целесообразным, поскольку "подобные цели относятся чаще всего к сфере ответственности правительств, а не к сфере ответственности международных организаций" (пункт 55). В качестве альтернативы в докладе предлагается (пункт 56), чтобы цель была направлена на определение "того вклада, который может сделать международная организация" в достижение той или иной глобальной цели, ответственность за которую несут государства-члены (пункт 57) и указывается, что этот вклад может быть представлен в виде "орудий труда", которые будут предоставлены государствам-членам.

10. Генеральный секретарь полагает, что для приведенных примеров таких "орудий труда" ("комплексный механизм для сотрудничества", "сеть многоцелевых учреждений", "средства для сотрудничества в рамках региона") характерно такое же отсутствие точности, как и для большинства целей в текущем среднесрочном плане Организации Объединенных Наций. Также выявляется, что эти цели являются по существу результатом деятельности секретариатов даже, если они носят в определенной мере комплексный характер. Говоря другими словами, существует мнение, что поиск ограниченных, но достаточно эффективных мер, которые должны быть приняты международными организациями, - которые а) не ограничивались бы простым выполнением секретариатами определенной деятельности, но и б) в полной мере отвечали бы требованию соблюдения суверенитета государств-членов, на территории которых должна действовать международная организация, - еще не привел к выявлению нового вида цели, на что надеются авторы доклада, которая должна быть определена в результате диалога между государствами-членами и Секретариатом. Генеральный секретарь ожидает, что разработка и обзор экспериментальных программ в рамках среднесрочного плана, о чем запрашивал КПК для своей двадцатой сессии, предоставят возможность еще глубже изучить концепцию предусматриваемых программами целей международных организаций и что таким образом может быть обеспечено более четкое руководство секретариатом в плане характера и содержания целей, которые в определенной мере заполнили бы разрыв, упомянутый в пункте 4 доклада.

/...

II. ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО КОНКРЕТНЫХ РЕКОМЕНДАЦИЙ

Рекомендация I. Утверждение плана на установленный срок

11. На своей девятнадцатой сессии КПК обсудил вопрос о возможности выбора между планом на установленный срок и планом на непрерывной основе, но еще не пришел к окончательному выводу. Он, однако, рекомендовал, чтобы план охватывал шестилетний период 3/. Генеральный секретарь согласен с рекомендациями 1a и 1b.

Рекомендация II. Разработка структуры программ с разбивкой по целям

a) Рекомендация IIa

12. В рекомендации IIa предлагается классифицировать виды деятельности Организации Объединенных Наций на две категории: виды деятельности, для которых могут быть составлены программы, и виды деятельности, для которых не могут быть составлены программы. Настоящий план охватывает все основные виды деятельности Организации Объединенных Наций, включая политическую деятельность. В одном случае, а именно в случае программы, касающейся специальных политических вопросов и специальных миссий, план включает описание видов деятельности по состоянию на время подготовки плана, однако в нем не предпринимаются попытки определить стратегию на охватываемый планом период на том основании, что будущая деятельность такого характера не поддается прогнозированию. Многие другие департаменты и отделы, в особенности связанные с политическими и гуманитарными вопросами, считают, что они также сталкиваются с аналогичными трудностями прогнозирования. Однако во многих (но не во всех) случаях эти трудности возникают, поскольку работа в этой области заключается в основном в обслуживании межправительственных органов, и эту работу можно рассматривать как "непрерывную деятельность" в соответствии с положениями, содержащимися в рекомендации IIc.

13. Генеральный секретарь не имеет существенных возражений относительно рекомендации IIa. Однако, по его мнению,

a) план должен по-прежнему содержать описания всех программ в пределах положений, определяемых Генеральной Ассамблеей;

b) количество программ, которые входят в категорию, исключающую возможность составления программ и на которые, таким образом, не распространяются обычные требования, связанные с планированием, должно быть минимальным.

3/ Там же, пункт 72a.

б) Рекомендации IIb, c и d

I4. Существующая структура представления программ на том или ином уровне основана на следующих соображениях:

а) Уровень основной программы основан на требовании о представлении плана с разбивкой по отраслям деятельности, а не по организационным подразделениям, как это делается в бюджете по программам.

б) Уровень программы основан на необходимости наличия одного уровня в плане, который обеспечивает простую связь с бюджетом по программам и с административными подразделениями. Уровень программы почти во всех случаях соответствует уровню ассигнований в бюджете. Поскольку план имеет целью обеспечивать рамки для бюджета по программам, необходима и будет и впредь необходима определенная связь на одном из четырех уровней программ между категориями программ и организационными подразделениями. Существующая связь, как показал опыт, легка для понимания и использования.

с) Уровень подпрограммы был создан в качестве основной категории для анализа в плане, причем на этом уровне должны были определяться среднесрочные цели и стратегии. Хотя фактические цели подпрограмм в прошлых планах далеко не отвечали требованиям, представляется трудным определить ограниченные сроками цели на уровне основной программы или программы. В результате этого существование уровня при составлении программ, среднего между уровнем программы и уровнем элемента программы, по-прежнему представляется логической необходимостью для планирования программ в Организации Объединенных Наций.

д) Уровень элемента программы является самой низкой категорией анализа программ; в рассматриваемом докладе его целесообразность под сомнение не ставится.

