ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ

Distr.
GENERAL

A/36/171
10 April 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

Тридцать шестая сессия
Пункты 101 и 104 первоначального
перечня*

ПЛАНИРОВАНИЕ ПО ПРОГРАММАМ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Доклад об установлении первоочередных целей и определении устаревших видов деятельности в Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь направить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Доклад об установлении первоочередных целей и определении устаревших видов деятельности в Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/81/7).

* A/36/50.

81-0[illegible]

/...

ДОКЛАД ОБ УСТАНОВЛЕНИИ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ЦЕЛЕЙ И ОПРЕДЕЛЕНИИ УСТАРЕВШИХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ,

подготовленный

Морисом Бертраном

Объединенная инспекционная группа

Нью-Йорк,
Март 1981 г.

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
ВВЕДЕНИЕ	I - 6	5
I. СЛОЖИВШЕЕСЯ ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ЦЕЛЕЙ		
A. Понятие первоочередных целей и различные уровни их определения	7 - I7	7
1. Проблема необходимости пересмотра существующих и уточнения предусматриваемых методов	7 - 8	7
2. Понятие первоочередных целей: передача ресурсов и уровни их расположения в Организации Объединенных Наций	9 - I3	8
3. Другие уровни определения первоочередных целей: внебюджетные программы, система Организации Объединенных Наций, международная стратегия	I4 - I7	I0
B. Уровни оказания влияния и постепенное добавление первоочередных целей	I8 - 2I	I4
C. Уровни принятия решений и невозможность определения устаревших видов деятельности	22 - 30	I6
D. "Промежуточные уровни": отсутствие механизма определения на этом уровне	3I - 32	I9
E. Резюме общего положения в области определения первоочередных целей	33	20
II. РАЗЛИЧНЫЕ ВИДЫ РЕШЕНИЙ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ		
Преследуемая цель и три условия ее достижения	34 - 36	2I
A. Различные аспекты проблемы и их взаимосвязь	37 - 38	22
B. Этапы и уровни, на которых могут приниматься решения	39 - 4I	23
1. Виды деятельности, в отношении которых решение о передаче средств принимается в ходе их осуществления	42	24

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	Пункты	Стр.
i) Проблема непрерывного контроля за исполнением	43 - 49	24
ii) Необходимое распределение полномочий между Секретариатом и межправительственными организациями в целях осуществления передачи ресурсов	50 - 52	28
iii) Методология осуществления перевода ресурсов в случае принятия соответствующих решений межправительственными организациями	53 - 55	29
2. Виды деятельности, решение о переводе ресурсов для которых принимается в момент подготовки голосования по новому среднесрочному плану или новому бюджету по программе		
i) Понятие степени преемственности между последовательными планами и бюджетами	56 - 58	31
ii) Методология для перевода ресурсов	59	32
iii) Рассмотрение среднесрочного плана	60 - 62	33
iv) Рассмотрение бюджетов по программам ..	63 - 67	34
C. Критерии установления первоочередных задач и информация, необходимая для их применения		
1. Выбор критериев	68	37
2. Первый критерий: значение цели главной программы для государств-членов	69 - 71	37
3. Второй критерий: способность Организации	72 - 73	39
4. Третий критерий: критерий эффективности	74 - 75	41
5. Проблема возникновения противоречий между критериями	76 - 77	41
D. Методы оценочного анализа	78	42
1. Внутри Секретариата	79 - 80	42
2. За пределами Секретариата	81	43

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

		Пункты	Стр.
E.	Условия, обеспечивающие возможности для принятия решений	82	44
	1. Кадровая политика	83 - 85	44
	2. Проблемы, связанные с применением третьего критерия	86 - 89	45
F.	Межправительственная структура принятия решений	90 - 93	48
G.	Возможность проведения специальной сессии Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи по проблеме установления первоочередных задач	94	49
III.	НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ВОЗМОЖНОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ЗАДАЧ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ	95 - 101	50
IV.	ВЫВОДЫ И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	102	54

/...

ВВЕДЕНИЕ

1. Внимание, уделяемое государствами-членами условиям деятельности международных учреждений, все в большей степени направляется на возможности осуществления общего контроля над этой весьма сложной и разнообразной системой. Все это происходит в тот момент, когда этап расширения и диверсификации, продолжавшийся в течение первых трех десятилетий деятельности этих учреждений, сменился этапом реорганизации и перестройки. Некоторые из них заинтересованы в первую очередь в экономии ресурсов, которая может быть достигнута, другие - в эффективности средств для ведения переговоров, проведения исследований, подготовки кадров или получения информации, которые эти программы могут предоставить в целях экономического и социального развития и поддержания мира. Однако эти различные подходы не исключают возможности поиска единого решения. Эффективность и экономия не являются взаимоисключающими целями.

2. В течение примерно десяти лет были изучены различные пути исследований и испробованы различные методы. Были введены системы составления планов, разработки программ, подготовки бюджета и проведения оценки и осуществлена перестройка экономического и социального секторов Организации Объединенных Наций. Многочисленные исследования и доклады содействовали изучению этих проблем, были осуществлены многочисленные реформы и достигнут значительный прогресс. Однако по мере достижения прогресса и создания новых механизмов появлялись новые недостатки, которые приходилось преодолевать. Иными словами, методология этой обширной деятельности по перестройке продолжала совершенствоваться по мере осуществления самой этой деятельности. Вполне понятно, что в таких довольно сложных областях, как оптимальные условия деятельности межправительственных органов и эффективность международной службы, приходилось также прибегать и к методу "проб и ошибок".

3. Достигнутый в этой области в последнее время прогресс выразился, в частности, в создании должности Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества и в реорганизации подразделений Секретариата, занимающихся экономическими и социальными вопросами, а также в практически полном завершении реформы метода установления среднесрочных планов, составлении расписания подготовительной деятельности с участием всех межправительственных и региональных технических органов, улучшении определения понятия "результат", введении новой формы представления докладов по исполнению бюджетов, создании механизмов по оценке и т.д.

/...

4. Объединенная инспекционная группа стремилась внести свой вклад в целый ряд таких реформ, масштабы которых значительно расширились в последнее время, когда начал функционировать Отдел планирования и координации программ в рамках Департамента по международным экономическим и социальным вопросам. Может возникнуть впечатление, что достижение такого прогресса должно было позволить всем этим механизмам дать первые результаты. Однако в течение уже нескольких лет государства-члены уделяют внимание двум важным проблемам, которые до сих пор не решены удовлетворительным образом, несмотря на то, что они возникали со всей очевидностью и неоднократно. Речь идет о проблемах, касающихся:

а) установления первоочередных целей (см. резолюцию 35/9);

b) определения видов деятельности, которые являются завершенными, устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными (см. резолюции 3534 (XXX), 31/93, 32/201, 32/211, 33/204, 34/225 и 35/209).

5. Такое положение может показаться парадоксальным. Определение первоочередных целей и свертывание всех видов деятельности, которые являются устаревшими, являлись, судя по всему, основной целью всех до сих пор проведенных реформ. Парадоксальный характер этого явления становится еще более очевидным, если учесть, что этот перечень нерешенных проблем является далеко не полным. Генеральный секретарь в своем докладе A/35/527 и Corr.1 указал на необходимость некоторого улучшения деятельности механизмов, предусмотренных в разделе VIII приложения к резолюции 32/197; со своей стороны, Генеральная Ассамблея в резолюции 35/203 просила принять дальнейшие меры и внести необходимые изменения. Кроме того, мероприятия по оценке проводятся лишь с той целью, чтобы дать конкретные результаты, однако, когда речь заходит об осуществлении этих выводов, возникают серьезные проблемы. Наконец, новая методология составления среднесрочных планов только начинает применяться.

6. В целом создание помимо системы чисто бюджетного контроля системы контроля над самими программами и тем самым объединение обеих систем еще не достигнуто ни в самой Организации Объединенных Наций, ни в ее системе. Такая необходимость уже давно назрела, и вопрос является достаточно важным для того, чтобы предпринять в этой области решительные усилия.

I. СЛОЖИВШЕЕСЯ ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ЦЕЛЕЙ

A. Понятие первоочередных целей и различные уровни их определения

1. Проблема необходимости пересмотра существующих и уточнения предусматриваемых методов

7. Как известно, Комитет по программе и координации (КПК) в течение нескольких лет стремится к тому, чтобы рассматривать проблему первоочередных целей, используя метод "относительных темпов роста". Этот метод, введенный при составлении плана на 1978-1981 годы, был официально изложен в пунктах 38-40 приложения к резолюции 32/197 1/. Он заключался в том, чтобы рекомендовать для каждой крупной программы Организации и на период среднесрочного плана различные темпы роста (на деле с использованием метода постоянно пересматриваемого плана эта рекомендация применяется в отношении каждого бюджетного периода). Классификация крупных программ осуществлялась по различным категориям: "значительно выше среднего уровня", "выше среднего уровня", "ниже среднего уровня" и "значительно ниже среднего уровня". При практическом осуществлении этого метода возникли значительные трудности. Кроме того, критерии, используемые для определения задач каждой из крупных программ, не были достаточно четко установлены, а те из них, которые использовались, не были на деле поддержаны всеми делегациями. Эти трудности и нерешенные вопросы привели наконец к принятию резолюции 35/9, в которой отмечалось, что "Комитету по программе и координации не следует продолжать устанавливать относительные реальные темпы роста" и предлагалось ему "определить новые критерии и методы для использования при установлении первоочередных целей программ".

8. Кроме того, недавно был рекомендован другой метод установления первоочередных целей. Он заключается в том, что Генерального секретаря, которому помогает в этом Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества, просят представить государствам-членам необходимые элементы информации для подготовки введения к среднесрочному плану. Комитет по программе и

1/ В указанных пунктах уточняется, что межправительственные органы, несущие ответственность за составление программ и бюджетов, должны разработать тематические подходы для обеспечения выполнения соответствующими звеньями Секретариата первоочередных задач, определенных Генеральной Ассамблеей, и что КПК должен сформулировать рекомендации для рассмотрения Экономическим и Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей о соответствующих первоочередных задачах по крупным программам, изложенным в среднесрочном плане.

координации в своем докладе о работе его девятнадцатой сессии 2/ определил условия, при которых это введение могло бы содействовать выявлению тенденций, отражающих первоочередные цели, подготовленные межправительственными органами. Хотя этот метод до сих пор не был испробован, он не упоминается в приводимой выше цитате из резолюции 35/9. Необходимо изучить вопрос о том, каким образом он может быть включен в общий метод (см. пункты 68-70 ниже).

2. Понятие первоочередных целей: передача ресурсов и уровни их расположения в Организации Объединенных Наций

9. Понятие "первоочередных целей" является понятным лишь на взгляд. Его можно определить как "то, чему уделяется основное внимание" или "то, чему следует придавать основное значение", однако такое определение является весьма неточным. Если утверждать, что приоритетными являются программы, которые получат или должны получать наиболее крупный объем средств, то это приведет к не совсем точному определению проблемы: некоторые программы могут получать больше ресурсов, чем другие, поскольку их механизм осуществления сам по себе является более дорогостоящим, и их не следует рассматривать как более важные, чем другие, цели которых могут быть достигнуты при меньших расходах; подпрограмма в области подготовки кадров может быть более дорогостоящей, чем программа в области научных исследований, однако это не означает, что первая носит более первоочередной характер, чем вторая. Установление порядка первоочередности вовсе не означает, что в случае сокращения имеющихся ресурсов придется полностью отказаться от программ, планируемых в последнюю очередь. Это наоборот может означать, что в подобной ситуации сокращение ресурсов этих последних программ будет более значительным, чем сокращение ресурсов первых программ.

10. Таким образом, понятие первоочередности зависит от конкретной ситуации. Например, в области экономического и социального развития необходимо обязательно уделять внимание одновременно всем секторам деятельности: промышленности, торговле, сельскому хозяйству, здравоохранению, социальным проблемам, сбору основных данных, исследованиям и т.д. Политика Организации Объединенных Наций (и ее системы) с самого начала состояла в том, чтобы попытаться охватить все сектора, в которых, как предполагалось, международная организация может или должна играть определенную роль. Ввиду ограниченности ресурсов это приводит к тому, что каждому из секторов выделяется весьма мало средств. В рамках каждой крупной программы соответствующие службы также предпринимают усилия для покрытия всех возможных аспектов, зачастую со значительным перерасходом своих ресурсов.

2/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать четвертая сессия, Дополнение № 38 (A/34/38), пункты 68-83 и 304b.

11. Можно стремиться к тому, чтобы исправить недостатки подобной политики, отказавшись от тех видов деятельности, которые имеют ограниченную ценность или являются неэффективными, и передав ресурсы одной программы или подпрограммы другой, однако по всей видимости невозможно отказаться сразу от нескольких крупных программ для того, чтобы сосредоточить усилия лишь на двух или трех из них. Между двумя подходами, один из которых заключается в том, чтобы ограничитьс внесением небольших и постепенных изменений в сложившуюся ситуацию, а другой предусматривает радикальные изменения, имеются многочисленные промежуточные позиции. Иными словами, можно определять первоочередные цели осторожно или смело, однако в любом случае определение первоочередных целей означает определение изменений по отношению к сложившейся ситуации.

12. Подобные решения являются нелегкими. Прежде всего, необходимо хорошо понимать, что определение первоочередных целей затрагивает различные области переговоров: переговров между правительствами, точки зрения которых в области первоочередных задач явно не совпадают переговоров между специалистами в различных областях, представляющих интерес (специалисты из различных стран легко приходят к общему мнению относительно важности сектора, который касается их), наконец область отношений между органами Секретариата, принимающими решения, и межправительственными органами. Если для уточнения проблем и облег чения этих переговоров не будут использоваться конкретные процедуры, существует большая вероятность того, что первоочередные задачи попрежнему будут определяться нечетко. В подобных условиях представляется важным подчеркнуть, что эти изменения могут произойти как при определении новых целей на плановый и бюджетный период, так и при изменении предложений относительно распределения ресурсов между крупными программами, программами и подпрограммами. Решения относительно целей и программ несомненно являются основополагающими, однако они не наполнены содержанием до тех пор, пока они не воплощены в финансовые решения. Эти решения касаются прежде всего общего объема финансовых средств данного плана и бюджетов, то есть заданных темпов роста. Однако как только эти общие темпы роста будут определены, решения, влекущие за собой установление первоочередных целей, станут решениями, касающимися распределения средств или, в большинстве случаев, особенно, когда установленные темпы роста являются низкими или равны нулю, передачи ресурсов. Поэтому в настоящем докладе мы исходим из того, что в целом выражение "установление первоочередных целей" означает в конечном итоге "передачу необходимых ресурсов для внесения важных изменений в программу Организации" 3/

3/ Термин "передача ресурсов" в подобном понимании не следует путать с небольшими изменениями, связанными с использованием бюджетных ассигнований, которые в соответствии с Финансовыми положениями могут финансироваться Генеральным секретарем в силу его полномочий по каждому разделу бюджета и, после консультации с Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), перечисляться из одного раздела в другой (статья 4.5 и правило 104.4 Финансовых положений). Фактически эти положения используются лишь для нужд управления, а не для изменения содержания программ.

/...

13. С первого взгляда такая передача ресурсов может осуществляться на трех различных уровнях:

a) между крупными программами и программами в рамках Организации;

b) между подпрограммами в рамках программы или крупной программы;

c) между элементами программ в рамках подпрограммы.

На самом деле программа или крупная программа свертывается лишь в исключительном случае. Таким образом, наиболее важным представляется уровень подпрограммы. Именно на этом уровне необходимо принимать решения об отмене тех видов деятельности, которые являются неэффективными, имеющими ограниченную ценность или устаревшими, или создавать новые виды деятельности для достижения новых целей, с тем чтобы такая передача ресурсов осуществлялась в рамках одной и той же крупной программы или из одной крупной программы в другую. Некоторое сокращение элементов программы или ненужных и устаревших видов деятельности также может дать некоторые результаты, однако оно не оказывает реального воздействия на общую политику Организации.

3. Другие уровни определения первоочередных целей: внебюджетные программы, система Организации Объединенных Наций, международная стратегия

14. Вышеизложенное касается лишь регулярной программы Организации. Однако зачастую речь идет об определении первоочередных целей на других уровнях, помимо уровня программы ООН. Эта программа приобретает смысл лишь постольку, поскольку она входит в более широкий комплекс видов деятельности, которые включают в себя деятельность, финансируемую за счет внебюджетных источников, а также деятельность всех других организаций системы Организации Объединенных Наций. Все это в свою очередь тесно связано или объединено с более обширными программами, в частности, в области экономического и социального развития, деятельности по оказанию двусторонней помощи и, прежде всего, программ самих государств-членов.

15. Однако нельзя серьезно говорить о первоочередных целях для ООН, не рассматривая весь этот комплекс на международном уровне. Международные организации стремятся к тому, чтобы оказывать влияние на определение первоочередных целей на этом уровне, будь то с помощью коллективных усилий или с помощью мероприятий, призванных обеспечить консенсус государств-членов по основным планируемым направлениям (международная стратегия развития, резолюции различных крупных специальных конференций, генеральных конференций специализированных

учреждений и самой Генеральной Ассамблеи). Это касается и классификации первоочередных целей. Различие заключается в том, что при голосовании по регулярному бюджету и утверждении среднесрочного плана руководящие органы международных организаций принимают решения, в то время как в других областях, которые были упомянуты выше, они могут лишь стремиться к оказанию влияния на решения, которые принимаются и будут приниматься другими. Это различие характеризуется нюансами и уровнями, которые нам пришлось отразить в следующей таблице.

/...

Виды уровней	Уровни	Кто принимает решения?	Влияние, оказываемое на принятие решений: Со стороны Организации Объединенных Наций	Влияние, оказываемое на принятие решений: Со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций
Уровни принятия решения	Регулярный бюджет и среднесрочный план Организации Объединенных Наций a) Фонды регулярной программы	КПК + Экономический и Социальный Совет + Генеральная Ассамблея с помощью ККАБВ		Проведение консультаций с целью координации, однако весьма незначительные результаты
	b) Фонды технического сотрудничества (из регулярного бюджета)	КПК + Экономический и Социальный Совет + Генеральная Ассамблея по сумме средств и общей цели. Государства-получатели помощи и Секретариат - по конкретным проектам		Неофициальные консультации
	Регулярные бюджеты других организаций системы Организации Объединенных Наций a) Фонды регулярной программы	Руководящие органы каждой организации при помощи своих вспомогательных органов	Проводятся консультации с ККАБВ. Представляется доклад ЭКОСОС и Генеральной Ассамблее, однако мало практических результатов	Слабая межучрежденческая координация
	b) Фонды технического сотрудничества (регулярный бюджет)	Руководящие органы каждой организации - по сумме средств и общей цели; государства-получатели помощи и Секретариат - по конкретным проектам	Процедура проведения консультаций и координации является слабой за некоторыми исключениями	Слабая межучрежденческая координация
Промежуточные уровни	Внебюджетные средства a) ПРООН	Суммы средств определяются государствами-членами, делающими взносы, и используются государствами-членами, получающими помощь в рамках ОПЗ и программ по странам. Правление ПРООН разрабатывает программы по странам	ООН и другие организации и прежде всего их секретариаты предлагают проекты государствам-получателям помощи	
	b) Другие внебюджетные средства: ЮНИСЕФ, Фонд для деятельности в области народонаселения и т.д.	Суммы средств определяются государствами, делающими взносы. Использование осуществляется в результате переговоров между фондами или организациями под руководством их исполнительных органов и государств-получателей помощи	Слабая координация	

/...

Виды уровней	Уровни	Кто принимает решения?	Влияние, оказываемое на принятие решений: Со стороны Организации Объединенных Наций	Влияние, оказываемое на принятие решений: Со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций
Промежуточные уровни	Глобальный уровень системы Организации Объединенных Наций (всего по всем уровням)	Решение зависит от ряда органов: наблюдается значительное расхождение во взглядах	Косвенное влияние. Отсутствие механизмов по определению первоочередных целей	Слабая координация
Уровни влияния	Двусторонняя помощь	Переговоры между государствами-членами, оказывающими помощь, и государствами-членами, получающими ее	Разная степень воздействия в зависимости от направлений, предлагаемых международной стратегией и другими резолюциями Генеральной Ассамблеи, крупных специальных конференций и генеральных конференций различных организаций. Когда меры по установлению новой политики влекут за собой создание новых крупных программ или новых международных организаций, первоочередные цели в регулярных программах меняются (см. уровни принятия решений)	
	Национальный бюджет и планы	Соответствующие государства-члены и их национальные учреждения по принятию решений (правительства, парламенты и т.д.)		

/...

16. В данной таблице проводится различие главным образом между тремя видами основных уровней определения первоочередных целей:

a) уровни, на которых руководящие органы международных организаций имеют полномочия принимать решения путем голосования по бюджетам программ и утверждения среднесрочного плана;

b) уровни, на которых система Организации Объединенных Наций в качестве форума для переговоров между государствами-членами и средства достижения консенсуса не располагает никакими полномочиями для принятия решений, однако пытается оказывать влияние на первоочередные цели, которые устанавливают сами государства-члены в своей национальной политике или в деятельности по двустороннему сотрудничеству;

c) между ними находится уровень внебюджетных средств международных организаций и уровень координации между этими организациями, где системы принятия решений являются сложными, а способы оказания влияния трудно определить.

17. Изучение этих различных уровней свидетельствует о том, что:

a) система Организации Объединенных Наций является более эффективной и новаторской на "уровнях влияния", чем на уровнях, где руководящие органы могут принимать решения;

b) на "промежуточных уровнях" устанавливаются первоочередные цели и происходят изменения, однако без какого бы то ни было централизованного контроля;

c) на "уровнях принятия решений" полномочия, которыми располагают государства-члены, практически не используются.

Причины подобной парадоксальной ситуации заслуживают изучения.

B. Уровни оказания влияния и постепенное добавление первоочередных целей

18. Возможности системы Организации Объединенных Наций по оказанию творческого воздействия на политику государств-членов и первоочередные цели, принимаемые ими в своих планах и бюджетах, нельзя отрицать. Они исторически проявлялись в целом ряде областей. Однако потребуются более глубокие исследования, с тем чтобы измерить степень и масштабы этого влияния, определить области, в которых оно носило наиболее важный характер, виды стран, которые в наибольшей степени были подвержены ему, характер изменений структуры бюджетов или национальных планов и вызванного ими изменения метода административного руководства.

19. Вовсе не обязательно располагать всеми этими данными, чтобы признать тот факт, что Организация Объединенных Наций в 50-е годы в значительной мере способствовала расширению практики составления планов для развивающихся стран или что конференции министров образования, проводимые ЮНЕСКО, содействовали развитию науки и определению политики в области образования значительного числа стран. Потребуется более глубокий анализ для определения того, играла ли Организация Объединенных Наций полностью новаторскую роль в развитии некоторых тенденций и новых методов или же ограничивалась оказанием помощи. Однако совершенно очевидно, что она сыграла важную роль в создании политики индустриализации многих государств-членов, регулировании размеров семьи, в области обороны и стабилизации цен на основные товары. Организация Объединенных Наций не обошла вниманием то значение, которое правительства придавали проблемам освоения ресурсов моря, проблемам окружающей среды, роли транснациональных корпораций в процессе развития, изменению политики в области здравоохранения на основе "первичной медико-санитарной помощи", возможности достижения определенного уровня социального развития (здравоохранение для всех, питьевая вода для всех и т.д.) в разумные сроки без того, чтобы достинуть сначала определенного уровня экономического развития, который до сих пор считался первоочередным.

20. Эти некоторые примеры носят лишь иллюстративный характер, однако во всех этих случаях различные международные организации вполне успешно содействовали изменению первоочередных задач в национальных планах и бюджетах. Однако это влияние оказывалось главным образом с помощью специальных процедур, специальных конференций, групп видных деятелей, конференций министров и т.д., а не через обычную работу межправительственных органов или глобальные комплексные мероприятия типа международной стратегии, основная задача которой заключается, прежде всего, в закреплении уже достигнутых результатов, а не в содействии достижению новых целей. Названия и даты крупных конференций, которые содействовали осуществлению этого влияния, вошли в историю Организации Объединенных Наций.

21. Эти возможности по реализации новых идей в достаточно большом числе случаев повлекли за собой создание новых крупных программ или новых организаций. Это привело к изменению относительного процентного соотношения важности различных крупных программ самой Организации Объединенных Наций по мере создания новых программ. В этом смысле можно утверждать, что первоочередные цели регулярной программы значительно изменялись (создание Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) в декабре 1964 года, Центра по промышленному развитию в 1961 году, превращенного в автономный орган - Организацию Объединенных Наций по промышленному развитию в 1965 году, создание Программы в области окружающей среды в 1972 году, Центра Организации Объединенных Наций по транснациональным корпорациям в 1975 году и т.д.), однако все они создавались лишь путем постепенного добавления.

/...

C. Уровни принятия решений и невозможность определения устаревших видов деятельности

22. Таким образом, между "уровнем оказания влияния" и "уровнем принятия решений" существует тесная взаимосвязь. Когда государства-члены международных организаций решают, что какой-либо новый сектор или программа являются важными для всего международного сообщества и что их необходимо включить в национальную политику путем установления новых первоочередных целей, они изменяют цели программ международных организаций поэтапно. С другой стороны, при обычном осуществлении своих функций в области составления бюджетов и планирования они, как правило, не прибегают ни к каким значительным изменениям в существующих программах.