I5. В прежних планах конкретные цели указывались только на уровне подпрограмм, и таким образом существующая структура является теоретически "структурой, основанной на целях", как это рекомендовано в докладе Объединенной инспекционной группы. Критика в отношении этого доклада состоит в том, что на практике такая структура в большинстве случаев была основана на существующих административных структурах, и цели были приведены в соответствие с такими структурами. Эта критика в значительной мере справедлива, и в некоторых случаях, возможно, будет необходимо изменить определение подпрограмм. В этой связи Генеральный секретарь не возражает против предложения Группы провести разграничение между деятельностью, определяемой как "непрерывные виды деятельности", и деятельностью, ориентированной на достижение ограниченных сроками целей. Это предложение содержалось в рекомендации № 1 в предыдущем докладе Объединенной инспекционной группы о составлении программ и оценке в Организации Объединенных Наций (A/33/226, глава VII). В приложении IV к документу

"Углубленное исследование процесса планирования" (E/AC.51/97/Add. 2). Генеральный секретарь оценил целесообразность проведения такого различия и определения в трех программах того, какие их элементы можно рассматривать как непрерывные виды деятельности. Хотя в этой связи возникли некоторые трудности, ни одна из них не была непреодолимой.

16. На своей девятнадцатой сессии КПК просил Генерального секретаря подготовить для представления Комитету на его двадцатой сессии в мае 1980 года модель программ среднесрочного плана, "которая поможет в особенности внести ясность в вопросы структуры программ в среднесрочном плане и различные уровни детализации описательных частей программ, требуемые различными осуществляющими обзор органами" 4/. При этом Генеральный секретарь оценит целесообразность рекомендаций IIb и IIc и подготовит окончательный ответ на эти рекомендации на основе опыта, полученного в результате такой оценки, и любых рекомендаций, которые выскажет КПК в отношении методов планирования после обзора представленных ему на рассмотрение моделей.

Рекомендация III. Применение системы "углубленных исследований"

17. Предложения в подпункте b касаются предварительных этапов разработки плана и участия региональных, отраслевых и функциональных межправительственных органов на этих этапах планирования. КПК рекомендовал такое привлечение этих органов к такой деятельности, и нет сомнения в том, что этим органам потребуется провести обзор предварительных вариантов среднесрочного плана. Генеральный секретарь не считает необходимой проведение дополнительной серии "углубленных исследований" помимо и в дополнение к тем, которые уже представляются для КПК, ЭКОСОС и Социальному Совету и Генеральной Ассамблеи.

18. В подпункте c содержится предложение об "углубленных исследованиях второго типа". Предлагается проводить от трех до пяти исследований такого рода в год и представлять их КПК, ЭКОСОС и Генеральной Ассамблее. Это аналогично одной из альтернатив, указанных в докладе Генерального секретаря, об углубленном исследовании процесса планирования, а именно концепции "поэтапного планирования". Такой подход был отклонен КПК на его девятнадцатой сессии 5/.

Рекомендация IV. Утверждение графика подготовки среднесрочного плана

19. На своей девятнадцатой сессии КПК просил Генерального секретаря представить ему на его двадцатой сессии проект графика подготовки предлагаемого среднесрочного плана на период 1984-1989 годов. При этом будут учтены различные положения, выдвинутые в рекомендациях IV в докладе Объединенной инспекционной группы.

4/ A/34/38 (Часть I), пункт 73.

5/ Там же, пункт 71а.

Рекомендация V. Представления в основных программах
раздела с описанием политики

20. Анализ политики Организации возможен на трех верхних уровнях программ, а именно на уровне основной программы, программы и подпрограммы. Однако для того, чтобы избежать повторов и сохранить плановые документы в разумных размерах, эти анализы в настоящее время представляются, в основном, на уровне подпрограмм, в некоторых случаях дается краткое описание деятельности на уровне программ. Представление политики такого широкого масштаба, который соответствовал бы уровню основной программы, как представляется, целесообразнее включать в вводную часть к среднесрочному плану, и, по всей видимости, такое описание должно касаться вопросов 1, 2 и 3, приведенных в рекомендации V. Вопросы 4, 5 и 6 следует, по-видимому, в обычном порядке рассматривать на уровне подпрограмм. Однако эти вопросы можно принять во внимание при подготовке модели программ, упомянутой в пункте 16 выше. При разработке этих моделей будет предпринята попытка подготовить, по крайней мере, одно примерно описание по каждому вопросу, с тем чтобы КПК смог обсудить его положительные стороны в качестве общего требования.

Рекомендация VI. Роль вводной части к среднесрочному плану
при определении порядка очередности

21. Мнение Генерального секретаря по этому вопросу было представлено в КПК Генеральным директором 6/, и Комитет "согласен с тем, что связанные с этим вопросы следует изучить далее до принятия тщательно рассмотренного решения" 7/.

Рекомендация VII. Консультации с должностными лицами,
ответственными за исполнение основных
программ, по вопросу о совершенствовании
методики планирования и составления
программ

22. Политика Генерального секретаря заключалась в проведении таких консультаций, какие были рекомендованы Объединенной инспекционной группой, и он намерен продолжать эту политику.

6/ Там же, пункты 55-69.

7/ Там же, пункт 69.