23. Вопрос о консервативном характере регулярных бюджетов организаций уже не раз доводился до сведения государств-членов. В одном из первых докладов Объединенной инспекционной группы в 1969 году (A/7822) в кратком анализе программ пяти основных организаций был продемонстрирован стабильный характер относительной доли их различных крупных программ. Это явление объяснялось наличием структур, с трудом поддающихся изменениям, которые могли бы помешать легко и быстро переориентировать все программы в случае необходимости.

24. Весьма интересное наблюдение относительно роста и изменения первоочередных целей, отмеченное Генеральным секретарем в 1975 году в Введении к среднесрочному плану на период 1976-1979 годов 4/, свидетельствовало, в частности, о том, что за произвольно взятый период в семь лет (1966-1972 годы) процентная доля различных крупных программ оставалась стабильной. Сравнение данных вплоть до последнего бюджета по программам показывает, что эта стабильность оставалась постоянной чертой регулярной программы. Поэтому очевидно, что полномочия принимать решения, которыми располагают руководящие органы при голосовании по бюджетам, в целом не используются для установления первоочередных целей. Причины этого явного парадокса лежат довольно глубоко. Вне сомнения, речь идет о классическом проявлении бюрократического консерватизма. Как известно, все административные службы имеют естественную тенденцию к преувеличению своего значения. Поскольку ресурсы, необходимые для их существования, ограничены, их рост сдерживается ввиду сопротивления тех, кто делает взносы, а борьба, которая ведется между различными службами за раздел выделяемых средств, приводит, как правило, к тому, что нет ни победителя, ни побежденного. Один и тот же уровень роста применяется более или менее единообразно ко всем без каких-либо заметных различий, независимо от действительной эффективности осуществляемых программ и того, какой интерес представляют цели, которых они должны достичь.

4/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцатая сессия, Дополнение № 6 A (A/10006/Add.1), глава I.

25. Когда подобное положение закрепляется, оно влечет за собой потерю гибкости и эффективности. Программы, осуществление которых продолжается бесконечно без какого-либо серьезного контроля над тем в какой степени они достигают своих целей, неизбежно застывают в своем развитии.

26. Любая методология составления планов и программ, тщательно осуществляемая в течение нескольких лет, имеет целью избежать того, чтобы подобные явления имели место. В частности, рекомендации о проведении различия между постоянными видами деятельности и видами деятельности на определенный период времени, о систематическом и периодическом пересмотре постоянных видов деятельности, о разработке альтернативных стратегий, позволяющих выбирать между различными видами подпрограмм, о четком определении целей, главным образом, благодаря различию между целями государств-членов и Секретариата, имеют целью установить необходимую дисциплину; если эта дисциплина будет соблюдаться в будущем, она позволит государствам-членам с полным основанием высказывать свое мнение относительно сохранения и развития или, наоборот, сокращения или свертывания важных частей программ. К сожалению, такая методология составления планов была принята главным образом лишь в последних указаниях, касающихся следующего среднесрочного плана. Пока еще неизвестно, позволит ли их применение начать борьбу с вышеуказанными проявлениями консерватизма.

27. Совершенно очевидно, что нельзя недооценивать возможности сопротивления таким изменениям, как применение новой дисциплины. С этой точки зрения показательной является проблема невозможности определения видов деятельности, которые являются устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными. Как известно, задача определения вышеупомянутых видов деятельности впервые была поставлена в 1975 году на тридцатой сессии Генеральной Ассамблеи в резолюции 3534 (XXX). Ее содержание явно свидетельствует о том, что сформулированные в ней требования должны быть включены в рамки цикла составления планов и программ: в ней отражено стремление улучшить представление бюджета по программам, обеспечить оптимальное использование имеющихся финансовых ресурсов и создание более прочной сопоставительной основы и хорошо аргументированного обоснования при внесении предложений о возможном увеличении таких ресурсов. В ней отражена необходимость изыскания "бюджетных средств для финансирования новых программ путем использования высвобождаемых ресурсов". Наконец, в ней устанавливалась связь между этими задачами и решением включать в будущие бюджеты по программам Организации Объединенных Наций информацию о предполагаемой продолжительности всех новых программ, проектов или деятельности.

28. Известно также, что, несмотря на неоднократное повторение положений этой резолюции в целом ряде последующих резолюций (резолюции 31/93, 32/201, 32/211, 33/204 и 34/225), доклады, представленные

Секретариатом по этому вопросу, не удовлетворили Генеральную Ассамблею. Усилия Секретариата в этой области были отражены в пяти докладах, охватывающих период с 1976 по 1980 годы 5/, и в Введении в виде отдельного пункта к стратегиям всех подпрограмм среднесрочного плана 1980-1983 годов (A/33/6/Rev.1).

29. В целом эти документы, обсуждения в межправительственных комитетах, где они рассматривались, и резолюции, которые они приняли, судя по всему, представляют собой целый ряд недоразумений. Руководители программ, которым Генеральный секретарь предложил определить виды деятельности, имеющие ограниченное значение, в целом заявили, что их программы таковых не содержат. В то время, как в резолюциях речь шла конкретно "о программах, проектах или деятельности" (пункт I резолюции 3534 (XXX), представленная информация в целом касалась исключительно "элементов программ" (а не программ или подпрограмм). Определенная путаница создалась из-за включения в эту же категорию завершенных и прекращенных видов деятельности. Сложные расчеты относительно перераспределения высвобожденных таким образом штатов зачастую не приводили к принятию какого-либо решения. Различия между постоянными видами деятельности (переносящимися из бюджета в бюджет), прекращение которых действительно могло бы высвободить ресурсы, и деятельностью, осуществляемой в течение установленного периода (завершение которой не высвобождает никаких новых ресурсов) никогда не проводилось.

30. В ряде докладов, и особенно в последнем из них, были подчеркнуты существующие трудности и выражалась надежда на то, что постепенно будет достигнут прогресс путем осуществления метода составления планов - подготовки бюджетов - осуществления контроля - проведения оценки, что могло бы в будущем решить эту проблему. Однако на деле никакого решения не было предложено, и в своей последней резолюции (резолюция 35/9) Генеральная Ассамблея наконец предложила Комитету по программе и координации провести в рамках рассмотрения проблемы установления первоочередных целей глубокое исследование проблемы устаревших видов деятельности. Представляется необходимым, чтобы межправительственным органам были предоставлены совершенно иные средства, чем те, которыми они располагают в настоящее время, с тем чтобы они могли использовать полномочия по принятию решений для действительно эффективной передачи ресурсов. До начала изучения возможных решений необходимо прежде всего завершить описание сложившегося положения, проведя анализ так называемых "промежуточных" уровней в таблице на странице 7.

5/ a) A/C.5/31/27 от 13 октября 1976 года; b) A/C.5/33/13 от 15 ноября 1978 года; c) A/C.5/34/4 от 15 августа 1979 года; d) вторая часть доклада об исполнении бюджета за 1978-1979 годы: A/C.5/35/1 и добавление от 19 марта 1980 года; e) A/C.5/35/40 от 1 ноября 1980 года.

D. "Промежуточные уровни": отсутствие механизма определения на этом уровне

31. Здесь можно ограничиться несколькими краткими, но важными замечаниями.

a) Не существует практически никакого механизма, позволяющего определять первоочередные цели в рамках системы Организации Объединенных Наций между секторами деятельности, осуществляемой за счет средств каждой из организаций. В существующих резолюциях ничего не говорится по этому поводу за исключением того, что координация и политика каждой организации остаются весьма независимыми как в том, что касается усилий по расширению или ограничению бюджета, так и в отношении поиска внебюджетных источников. Механизмы межучрежденческого сотрудничества, такие как Административный комитет по координации, никогда не занимались изучением этих проблем, а межправительственные органы, такие как Экономический и Социальный Совет, получающие доклады о бюджетах по программам различных организаций, не располагают необходимыми средствами для решения проблемы первоочередных целей различных секторов организаций.

b) Внебюджетные программы претерпевают значительные и быстрые изменения во времени, однако ни одна централизованная система не позволяет руководящим органам Организации Объединенных Наций (Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея) ни контролировать эти изменения, ни определять порядок первоочередных целей. Политика "сбора средств" среди государств-членов различных организаций Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Детского фонда (ЮНИСЕФ), Фонда Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения, Верховного комиссара по делам беженцев несмотря на создание конференций по объявлению взносов, за некоторыми исключениями, практически не координируется. В свою очередь, распределение проектов между различными организациями или крупными программами осуществляется государствами-членами, предоставляющими помощь, путем проведения пропагандистской деятельности, где конкуренция играет более важную роль, чем координация.

32. Вопросы, поднятые в двух вышеизложенных пунктах, являются важными для всей проблемы первоочередных целей в целом. Прежде всего, они заставляют задуматься, действительно ли целесообразно контролировать установление первоочередных целей на уровне бюджетов каждой организации и не располагать при этом хотя бы какими-либо средствами осуществления контроля на этих двух других уровнях. Таким образом, они рассматривают проблему, определенную в пунктах 22-30 выше, под особым углом зрения.

E. Резюме общего положения в области определения первоочередных целей

33. В результате этого краткого рассмотрения вопроса общие итоги того, каким путем решаются проблемы установления первоочередных целей, можно изложить следующим образом. Относительно важные изменения в различных крупных программах ООН с самого начала происходили практически исключительно путем постепенного добавления новых программ, а не путем передачи ресурсов, высвобожденных в результате свертывания малоэффективных или устаревших частей программ, определение которых Секретариатом оказалось практически невозможной задачей. Государства-члены не располагают средствами, которые позволяли бы им при осуществлении своих полномочий по принятию решений при голосовании по бюджетам и планам устанавливать первоочередные цели по регулярным программам Организации. Их возможности еще больше уменьшаются ввиду отсутствия какого бы то ни было механизма для определения первоочередных целей на уровне внебюджетных источников и в масштабах системы Организации Объединенных Наций между секторами, которые подчиняются различным организациям. В настоящем докладе мы ограничимся представлением рекомендаций по вопросу об установлении первоочередных целей в рамках Организации Объединенных Наций. В заключительной главе будут рассмотрены условия, при которых позднее можно рассмотреть проблему первоочередных целей в рамках системы Организации Объединенных Наций в целом.

II. РАЗЛИЧНЫЕ ВИДЫ РЕШЕНИЙ, КОТОРЫЕ МОГУТ БЫТЬ ПРИНЯТЫ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Преследуемая цель и три условия ее достижения

34. Изложенные выше проблемы в области установления первоочередных задач свидетельствуют со всей очевидностью о том, что для осуществления решений потребуется приложить в течение довольно продолжительного периода времени значительные усилия, сопряженные с преодолением трудностей. Прежде чем избрать этот путь, было бы, пожалуй, разумно задать вопрос, действительно ли эта цель заслуживает таких усилий. По сути дела речь идет о решающем выборе, в котором заинтересованы все государства-члены и который затрагивает будущее самих международных организаций. Не будет преувеличением сказать, что речь идет о выборе между не требующими больших затрат и эффективными организациями, способными предоставлять государствам-членам услуги, которые будут оценены всеми, и организациями, доверие к которым будет уменьшаться по мере роста их бюджетов. С этой проблемой хорошо знакомы и национальные государственные службы, однако она приобретает особенно острый характер на уровне международных организаций в силу самой сложности их задач.

35. По сути дела предстоит воспрепятствовать тому, чтобы эти организации замкнулись в расплывчатости, неопределенности и словесном жонглировании в стремлении достичь неясные цели при помощи неточных методов. Поэтому речь идет о том, чтобы обрубить все мертвые или бесполезные ветви, с тем чтобы оздоровить дерево. Для этого необходимы в основном три условия, то есть должны существовать:

a) строгая система определения точных целей и четких сроков их выполнения;

b) механизм подготовки на основе признанных критериев объективных анализов с вытекающими рекомендациями о передаче ресурсов;

c) механизм принятия решений на межправительственном уровне, способный обеспечить осуществление на основе этих рекомендаций операций в случае, если будет признана их необходимость.

36. В отношении самой Организации Объединенных Наций можно сказать следующее:

a) что первое условие почти выполнено благодаря прогрессу, достигнутому в методах планирования-программирования-оценки-бюджетирования и благодаря структурам, созданным в соответствии с резолюцией 32/197;

b) что, напротив, второе и третье условия, несмотря на прогресс, достигнутый в области планирования программ и оценки, еще далеко не выполнены.

В этом докладе будут,в основном, рассмотрены меры, которые позволят выполнить второе и третье условия применительно к Организации Объединенных Наций. Однако прежде необходимо рекомендовать закрепление успехов, уже достигнутых в области методологии планирования. Ибо благодаря вниманию, уделяемому этим проблемам делегациями государств-членов в целом, работе Комитета по программе и координации и совместным усилиям Отдела планирования и координации программ и Бюджетного отдела принимаются все более четкие формулировки методологий (в частности,в основных резолюциях, докладах Комитета по программе и координации и в последних руководящих указаниях, касающихся подготовки среднесрочного плана), в связи с чем теперь было бы уместно изложить эту методологию в одном документе. На утверждение Генеральной Ассамблеи необходимо как можно быстрее представить правила типа Финансовых правил или Правил о персонале. Возможно, еще более желательно было бы объединить правила, касающиеся планирования, программирования и оценки с правилами финансового руководства. Рекомендуется начать в ближайшее время подготовку доклада Генерального секретаря по этому вопросу для Генеральной Ассамблеи.

A. Различные аспекты проблемы и их взаимосвязь

37. Исходя из перечисленных выше необходимых условий, можно выделить следующие элементы процесса принятия решений:

a) критерии определения первоочередных задач;

b) этапы, на которых могут быть приняты решения, и факторы, позволяющие их принять;

c) уровни, между которыми устанавливаются первоочередные задачи (основная программа, программа, подпрограмма и т.д.);

d) исходные информационные данные, позволяющие произвести выбор первоочередных задач;

e) институциональные механизмы, позволяющие производить анализ;

f) структуры межправительственных органов, позволяющие принимать решения.

38. Взаимосвязь этих различных элементов не позволяет рассматривать каждый из них в отдельности. Невозможно рассматривать критерии, не определив, на каком уровне они будут использоваться. В этом отношении характерно колебание в отношении выбора критериев, которое продолжалось на протяжении всего периода использования Комитетом по программе и координации метода "относительных темпов роста". Точно так же нельзя использовать критерии, даже если они четко определены, если нет информации, необходимой для их применения. Таким образом, прежде чем применять критерии, необходимо

определить механизмы, способные собирать информацию, и средства использования существующей информации. И наконец, определение этапов, на которых могут приниматься решения о прекращении деятельности или передаче средств, также имеет крайне важное значение для понимания функционирования всего механизма. Распутывать этот клубок следует, по-видимому, с уточнения вопроса об этапах, на которых могут приниматься решения, а также вопроса об уровнях, между которыми должны устанавливаться первоочередные задачи, после чего следует увязать проблему критериев с проблемой информации, необходимой для их применения.

B. Этапы и уровни, на которых могут приниматься решения

39. Одна из главных причин путаницы, существующей вот уже несколько лет в вопросах определения видов деятельности, которые являются устаревшими, что со всей очевидностью представляет огромное значение для установления первоочередных задач, заключается в том, что никогда четко не указывалось, на каком этапе следует это делать.

40. В докладах Секретариата по этому вопросу, в том числе в последнем докладе, в качестве примера приводились виды деятельности, которые устарели еще в ходе осуществления уже принятого бюджета (см. приложения к этим докладам). Кроме того, определение этих видов деятельности должно было осуществляться с точки зрения "элементов". Поэтому никто всерьез не предполагал, что, например, подпрограммы, не говоря уже о программах или об основных программах, должны рассматриваться как устаревшие. При обсуждении этой проблемы также косвенно подразумевалось, что все виды деятельности Организации Объединенных Наций являются непрерывными или постоянными. Создается впечатление, что все различия, разработанные в методологии планирования с целью определения подпрограмм с четко установленными сроками осуществления, а также указания, касающиеся изложения элементов программ и даты их окончания, были забыты при изложении возможных методов определения.

41. Для того, чтобы проблема определения видов деятельности, которые являются завершенными, устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными, могла рассматриваться серьезно, то есть была увязана с проблемой установления первоочередных задач и, следовательно, возможно, с передачей средств от одного вида деятельности другому, необходимо установить четкое различие между видами деятельности, чья ограниченная ценность может быть установлена в ходе их осуществления (то есть после того, как они были приняты, в ходе исполнения бюджета или в ходе осуществления плана) и видами деятельности, чья ограниченная ценность может быть определена в момент подготовки или голосования нового плана или нового бюджета по программам.

/...

1. Виды деятельности, в отношении которых решение о передаче средств принимается в ходе их осуществления

42. Решения о передаче уже утвержденных средств между видами деятельности могут приниматься лишь в момент пересмотра бюджетов по программам или существующих планов; то есть практически в ходе голосования так называемых дополнительных или пересмотренных предложений по осуществляемому бюджету, то есть практически ежегодно (статьи 3.7, 3.8 и 3.9 Финансовых правил). Основные проблемы, возникающие при этом, касаются:

a) скорости поступления информации об отсутствии целесообразности продолжать осуществление некоторых видов деятельности, то есть непрерывности контроля за исполнением;

b) распределения полномочий между Секретариатом и межправительственными органами с целью передачи средств прекращенных видов деятельности для новых видов деятельности;

c) методов передачи средств в случае, когда решение о передаче принимается межправительственными органами.

i) Проблема непрерывного контроля за исполнением

43. В последнем докладе об исполнении бюджета 1978-1979 годов (A/C.5/35/1 от 19 марта 1980 года) содержалась важная информация для государств-членов, все значение которой, по-видимому, не было осознано. Суть информации заключалась в том, что программы, финансируемые из бюджета, осуществляются лишь частично. Анализ результатов 3/, изложенных в докладе 6/, дает следующие цифры:

6/ Методология определения позволила выделить (пункт 47 доклада A/C.5/35/40) следующие элементы программы:

a) завершенные в соответствии с программой;

b) завершенные с отклонениями от программы;

c) находящиеся в процессе осуществления в соответствии с программой;

d) находящиеся в процессе осуществления с отклонениями от программы;

e) прекращенные;

f) неначатые и отложенные.

В докладе представлены точные результаты в абсолютных цифрах по всем вышеуказанным категориям и в процентах по тем элементам, которые были "завершены в соответствии с программой".

/...

из 91 программы, в отношении которых удалось вычислить долю в процентах элементов, осуществленных в соответствии с программой

a) лишь 1/4 программ (24 программы, то есть 26 процентов) могут рассматриваться как почти полностью осуществленные;

b) 35 программ (то есть 38 процентов) осуществлены на 60-90 процентов;

c) и наконец, 32 программы (то есть 35 процентов) осуществлены менее чем на 60 процентов, из которых

4 осуществлены на 0-10 процентов
4 — на 10-30 процентов и
15 - на 30-50 процентов 7/.

44. Серьезность и важность этой информации удалось затушевать критикой в отношении ее точности 8/. В частности, отмечалось, что значимость или "вес" каждого элемента, исчисленного таким образом, не были заранее известны и что в силу этого процентные показатели, отражающие лишь число элементов, являются искаженными. Подобная аргументация поощряет такое усовершенствование бюджетной системы, которое позволило бы указывать в бюджете по программам предполагаемую стоимость различных элементов программы в человеко-месяцах и процентах от стоимости подпрограммы. Однако подобная аргументация не позволяет указать, что представляемое таким образом соотношение лишено смысла. Если бы была известна относительная значимость элементов, имеющиеся цифры были бы, вероятно, изменены (с равной степенью вероятности в сторону повышения или в сторону понижения).

45. К тому же, вполне вероятно, что более четкая и подробная методология дала бы еще более неприглядные результаты. Исчисление процентных показателей по подпрограммам, наверняка, продемонстрировало бы, что некоторые из них не были начаты 9/. Как бы то ни было,

---

7/ Эти результаты не охватывают все основные программы: осуществление программ ЮНКТАД в этом докладе не рассматривалось.

8/ Представленные процентные показатели отражают осуществление программ, а не потребление средств, выделенных на эти программы. В большинстве случаев, за исключением того случая, когда главная причина неисполнения программы связана с неукомплектованностью штатов, расход ассигнованных средств в конце осуществления программы составляет 100 процентов. Такова разница между двумя процентными показателями, отражающая всю серьезность существующего положения.

9/ См. доклад Объединенной инспекционной группы об оценке программы в области государственной службы (E/1978/42 и Add.1).

/...

информация, представленная государствам-членам, имеет огромное значение. Она показывает, что значительное число программ осуществляется настолько частично, что фактически утрачивает почти всякое значение. Она также свидетельствует о том, что большинство программ не осуществляется на 100 процентов.

46. Из этой информации вытекает следующая альтернатива:

a) либо неосуществленные части программ не имели особой ценности: в этом случае можно было бы избежать их финансирования, и именно они представляли собой "виды деятельности, которые являются завершенными, устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными", которые, как правило, столь сложно определить;

b) либо эти неосуществленные части программ представляли ценность, были даже необходимы, службы не выполнили поставленную перед ними задачу, что может быть с трудом принято и должно было бы в ряде случаев повлечь за собой административное расследование.

Подобные замечания тем более обоснованны, что оправдания невыполнения важных частей программ являются очень часто неудовлетворительными. На это указывал также Комитет по программе и координации. В этих условиях реакция государств-членов в отношении необходимости разрешить в будущем внесение изменений в программы является, по-видимому, совершенно оправданной.

47. Однако в связи с этим возникает проблема быстроты поступления информации к государствам-членам. При нынешнем методе составления докладов о выполнении программ информация поступает слишком поздно, для того чтобы успеть своевременно принять решение. Учитывая масштабы явления, возникает мысль о том, что было бы крайне полезно обеспечить постоянный контроль за исполнением программ, с тем чтобы не только контролировать исполнение, но также своевременно обеспечивать информацию, необходимую для принятия решений. Осуществление этой функции могло бы дать существенную экономию средств. К тому же для этого уже были созданы условия благодаря ряду положений и, в частности, положению, касающемуся четкого перечисления элементов в бюджете по программам, установления сроков для их осуществления и введения внутренних планов работы (информационных карточек об элементах программы), которые, после использования при подготовке бюджета на 1980-1981 годы в экономическом и социальном секторах, были распространены в ходе подготовки бюджета на 1982-1983 годы на гуманитарный, политический, юридический сектора и сектор общественной информации. Функцию подобного рода может в принципе обеспечивать Секция планирования и оценки программ, входящая в состав Отдела планирования и координации программ, в сотрудничестве с Финансовым управлением. Усиление штатов сектора оценки, который мог бы стать сектором контроля

к оценки, приблизительно на две должности категории специалистов, должно быть достаточно для исполнения основной части необходимых задач 10/.

48. Штатным службам следует рекомендовать регулярно выпускать отчеты об осуществлении тех мероприятий, которые предусмотрены программой. Нормы осуществления внутренних программ должны определяться, централизовываться и контролироваться службой контроля и оценки через разумные периоды времени: например, в течение первого года после первых девяти месяцев, а затем регулярно через три или четыре месяца. Кроме того, внутренние ревизоры также могли бы участвовать в осуществлении контроля за выполнением программ ("ревизия выполнения программ"); подразделению, занимающемуся вопросами планирования программ, следует с этой целью придать, по крайней мере, несколько внутренних ревизоров.

49. С другой стороны, с тем чтобы можно было точнее выражать процентные показатели выполнения программ, необходимо сопоставлять каждое мероприятие, предусмотренное в рамках бюджета по программам, с количеством человеко-месяцев или, что является более предпочтительным, с процентными показателями объема ресурсов по подпрограммам. Это предложение, которое уже было сделано Объединенной инспекционной группой в ее докладе о методах определения потребностей персонала 11/, должно быть со всей серьезностью принято во внимание. Это позволило бы определять степень осуществления программ двояким образом: в процентах от общего количества мероприятий и в процентах от того количества времени, которое необходимо для осуществления всех мероприятий. Вместе с тем, следует учесть тот момент, что эти объективные элементы информации необязательно должны быть чрезвычайно точными для того, чтобы их можно было использовать. В данном случае особое значение имеет не точность процентных показателей, а порядок их роста. Например, процентный показатель степени выполнения программы в менее чем 50 процентов со всей очевидностью указывает на то, что особое внимание необходимо уделить изучению тех причин, которые обусловили подобное положение. Однако, с обратной стороны, прежде всего необходимо определить будут ли достигнуты цели данной подпрограммы или нет. Это также относится и к той качественной оценке, которую можно дать на основании вышеуказанных количественных показателей.

10/ Вполне очевидно, что функция контроля должна распространяться на всю совокупность видов обслуживания, а не ограничиваться лишь специальными и экономическими программами. В связи с этим могут возникнуть проблемы, связанные с возможным расширением компетенции Управлени планирования программ и координации и с условиями сотрудничества с Департаментом по вопросам администрации, финансов и управления. Однако следует надеяться, что подобные проблемы удастся легко решить.

11/ JIU/REP/81/1, подготовленный г-ном Марком Е. Алленом, распространен под условным обозначением A/36/168.

ii) Необходимое распределение полномочий между Секретариатом и межправительственными организациями в целях осуществления передачи ресурсов

50. Служба контроля не должна заниматься лишь предоставлением информации государствам-членам о положении в области осуществления программы. Необходимо провести разделение обязанностей между Секретариатом и межправительственными организациями. Следует признать, что сотрудники, отвечающие за осуществление программы, должны иметь возможность для определенной свободы действий. Известно, что подготовка бюджета начинается в Организации Объединенных Наций за 15 месяцев до начала исполнения этого бюджета, которое длится два года. Очевидно, что очень часто заранее, по-видимому, сложно предусмотреть, с какой-либо определенной степенью точности, весь перечень элементов программ и мероприятий по этим программам. Требовать осуществления программ, не оставляя при этом возможностей для введения каких-либо изменений, противоречило бы условиям разумного управления.

51. Поэтому при разработке механизмов осуществления программ следует учитывать противоречивые императивы. Эти механизмы должны создавать условия для выявления прекращенных видов деятельности в тот период, когда еще можно перераспределить выделенные ресурсы для других целей, и они должны, в то же время, предоставлять администраторам программ возможность для необходимого маневра, с тем чтобы позволить им выполнить поставленные перед ними цели; такой результат можно будет достичь только в том случае, если той службе, которая отвечает за проведение постоянного контроля за ходом осуществления программы, будут также предоставлены необходимые полномочия, для того чтобы санкционировать и в определенных рамках самостоятельно определять те изменения, которые необходимо внести в ход осуществления программ.

52. Система, которую следует предусмотреть с целью обеспечения определенной степени гибкости путем придания определенных законодательных полномочий, может включать следующие элементы:

а) следует предусмотреть возможность предоставления директорам программ или подпрограмм определенной свободы действий порядка 10 процентов. Это означало бы, что в пределах 10 процентов от количества элементов программ, предусмотренных подпрограммой 12/, директорам можно будет прекращать осуществление определенных элементов программы и заменять их

12/ По соображениям, изложенным в пункте 49 выше, выражение долевых показателей степени осуществления программ в показателях количества элементов программы является в итоге столь же важным, что и выражение таких долевых показателей в человеко-месяцах или в долларах, и к тому же представляется более простым с точки зрения исчисления.

/...

другими элементами, которые представляются более полезными с точки зрения достижения целей рассматриваемой подпрограммы, не требуя при этом специального разрешения, а просто информируя службу, занимающуюся контролем за осуществлением программы;

b) в дополнительных рамках порядка 20 процентов (то есть в сочетании с вышеуказанными рамками степень предоставленной свободы составит в целом 30 процентов) директора программ смогут вносить изменения при наличии согласия со стороны вышеуказанной службы;

c) за пределами этого показателя в 30 процентов нельзя будет вносить никакие изменения без соответствующего разрешения законодательного органа. Подобное разрешение можно будет получить при представлении необходимых доказательств в конце первого года исполнения бюджета;

d) однако вполне понятно, что межправительственные организации, участвовавшие в голосовании бюджета, также будут иметь возможность принимать к сведению информацию, которая будет представляться в случае превышения 30-процентного лимита и, в частности в тех случаях, когда будет ясно, что в ходе осуществления такой-то программы не было достигнуто достаточного уровня, который позволил бы надеяться на достижение, по крайней мере, существенной части ее целей.

iii) Методология осуществления перевода ресурсов в случае принятия соответствующих решений межправительственными организациями

53. Голосование "дополнительной сметы" в конце каждого года могло бы предоставить государствам-членам возможность сделать выводы по тем финансовым вопросам, которые касаются невыполнения части элементов программы, предусмотренных в бюджете, и осуществить последующий перевод ресурсов. Фактически, в большинстве случаев мы сталкиваемся с увеличением расходов, а не с их сокращением. При наличии необходимой информации в нужный момент времени можно было бы добиться сокращения общего объема средств, предусмотренных в бюджете, путем прекращения выделения средств на:

a) подпрограммы, которые были осуществлены в явно недостаточной степени;

b) мероприятия (или элементы программы), осуществление которых решено прекратить (после отказа в передаче ресурсов на осуществление подпрограммы, выходящей за пределы 30-процентного показателя, предусмотренного в пункте выше).

/...

54. Подобное прекращение выделения средств привело бы к освобождению ресурсов, которые могли бы быть использованы для удовлетворения, по крайней мере, части потребностей в новых средствах, представляемых Генеральной Ассамблее в качестве финансовых последствий принятия новых решений, касающихся тех программ, которые возникли в ходе осуществления бюджета. Для того чтобы это стало возможным, необходимо, чтобы соответствующая информация предоставлялась государствам-членам:

a) в конце первого года исполнения бюджета в том случае, если отчет, представленный службой контроля за осуществлением программ, позволит определить по состоянию на данный момент те элементы программы, которые уже точно не будут осуществлены;

b) к середине второго года, когда еще будет оставаться достаточно времени для принятия решений по этому вопросу; с этой целью необходимо, чтобы информация также предоставлялась КПК и ККАБВ на их сессиях в мае-июне второго года и чтобы в работе этих сессий участвовала полномочная делегация Генеральной Ассамблеи, с тем чтобы можно было принять необходимые решения, по крайней мере, в предварительном порядке.

55. Перераспределение высвобожденных ресурсов практически осуществимо только за счет экономии средств, выделенных на персонал. Мы рассматриваем эту проблему в пунктах 82-89 выше. В заключение следует отметить, что такая процедура перевода ресурсов в ходе исполнения бюджета может осуществляться только в отношении незначительного объема средств. Наиболее важные результаты, полученные с помощью механизма определения первоочередных задач, должны использоваться при изучении новых планов и новых бюджетов.

2. Виды деятельности, решение о переводе ресурсов для которых принимается в момент подготовки голосования по новому среднесрочному плану или новому бюджету по программе

1) Понятие степени преемственности между последовательными планами и бюджетами

56. Понятие перевода ресурсов необходимо разъяснять и уточнять при его применении к будущим планам и бюджетам. Его значение, по существу, определяется степенью преемственности, которая существует между последовательными планами или бюджетами, или, с другой стороны, степенью новизны, которая характеризует новый план или новый бюджет. Несмотря на прогресс, достигнутый в области методологии планирования и составления бюджета, нельзя со всей уверенностью говорить о том, что эта проблема была полностью уточнена. Это в значительной степени объясняется тем, что новая методология планирования стала применяться совсем недавно.

57. Известно, что в том, что касается бюджетов по программам (однако это может в равной степени относиться и к среднесрочному плану), одна теория, которая в одно время была весьма популярна, преследовала идею составления бюджета на "нулевой" базе (zero base budgeting). Преимущество этой абсолютной и парадоксальной по характеру теории заключалось в том, что она обращала внимание на необходимость существенного пересмотра обоснований, представляемых при составлении нового бюджета. Она позволяла даже утверждать, что за счет этого при каждом новом периоде составления бюджета это ставило под угрозу само существование всех административных служб. Несмотря на то, что с теоретической точки зрения она является весьма интересной, эта теория практически весьма удалена от реальности, с тем чтобы ее можно было свободно применять в рамках международной организации (как и впрочем в рамках любого структурного образования) 12/. С другой стороны, обычная и традиционная методология, которая заключается в безоговорочном признании того, что каждый бюджет по программам может воспроизводить предыдущий бюджет по программам и носить преемственный характер по отношению к нему (или что каждый план является развитием предыдущего плана) при условии представления обоснований для предполагаемых увеличений расходов, в частности для увеличения числа должностей, более не соответствует прогрессу, который был достигнут в области методологии составления программ.

58. С целью правильного установления первоочередных задач и, соответственно, действительного применения понятия перевода ресурсов по отношению к будущим планам или бюджетам, необходимо дать определение тому,

---

12/ Вполне можно представить, что эта теория применяется только по отношению к единовременным расходам, и признать, что при таком допущении она фактически применяется в Организации Объединенных Наций. Однако это означает ограничить сферу ее применения весьма незначительной частью бюджета.

что рассматривается в качестве допустимой степени преемственности между двумя последовательными планами или бюджетами. По существу составными элементами преемственности являются:

a) разбивка ресурсов в рамках финансовой сметы по главным программам или программам, что соответствует определенному объему деятельности без обязательств по отношению к его содержанию (эта разбивка остается примерно одинаковой во всех бюджетах: степень изменения определяется темпами роста);

b) постоянные или непрерывные виды деятельности, которые рассматриваются как относящиеся к сфере услуг и которые, по существу, приравниваются к функциям (например, подготовка статистического ежегодника статистической службой и другие регулярные издания) (эти виды деятельности являются, если не принимается решение о прекращении их осуществления, аналогичными во всех бюджетах);

c) усилия по достижению общих целей программы за счет осуществления подпрограмм (или элементов подпрограмм) в установленные сроки. (Преемственность в данном случае заключается в том, что по достижении цели какой-либо подпрограммы в определенные сроки она заменяется другой подпрограммой сопоставимого характера. В данном случае за степенью преемственности необходимо осуществлять больший контроль, поскольку решение о принятии или об отказе от новых подпрограмм может приниматься на основе методологии, которая излагается в нижеследующих пунктах).

ii) Методология для перевода ресурсов

59. Методология для осуществления перевода ресурсов должна, по всей видимости, заключаться в том, чтобы:

a) рассматривать имеющуюся смету (принятую в бюджете, предшествующем бюджету, по которому должно проводиться голосование) в качестве рабочей гипотезы, в рамках которой службам предлагается представлять их предложения. Однако эту гипотезу следует использовать иным образом по сравнению с тем, как она используется в настоящее время, то есть в качестве определенного рода фиксированной базы, которой службы могут располагать в любом случае, причем у них запрашиваются обоснования только в отношении тех расходов (дополнительные должности и т.д.), объем которых превышает установленные таким образом пределы;

b) по иному рассматривать предложения, содержащиеся в этой финансовой смете, в зависимости от того, о чем идет речь: о рассмотрении проекта среднесрочного плана или проекта бюджета по программам.

/...

iii) Рассмотрение среднесрочного плана

60. При рассмотрении среднесрочного плана необходимо определять разбивку финансовых средств в рамках общей сметы 13/, главным образом за счет критического рассмотрения значения и качества предлагаемых подпрограмм. В ходе этого рассмотрения необходимо отказываться от утверждения тех подпрограмм, цели которых не представляются достаточно четкими или правильно увязанными с общей стратегией программы. Необходимо уделять внимание альтернативным стратегиям, представляемым руководителями программ. Ниже будет показано, при помощи каких критериев и средств можно проводить такое рассмотрение. При этом необходимо отметить, что рассмотрение плана является первой и самой важной возможностью для отказа на самом высоком уровне, на котором можно вынести конкретное заключение, то есть на уровне подпрограмм, от осуществления видов деятельности, которые считаются устаревшими, имеющими ограниченную полезность или неэффективными.

61. Именно такой отказ должен позволить высвободить ресурсы, необходимые для перевода ресурсов для более полезных видов деятельности, т.е. позволить финансировать другие подпрограммы и повысить таким образом значение, придаваемое другим программам. Для правильного осуществления таких переводов считается необходимым, чтобы

13/ Установление разбивки ресурсов в рамках общей финансовой сметы для среднесрочного плана на шесть лет вызывает при инфляции и быстрых изменениях валютных курсов сложные проблемы, которые не следует недооценивать. Наилучшим методом для того, чтобы обеспечить фиксированный показатель, может являться составление этой финансовой сметы на основе "человеко-месяцев" или количества должностей. Можно также выяснить вопрос о том, следует ли отделять обсуждение финансовой сметы или общих темпов роста бюджетов в течение периода осуществления плана от обсуждения первоочередных задач в рамках этой сметы. В настоящее время обсуждение предложений в отношении какой-либо новой программы или расширения какой-либо имеющейся программы одновременно касается двух различных проблем:

a) проблемы того интереса, который представляет само предложение

b) проблемы методологии финансирования осуществления этого предложения.

По существу, против новых предложений, влекущих за собой новые расходы, в целом выступают те государства-члены, по мнению которых объем общей финансовой сметы должен сохраняться в уже предусмотренных пределах, и что она должна финансироваться теми, кто надеется на получение дополнительных финансовых средств. Однако обсуждение осложняется тем, что сторонники нового предложения пытаются доказать актуальность вышеуказанных программ, в то время как те, кто выступает против них, интересуются лишь проблемой финансирования. В случае, если бы обсуждение затрагивало одновременно эти два вопроса, то это могло бы внести определенный элемент уточнения.

/...

относительный вес каждой подпрограммы в рамках финансовой сметы по каждой программе указывался в проекте плана (по крайней мере в процентах).

62. Поэтому в конечном итоге порядок значения программ должен определяться за счет вынесения решений о принятии или об отказе от осуществления подпрограмм, поскольку сумма, утвержденная для финансовой сметы программы, является результатом добавления сметы по сохраненным подпрограммам. Такая процедура приводит к предположению, что каждого руководителя программы необходимо просить о том, чтобы он предлагал количество подпрограмм,не намного превышающее количество, которое его финансовая смета (рабочая гипотеза) позволяет финансировать. Эти лишние подпрограммы, как правило, обречены на то, что они будут отвергнуты, однако перевод ресурсов, высвобожденных в результате отказа от других подпрограмм, рассматриваемых в качестве утративших значение, может позволить утвердить некоторые из них. Эта система наряду с практикой альтернативных стратегий, которую мы уже рекомендовали в нашем предыдущем докладе, позволит поддерживать полезное соперничество в области качества составления программ и управления между руководителями программ и придаст процессу утверждения плана необходимое значение 14/.

iv) Рассмотрение бюджетов по программам

63. Рассмотрение бюджетов по программам каждые два года наряду с пересмотренными проектами в рамках текущего плана должно обеспечивать дополнительную возможность для других переводов ресурсов между программами. Давая возможность более тщательного изучения деятельности организации, поскольку в бюджетах приводится полный перечень результатов по каждой подпрограмме, это рассмотрение должно приводить к внесению в процесс определения первоочередных задач, уже сделанного в плане необходимых изменений и коррективов.

14/ Эта методология может в целом выражаться в следующем:

a) общая финансовая смета плана может утверждаться заранее межправительственными органами, а также максимальное число подпрограмм, например, в сотнях миллионов долларов или десятков миллионов человеко-месяцев в объеме x и при общем количестве подпрограмм в размере 350;

b) общий объем предложений, представленных службами, равняется x + y в сотнях миллионов долларов США или десятках тысяч человеко-месяцев при общем количестве подпрограмм в размере 450. Поэтому необходимо, чтобы межправительственные органы обязательно сокращали предложение до сотен миллионов долларов или десятков тысяч человеко-месяцев в размере y и до 100 подпрограмм как минимум. При этом сохраняются только наиболее хорошо представленные и наиболее убедительные подпрограммы, надежность которых обеспечивает предыдущее их выполнение ответственными административными подразделениями, и будет легче определить первоочередные задачи.

/...

64. Рассмотрение этих перечней должно обеспечивать возможность выявления подпрограмм ограниченной полезности, которые не удалось изучит в момент утверждения плана. Голосование второго и третьего бюджета по программам, включенных в четырехлетний или шестилетний период осуществления среднесрочного плана, должно, в частности, обеспечивать выявление тех подпрограмм, которые осуществлялись не в соответствии с программами, предусмотренными в ходе первого бюджетного периода. Информация, представляемая либо в докладах об исполнении бюджета, либо на более систематической основе службой по наблюдению за осуществлением программ, создание которой было рекомендовано выше, должна по существу облегчать выявление неправильно осуществляемых подпрограмм продолжение осуществления которых представляется в результате этого неоправданным. Голосование бюджетов может также являться еще одной важной возможностью для выявления устаревших, имеющих второстепенное значение или неэффективных видов деятельности. Это выявление может, кроме того, охватывать уровень элементов программ, в частности в том, что касается видов деятельности, соответствующих постоянным функциям.

65. Другими словами, методология рассмотрения проекта бюджета по программам компетентными комитетами экспертов и делегациями государств-членов (ККАБВ, АКК, Пятый комитет) до его принятия должна включать:

a) не только концепцию и представление текущего бюджета, но и сопоставление предлагаемых по ним ресурсов с ресурсами, которые были предусмотрены в предыдущем бюджете;

b) рассмотрение соответствия бюджета по программам среднесрочному плану, двухгодичным элементом которого он является;

c) рассмотрение эффективности деятельности служб и обоснованности перечней элементов программ, которые предлагаются в нем по каждой подпрограмме, с использованием для этого информации, содержащейся в наиболее последних докладах об исполнении бюджета по программам. Это является дополнительным поводом для пересмотра концепции и даты представления этого доклада, как мы уже предложили это в последнем пункте предыдущей части.

66. Помимо этого, следует особо следить за следующим:

a) чтобы элементы, ограниченные по времени и которые необходимо было осуществить в течение предыдущего двухгодичного периода, просто не откладывались без разрешения и установления новых сроков осуществления в будущем новом бюджете по программам;

b) чтобы предложенные элементы программ надлежащим образом соответствовали срочным целям, определенным в плане для каждой подпрограммы;

/...

c) какие элементы программы соответствуют постоянным видам деятельности и каково основание для их сохранения.

67. В действительности, рассмотрение обоснования сохранения или прекращения постоянных видов деятельности может целесообразно проводиться в момент рассмотрения проекта нового бюджета по программам только в том случае, если при этом применяется процедура обычного и систематического рассмотрения, охватывающая более значительное число лет. Именно за счет этой процедуры можно обеспечить выявление устаревших видов деятельности, не ограниченных по срокам осуществления. При такой процедуре следует использовать:

a) глубокие оценочные исследования программ, которые ежегодно представляются КПК;

b) методы, позволяющие ежегодно изучать определенную категорию постоянных видов деятельности, с тем чтобы все виды деятельности этого рода, которые переходят из бюджета в бюджет, постоянно рассматривались, по крайней мере, раз в шесть лет.

C. Критерии установления первоочередных задач и информация, необходимая для их применения

1. Выбор критериев

68. Проблема критериев для установления первоочередных задач и более конкретно для отказа в предоставлении ресурсов для предложенных подпрограмм, а также для осуществления переводов ресурсов в другие подпрограммы, постоянно являлась предметом обсуждения в период применения критерия "относительные темпы роста". Несмотря на то, что, по всей видимости, наблюдалось единогласие в отношении идеи о том, что необходимо учитывать то политическое значение, которое государства-члены придают определенной программе, даже если консенсуса относительной степени значения этой программы не всегда легко добиться, наблюдаются колебания в отношении того, следует или нет учитывать действительную эффективность программ. Следует ли сокращать темпы роста для определенной программы, которая плохо осуществляется или является малоэффективной, даже если принять во внимание, что она по себе имеет большое значение? На этот вопрос, по всей видимости, не было дано никакого конкретного ответа. Эта проблема коллизии между возможными критериями заслуживает особого рассмотрения, однако, по моему мнению, критерий эффективности нельзя исключать из того, что следует сохранить для установления первоочередных задач. К тому же он является одним из наиболее важных критериев. По существу, по моему мнению, должны использоваться следующие три критерия:

a) критерий важности целей главной программы;

b) критерий способности организации;

c) критерий эффективности служб, ответственных за осуществление деятельности.

Каждому из этих критериев соответствуют виды конкретной информации, без которых государства-члены не могут применять их.

2. Первый критерий: значение цели главной программы для государств-членов

69. Опыт с относительными темпами роста хорошо показал, как трудно определять, является ли программа в области статистики более важной по сравнению с программой в области общественного управления или наоборот, или должна ли программа в области "сырьевых товаров" иметь преимущество перед программой, касающейся транснациональных корпораций. Фактически, такое рассмотрение характера целей, которое должна предусмотреть международная организация, должно осуществляться только раз в шесть лет, в момент голосования по каждому новому плану (или по конкретным вопросам в момент принятия каждые два года изменений

для текущего плана). Такая важная процедура может осуществляться правильным образом только в том случае, если в распоряжение государств-членов предоставляются соответствующие аналитические документы. Однако до настоящего времени единственным предложенным аналитическим документом является документ о внедрении среднесрочного плана. В своем докладе о среднесрочном планировании в Организации Объединенных Наций (JIU/REP/79/5, март 1979 года) Объединенная инспекционная группа разъяснила (пункт 105), каким может являться содержание этого документа. Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества на девятнадцатой сессии КПК изложил свои мнения по вопросу о подготовке и осуществлении внедрения плана в ходе четырех последовательных этапов. В заключение КПК указал в своем докладе то значение, которое он придает этому процессу, уточнив при этом, что этот вопрос впоследствии следует изучить более глубоко. Однако углубленное рассмотрение проблемы первоочередных задач, к которому он в настоящее время приступил, должно обеспечивать возможность более глубокого уточнения концепции этого документа и основной его функции.

70. По существу, речь идет о том, чтобы обосновать изменения, которые план внесет в имеющиеся программы Организации Объединенных Наций в зависимости от анализа, который включает все то, что известно о новых целях или изменениях в ориентации, которые государства определили в резолюциях Генеральной Ассамблеи, генеральных конференций специализированных учреждений и в таких документах, как международная стратегия развития, а также в работе региональных экономических комиссий и специализированных органов. Речь идет не только о том, чтобы напомнить и объединить существующие нормоустановительные мандаты. Речь идет о том, чтобы предложить государствам-членам изменить эти мандаты в зависимости от анализа международной обстановки, в частности в экономическом и социальном плане, и с учетом глобальной оценки результатов, достигнутых программами Организации в предыдущий плановый период. Речь идет о том, чтобы осуществить перспективный анализ роли Организации, который выражается в конкретных предложениях о прекращении осуществления программ или элементов программ, создании новых программ или подпрограмм. Поэтому работа по анализу, необходимая для разработки такого документа, является в конечном итоге весьма важной. Она требует синтеза весьма большого объема данных, возможного анализа при помощи консультантов весьма высокого уровня, предоставления обоснований, которые говорят в пользу разработки или сокращения различных программ, поддержания постоянного диалога со всеми руководителями функциональных служб. Речь фактически идет о том, чтобы создать постоянную функцию по анализу первоочередных задач. Поэтому необходимо, с одной стороны, рассмотреть возможность приобщить к этому процессу все средства анализа и обсуждения, имеющиеся в рамках Организации Объединенных Наций, и, в частности, Департамент по международным экономическим и социальным вопросам и, с другой стороны, - усилить по мере необходимости кадровые ресурсы, которыми располагает в этих целях Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества.

71. Другое важное последствие того, что было изложено выше, касается методов рассмотрения межправительственными органами вопросов внедрения плана и самого плана. Мы увидим в пунктах 88-91, какое структурное изменение представляется желательным в этой связи на уровне КПК и ККАБВ. Однако в том, что касается главных комитетов Генеральной Ассамблеи, то представляется необходимым сразу же подчеркнуть, что план и вопросы его внедрения должны одновременно рассматриваться Пятым комитетом, как это наблюдается в настоящее время, и всеми главными комитетами, отвечающими за программы, по крайней мере, в отношении той части программы, которая касается их соответствующих областей компетенции, до того, как Генеральная Ассамблея в конечном итоге примет весь план.

3. Второй критерий: способность Организации

72. Способность международной организации действовать в определенной области должна быть доказана. Необходимо разъяснять, какие службы Организации могут обеспечить и продемонстрировать свою конкретную роль с учетом того, что уже сделано в этой области на международном уровне другими учреждениями. Это требует анализа ситуации, исторической справки об уже предпринятых усилиях, конкретного определения преследуемых целей и сроков, в которые они могут в разумном плане быть достигнуты, описания документов, которые Организация должна подготовить для обслуживания государств-членов и оказания им помощи в их задачах в области переговоров и развития. Другими словами, способность Организации необходимо демонстрировать за счет стратегии, на которой основывается каждая программа и в которой должен разъясняться выбор подпрограмм.

73. Применение критерия № 2 равнозначно по этому рассмотрению качества и ценности планирования для каждой программы, выяснению вопроса о том, в какой степени предложенные подпрограммы обосновываются их непосредственной связью с преследуемой целью, и насколько они являются ценными с учетом документов, которые предлагается подготовить в их рамках 15/. Нет ни одной причины, которая могла бы

15/ Внутренние инструкции, направленные Генеральным директором по вопросам развития и международного экономического сотрудничества для подготовки будущего плана на 1984-1989 годы, содержат в этой связи следующие уточнения:

> "На своей двадцатой сессии КПК рекомендовал следующее:
> "При наличии целей межправительственных действий их следует воспроизводить в плане таким образом, чтобы провести четкое различие между ними и связанными с ними целями действий Секретариата. Задачи Секретариата должны быть по возможности максимально конкретными и ограниченными по сроку выполнения, а также служить для установления целей и проведения оценок.

(см. прод. сноски на след. стр.)

говорить против определения объема ресурсов, выделяемых для программы, в зависимости от качества той части плана, которая ее касается. Ценность разъяснений, убедительный характер связи между предлагаемыми целями и документами, уточнение и ценность самих этих документов являются средствами оценки ценности и управления и действительной способности службы. Именно подробное рассмотрение самого плана по подпрограммам позволяет добиваться этого.

I5/ (продолжение)

Эта рекомендация КПК должна в большинстве случаев приводить к разработке двух уровней целей в рамках описания подпрограммы:

i) межправительственная цель, изложенная в полномочиях, которая должна заключаться в изменении положения, изложенного в подразделе "рассматриваемая проблема", или в определенном ослаблении остроты этой проблемы;

ii) ограниченная по срокам и практическая цель в области секретариатской деятельности, связанной с содействием усилиям по достижению межправительственных целей или направленной на такое содействие".

Конкретные примеры применения этой методологии приводятся в приложении 7 к этим инструкциям.

/...

4. Третий критерий: критерий эффективности

74. Нижеследующее замечание в равной степени применимо к третьему критерию - критерию действительной эффективности соответствующих административных подразделений. На практике совершенно нецелесообразно финансировать те подразделения, которые не смогут достичь поставленных перед ними целей. В данном случае государства-члены располагают средствами оценки, которые могут и должны быть усовершенствованы. Мы уже указали на те уроки, которые можно было бы извлечь из доклада об исполнении бюджета в целях перераспределения ресурсов в ходе исполнения бюджета. Представленная информация позволяет легко выявить те службы, которые не выполняют свои программы должным образом. Эта информация должна систематически использоваться в момент принятия решений, связанных с утверждением или неутверждением будущих подпрограмм.

75. Осуществление постоянного контроля за выполнением программы должно позволить подразделению располагать в момент изучения нового плана и новых бюджетов точными статистическими данными о выполнении подпрограмм. Именно путем применения такого метода анализа к рассмотрению предложений различных служб межправительственные органы смогут оценить действительную степень вероятности практического осуществления этих предложений. Это сможет привести к систематическому сокращению численности подпрограмм, предлагаемых теми подразделениями, которые не заслуживают особого доверия, и таким образом к сокращению их ресурсов. Вполне понятно, что использование полученных в ходе оценки результатов, которые представляют собой резюме уже проведенных углубленных исследований и для определения которых использовались параметры имеющихся результатов деятельности по установлению общего баланса, будет также являться ценным инструментом оценки практической целесообразности осуществления предложенных программ I7/.

5. Проблема возникновения противоречий между критериями

76. Хотя, как мы уже подчеркивали, использование охарактеризованных выше трех критериев предусматривает их тесное сопряжение, все же вполне возможно допустить наличие возможного противоречия между этими критериями - противоречия, которые может возникнуть в том случае, если в секторе, который, по мнению государств-членов, имеет первоочередное значение (первый критерий), наличествуют такие косвенные показатели качества планирования и эффективности деятельности соответствующих

I7/ Трем предложенным критериям соответствуют три инструмента, имеющиеся в распоряжении межправительственных организаций:

1) важность цели: введение среднесрочного плана;
2) возможность Организации: сам план (оценка характера обоснованности предложенных средств для достижения целей);
3) эффективность: статистические данные о деятельности служб.

административных подразделений, которые обусловливают обратную необходимость в разработке рекомендаций относительно сокращения деятельности. Случаи подобного рода уже представлялись в прошлом на рассмотрение после проведения оценочных исследований, указывающих на слабость тех результатов, которые были достигнуты определенными службами. Оценочные доклады подобного рода в настоящее время не всегда легко ведут к принятию конкретного решения, поскольку отсутствуют сами конкретные процедуры, позволяющие прийти к такому решению. Именно поэтому необходимо предусмотреть учреждение органа по специальным процедурам.

77. Прежде чем высказать свои рекомендации, представляется целесообразным дать ответ на два фундаментальных вопроса:

a) кто может предлагать государствам-членам методы осуществления оценочного прогнозирования, которые позволили бы им определить подлежащие сокращению или прекращению виды деятельности или выявить такие виды деятельности, которые могли бы быть расширены?

b) Какие межправительственные механизмы могут позволить государствам-членам принимать те решения, которые представляются необходимыми?

D. Методы оценочного анализа

78. По моему мнению, одна из принципиальных причин неспособности определить те виды деятельности, которые являются устаревшими, имеющими ограниченную ценность или неэффективными, заключается в том, что подобную оценку рекомендуется провести руководящим сотрудникам служб. Этот метод вряд ли может привести к получению каких-либо заслуживающих внимания результатов в плане определения указанных видов деятельности и в то же время не сможет обеспечить их критическую оценку. Фактически государства-члены не смогут выявить подлежащие сокращению виды деятельности, пока не проведут различия между функцией предложения программ и функцией критической оценки этих предложений. Можно предложить несколько различных формул в этом отношении.

79. 1. Внутри Секретариата, несмотря на юридическую обоснованность его деятельности (все документы, доклады, проекты планов или бюджетов представляются Генеральным секретарем), все же можно представить себе проведение определенного разграничения между функциями предложения и функциями диагностической критики. Подобное различие всегда можно провести в том, что касается финансовых аспектов управления бюджетом и расходов служб. Вместе с тем, подобное различие в отношении программ уже существовало с момента создания Отдела планирования программ и координации и с момента организации оценочных исследований. Подготовленные Секретариатом доклады с изложением оценки деятельности ряда штатных служб и периодическим использованием арбитражных решений какого-либо "руководящего комитета" отражают не только мнения руководителей

/

соответствующих служб. Осуществление постоянного контроля за ходом выполнения программы внутри служб, занимающихся проведением оценки, укрепило бы проведение критического анализа предложений и расширило бы возможности для желаемого диалога между руководителями штатных служб и Отделом по планированию программ и координации.

80. В более общих чертах эта функция проведения критической оценки также непосредственно распространяется на Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества, особенно в тот период, когда эти службы подготавливают и представляют документы, служащие основой для внедрения среднесрочного плана, как это уже отмечалось в пункте 69 выше. Вопрос о том, должна ли эта функция проведения критической оценки деятельности секторов, отличных от экономических и социальных секторов, выполняться Генеральным директором по вопросам развития и международного экономического сотрудничества или же она должна выполняться Отделом планирования программ и координации или еще кем-либо другим, может быть решен в рамках исследования о перестройке, которое не рассматривается в настоящем докладе.

81. 2. За пределами Секретариата Межправительственные организации могу также располагать, если они считают это целесообразным, инструментами оценочного анализа, имеющимися внутри Секретариата. В этом отношении сотрудничество, которое было установлено между Комитетом по программе и координации и Объединенной инспекционной группой, позволило подготовить ряд докладов с изложением оценки крупных программ и ряд методологических докладов. Однако использование такого органа, каким является Объединенная инспекционная группа, для целей проведения критической оценки всех предложений, выдвинутых в среднесрочном плане или бюджете, выходит за рамки мандата этой Группы. Вместо этого необходимо создать возможность для учреждения групп внешних консультантов, набираемых из числа компетентных специалистов по вопросам составления программ, которым была бы хорошо известна деятельность международных организаций и которые могли бы представить государствам-членам рекомендации в отношении этих программ. Также вполне можно представить себе создание смешанных групп в составе нескольких сотрудников Секретариата, ведущих специалистов со стороны и представителей Ревизионной и Инспекционной групп (внешние ревизоры; Объединенная инспекционная группа). Можно было бы предусмотреть разработку формулы, обеспечивающей сочетание компетенции, способности к диагностической критике и независимости суждения. Вполне естественно, что отбор членов этих групп должен осуществляться межправительственными организациями.

/...

E. Условия, обеспечивающие возможности для принятия решений

82. Отсутствие критического анализа, предполагающего изменение программ и передачу ресурсов, является, без сомнения, одной из наиболее важных причин консервативного характера решений, принимаемых при голосовании бюджетов. Однако эта причина вряд ли является единственной. Хорошо известны и другие причины, обусловливающие подобное положение; с одной стороны, указывается на негибкость существующей бюрократической структуры, и в частности, на защиту персоналом своих позиций, и, с другой стороны, на те возможности, которыми располагают подвергаемые критике подразделения Секретариата в плане мобилизации сил на обеспечение достаточной защиты и поддержки со стороны делегаций государств-членов, с тем чтобы избежать принятия решений относительно прекращения, сокращения или модификации осуществляемой ими деятельности. Если эти два явления не будут объективно изучены и если не будут определены пути преодоления подобного сопротивления со стороны этих штатных подразделений, нельзя будет надеяться на возможное выявление устаревших видов деятельности, определение первоочередных задач и осуществление перевода соответствующих ресурсов.

1. Кадровая политика

83. Одним из наиболее важных аспектов существующего положения является тот факт, что до настоящего времени все изменения, предлагаемые в рамках программ, внедрялись, как известно, лишь в качестве дополнений. Единственные кадровые проблемы, которые возникали при осуществлении программ, заключались в необходимости найма новых сотрудников. Если бы новые предложенные механизмы привели, наоборот, к прекращению выполнения подпрограмм, к сокращению определенных программ или крупных программ и к переводу значительных ресурсов, то тогда бы кадровые проблемы, которые бы возникли в связи с возможным увольнением сотрудников, невозобновлением срочных контрактов или переводом персонала с одного вида деятельности в другой, носили иной характер. Было бы нереалистичным недооценивать важность этой проблемы. Возможность сопротивления всего бюрократического механизма созданию возможности для модификации кадровой структуры, главным образом, связано с с защитой интересов и прав персонала. Подобная защита интересов персонала является нормальным и законным делом, однако не следует допускать, чтобы уставные положения, обеспечивающие законность подобной защиты, являлись основой для затруднения нормального функционирования учреждений. Поэтому в случае прекращения осуществления важных частей программы необходимо предусматривать конкретные процедуры, которые бы позволяли провести перераспределение персонала.

84. С другой стороны, нет никакого сомнения в том, что эффективность программ в большой степени определяется квалификацией персонала, набираемого для осуществления этих программ и, в частности, квалификацией персонала, набираемого на руководящие должности. Структура и

состав работников административного звена и сотрудников категории общего обслуживания, которые набираются для осуществления программы, зачастую определяются с точки зрения предлагаемых классов и необходимой квалификации для данной должности на основе оценки руководящих сотрудников новой программы без применения какой-либо точной методики и при отсутствии общих директив, разработанных для этих служб.

85. Существующие службы классификации должностей могли бы, без сомнения, способствовать разработке этих директив; однако функции, которые они выполняют в плане классификации существующих должностей и новых должностей, исходя из получаемой характеристики основных видов предоставляемых услуг, заключаются лишь в отражении существующей структуры. Эти функции не способствуют (помимо всего прочего, в них отсутствуют качественные характеристики для этого) определению той административной структуры, которая необходима для осуществления программ. Именно эту функцию, касающуюся определения структур, которая в настоящее время распределена среди большого количества директивных центров в штатных службах, необходимо подвергнуть централизации. Директивы, касающиеся осуществления этого процесса, должны, в частности, касаться метода определения тех видов должностей, которые необходимы для осуществления разработанной программы, а также структуры предполагаемых классов и тех видов контрактов, которые будут предложены персоналу. Эта проблема будет вновь рассмотрена в нашем будущем докладе, касающемся вопросов продвижения по службе; однако представляется целесообразным остановиться в настоящее время на необходимости создания должности, которая в настоящее время не существует в Организации Объединенных Наций. Что касается экономических и социальных служб, то эта функция, касающаяся "выявления типа персонала, необходимого для осуществления программ", будет, по-видимому, осуществляться в сотрудничестве с Генеральным директором по вопросам развития и международного экономического сотрудничества, помощником Генерального секретаря по административно-финансовым вопросам и вопросам управления и заместителем Генерального секретаря по кадровым вопросам 16/.

2. Проблемы, связанные с применением третьего критерия

86. Укрепление инструментов оценочного анализа может привести к еще более частому возникновению противоречий между первым критерием (значение, придаваемое государствами-членами целям программы) и третьим критерием (эффективность деятельности служб). Эту проблему (которую мы рассмотрели в пункте 75) особенно трудно разрешить в случае проведения критического анализа, который может даже заставить авторов рекомендовать прекращение рассматриваемой деятельности.

16/ Служба административного управления (САУ), которая могла бы изучить эти проблемы, еще, по-видимому, не рассматривала этот вопрос и, по-видимому, не имеет достаточных возможностей для того, чтобы сделать это.

/...

87. Сложности такой ситуации связаны со следующими элементами:

a) использование критерия эффективности для сокращения невыполненных программ является законным в рамках такой меры, которая позволяет избежать непродуктивного потребления ресурсов. Однако систематическое применение этого критерия может, в случае особенно неэффективных служб, привести к выдвижению рекомендации о прекращении осуществления таких программ, которые являются важными для государств-членов. Поэтому в таких случаях необходимо пытаться использовать другие процедуры;

b) эти процедуры должны быть направлены на проведение эффективного и всестороннего изучения причин установленной неэффективности;

c) таким образом, эти процедуры должны гарантировать, чтобы в отношении административных сотрудников принимались во внимание средства их защиты и рассматривались их аргументы с целью обеспечения максимальной объективности при принятии возможных решений;

d) и наконец, с другой стороны, изучение поставленных проблем должно приводить к принятию решений о значении и содержании самих программ и о категории сотрудников, положение которых каким-либо образом изменилось в ходе осуществления этих программ (включая, в случае необходимости, предложения о санкциях). Необходимо создать, в частности, возможности для выявления таких новых условий, которые бы позволили расширить рассматриваемые программы, когда такое расширение являлось бы необходимым с точки зрения двух первых критериев.

88. В Секретариате процедуры подобного рода в настоящее время отсутствуют. При проведении в настоящее время критической оценки эффективности какой-либо службы во исполнение, например, рекомендаций доклада о внутренней или внешней оценке наблюдается неопределенность в отношении тех методов, которые следовало бы применять для выполнения поставленных решений. Это приводит к возникновению затруднительных ситуаций, в рамках которых у административных работников, деятельность которых подвергается критике, создается впечатление, что они не располагают всеми теми средствами, которые необходимы для защиты и которые обычно не учитываются при принятии удовлетворительных решений.

89. Разработка специальных процедур должна поэтому осуществляться в рамках исследования. Эти процедуры могли бы включать следующее:

F. Межправительственная структура принятия решений

90. Проблему межправительственной структуры принятия решений можно сформулировать следующим образом: всякий выбор первоочередных задач подразумевает наличие глобального видения всей деятельности Организации в целом. При этом необходим такой подход к возникающим проблемам, который соединяет в себе аспекты программирования и финансирования. Однако при нынешнем положении вещей помимо Генеральной Ассамблеи не существует межправительственного органа, компетенция которого охватывала бы эти аспекты I8/. Проблема сводится таким образом к вопросу о том, может ли быть сохранено распределение функций, определяющееся нынешней структурой, или же следует предусмотреть процедуры с целью его изменения.

91. Эта проблема была давно поставлена Генеральным секретарем в одном из первых докладов по поводу замены бюджетов по статьям расходов бюджетами по программам (A/C.5/I429, I972 год). Выдвинутое предложение заключалось в следующем:

> "На межправительственном уровне потребуется принять меры по рационализации существующей системы принятия решений... В этой связи Генеральный секретарь в ранее представленных им документах уже указывал на необходимость принятия конкретных мер, которые позволили бы сконцентрировать ответственность за рассмотрение и утверждение вопросов программы и бюджета в возможно более ограниченном числе межправительственных органов, а лучше всего в одном комитете".

92. С тех пор это предложение более не выдвигалось в докладах Генерального секретаря и не упоминалось ни одной делегацией. Напротив, роль Комитета по программе и координации существенно возросла. В пунктах 39, 40, 41 и 46 приложения к резолюции 32/I97 (раздел VI) содержится новое определение роли этого Комитета в области планирования-программирования-бюджетирования-оценки; в резолюции уточняется, что круг ведения Комитета может регулярно пересматриваться Экономическим и Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей. В пункте 48 этой резолюции было рекомендовано обеспечить тесное сотрудничество между КПК и ККАБВ и согласовать их программы работы. Кроме того, продолжительность сессий

I8/ На уровне главных комитетов Генеральной Ассамблеи вопросы программирования рассматриваются в основном Первым, Вторым, Третьим и Четвертым комитетами, вопросы финансирования - Пятым комитетом. На уровне вспомогательных органов вопросы программирования рассматриваются КПК, являющимся межправительственным органом, а финансовые вопросы ККАБВ, являющимся органом экспертов.

КПК была увеличена, и существует вероятность того, что уже в следующем году потребуется рассмотреть возможность дальнейшего увеличения их продолжительности для того, чтобы рассмотреть с должным вниманием среднесрочный план на 1984-1989 годы (т.е. как было предложено выше: по отдельным подпрограммам).

93. До сих пор в осуществлении этого более тесного сотрудничества имелись трудности. Однако это сотрудничество показывает направление желательной эволюции, которую следует продолжать. Необходимо уже сейчас иметь в виду логическое завершение этого процесса, который должен вылиться в создание "единого комитета", который заменит одновременно КПК и ККАБВ. В организационном отношении в этой связи было бы крайне желательно изучить вопрос о создании "административного совета", аналогичного органам такого рода, существующим во всех других учреждениях системы Организации Объединенных Наций. Подобные органы включают как правило около 30 членов, и имеют подкомитет по программе и бюджетно-финансовый подкомитет. Подобная организация является гораздо более удобной для рассмотрения таких важных вопросов, как установление первоочередных задач и передача ресурсов, чем нынешняя структура межправительственных органов или органов экспертов ООН. Прежде чем принимать столь важное решение необходимо будет, по-видимому, провести глубокое предварительное исследование. Необходимо будет в частности рассмотреть взаимоотношения этого административного совета с главными комитетами Генеральной Ассамблеи и с Экономическим и Социальным Советом, круг ведения и условия функционирования подкомитетов, даты созыва и возможную продолжительность сессий, численный состав 19/, роль и прерогативы председателя совета и председателей подкомитетов, условия деятельности секретариата, круг ведения, которым должен располагать совет в соответствии с пунктом 3 статьи 17 и пунктом 2 статьи 63 Устава (см. пункт 99), установление переходного периода и процедур между нынешней и новой структурами и т.д. В случае необходимости по всем этим вопросам может быть запрошен доклад Генерального секретаря.

G. Возможность проведения специальной сессии Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи по проблеме установления первоочередных задач

94. После того как компетентные межправительственные органы изучат проблемы первоочередных задач и передачи ресурсов, о которых речь идет в настоящем докладе и которые рассматриваются также в докладе, представленном Генеральным секретарем по аналогичному вопросу, можно будет предусмотреть в силу важности поставленных вопросов и масштабов реформ, которые придется осуществить для их решения, проведение специальной сессии Экономического и Социального Совета и возможно Генеральной Ассамблеи.

19/ Для обеспечения эффективности и нормального функционирования подобного органа крайне важно, чтобы в его состав входило как можно меньше членов, порядка 30 человек максимум.

a) учреждение Генеральным секретарем постоянной комиссии по изучению этих проблем I7/, ядро которой составила бы небольшая группа сотрудников руководящего звена Организации и во главе которой мог бы находиться Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества;

b) деятельность этой комиссии по изучению и осуществлению рекомендаций, сделанных на основе докладов о проведении обзоров и оценок, а также на основе предложений относительно возможных решений вопросов использования сотрудников персонала и реорганизации;

c) определение условий, в которых сотрудники, ответственные за проведение контроля и оценки, могли бы предложить упразднить эту комиссию;

d) методы, на основе которых государства-члены могли бы получать информацию о результатах уже проведенных исследований.

I7/ Создание такой комиссии привело бы к расширению и приданию постоянного характера системе, начало которой было положено с созданием 2 ноября 1978 года Комитета по изучению данного вопроса (Руководящий комитет) с целью разработки директив и методов применения процедур проведения внутренней оценки в связи с оценкой программы деятельности транснациональных корпораций. В состав этого Комитета входят Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества, помощник Генерального секретаря по административно-финансовым вопросам и вопросам управления, помощник Генерального секретаря по международным экономическим и социальным вопросам, Директор-исполнитель Центра Организации Объединенных Наций по транснациональным корпорациям и заместитель Генерального секретаря по планированию программ и координации.

III. НЕКОТОРЫЕ СООБРАЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ВОЗМОЖНОСТИ УСТАНОВЛЕНИЯ ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ ЗАДАЧ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ВНЕБЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

95. Доводы в пользу установления централизованного контроля над установлением первоочередных задач на уровне внебюджетных средств системы Организации Объединенных Наций являются, на первый взгляд, весьма убедительными: к чему устанавливать первоочередные задачи на уровне бюджета по программам Организации Объединенных Наций (а в дальнейшем и на уровне каждой организации системы), если неподконтрольное движение внебюджетных средств смажет полученные таким образом результаты и если первоочередные задачи между различными организациями не устанавливаются хотя бы в общих чертах? Ввиду того, что некоторые области деятельности являются общими для ряда организаций (например, наука и техника или проблемы питьевой воды) существует возможность возникновения противоречивых ситуаций, если только не будет установлен общий контроль. Трудности подобного мероприятия, однако, очевидны. Нынешние решения о предоставлении внебюджетных средств являются результатом переговоров между странами-донорами и главами организаций или ответственными за осуществление крупных программ. Трудно представить меры, которые могли бы ограничить инициативу со стороны стран, предоставляющих средства. С другой стороны, система, разработанная на основе консенсуса в 1972 году в отношении ПРООН, удовлетворяет страны-получатели в той степени, в какой они самостоятельно определяют затрагивающие их программы по странам. И наконец, может возникнуть вопрос о том, действительно ли возможно создать систему установления первоочередных задач, охватывающую такие разные организации, как Международная организация труда, Всемирная организация здравоохранения или Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, учитывая значительные различия между основными программами, осуществляемыми каждой из них. Поэтому можно, по-видимому, с определенностью сказать, что в этой области условия для принятия решения еще не созрели. С другой стороны, в направлении решения были предприняты, хотя и скромные, но заслуживающие внимания усилия.

96. К числу этих усилий могут быть отнесены все мероприятия, осуществленные в направлении согласования форм представления бюджетов, а также мероприятия, связанные с разработкой планов на общий период (1984-1989 годы). В положениях, содержащихся в разделе VII приложения к резолюции 32/197 и касающихся межучрежденческой координации, подчеркивается важность увязки, необходимой для осуществления директив и первоочередных задач, устанавливаемых Экономическим и Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей, в отношении совместного планирования, реорганизации механизма межучрежденческой координации, возможного установления связей между председателями межправительственных комитетом и Председателем Административного комитета по координации и т.д. Были приняты многочисленные меры, затрагивающие, в частности, пересмотр механизма сотрудничества, который позволит добиться

/...

дальнейшего прогресса. Если возникнет пожелание пойти еще дальше и более быстрыми темпами, с тем чтобы межправительственные органы смогли однажды составить общее представление о системе и упорядочить по крайней мере в ограниченных пределах основные направления, можно было бы предусмотреть проведение ряда дополнительных исследований. Эти исследования могли бы затрагивать следующие вопросы:

97. Разработка общих правил планирования и программирования в масштабах системы

Было бы небезынтересно попытаться распространить правила, которые мы рекомендовали разработать для самой Организации Объединенных Наций на все организации системы Организации Объединенных Наций, многие из которых также добились значительных успехов в этой области. В этой связи возникает вопрос о том, не является ли наилучшим способом подготовки проекта общих правил создание рабочей группы под руководством Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества.

98. Централизация данных о контроле и оценке

Можно утверждать, что прогресс в области контроля и оценки был достигнут всеми организациями системы Организации Объединенных Наций. Этот прогресс приходит часто медленно и неравномерно. Объединенная инспекционная группа в ряде специальных докладов предоставила отчет о достижениях в этой области. По мере того, как эти усилия в области оценки начнут давать какие-то результаты, было бы чрезвычайно полезно начать централизацию получаемой таким образом информации, пусть даже неполной и спорадической, в частности, в связи с экономическим и социальным секторами на уровне Канцелярии Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества. Эта централизация возможно позволит укрепить методологические усилия Объединенной инспекционной группы 20/ и ускорить прогресс в этой области, в ожидании, пока станет возможно предоставить государствам-членам информацию, проливающую свет на эффективность системы Организации Объединенных Наций в целом.

99. Возможность подготовки Генеральным директором по вопросам развити и международного экономического сотрудничества от имени Генерального секретаря комплексного доклада относительно планов организаций системы Организации Объединенных Наций

Если бы была создана предложенная нами выше служба анализа первоочередных задач, с тем чтобы оказать содействие, в частности Генеральному директору по вопросам развития и международного экономическог

20/ В 1981 году Объединенная инспекционная группа создала неофициальную систему распространения и перераспределения документов, касающихся проблем оценки, между заинтересованными организациями (informal clearing house), однако речь не идет о создании, как это предполагается в настоящем документе, сводного перечня результатов, полученных на уровне контроля и оценки.

сотрудничества в подготовке введения к среднесрочному плану Организации Объединенных Наций, она могла бы быть также полезна в деятельности другого рода - анализе в масштабах всей системы усилий, предпринимаемых всеми организациями в рамках регулярных программ и внебюджетных средств. Этот комплексный анализ программ, по крайней мере в экономических и социальных секторах, может позволить выяснить, соответствуют ли основные направления различных программ и уровни средств, выделяемых различным секторам, комплексной направленности деятельности организаций, устанавливаемой в резолюциях Генеральной Ассамблеи и генеральных конференций. Подобный доклад, безусловно, не позволит государствам-членам принять решение о перераспределении средств между организациями, однако он явится поводом сформулировать комплексные рекомендации, которые, возможно, позволят устранить некоторые наиболее очевидные аномалии в ряде вопросов.

I00. Анализ роли возможного "единого комитета" Организации Объединенных Наций в системе Организации Объединенных Наций

Если сформулированную выше рекомендацию относительно учреждения возможного единого комитета Организации Объединенных Наций удастся сохранить, важно будет точно определить круг ведения комитета в отношении программ и бюджета организаций системы Организации Объединенных Наций. Необходимо будет рассмотреть вопрос о том, каким образом можно будет действительно осуществить пункт 3 статьи I7 и пункт 2 статьи 63 Устава Организации Объединенных Наций, в которых предусматривается, что Генеральная Ассамблея рассматривает бюджеты специализированных учреждений с целью представления им рекомендаций и что Экономический и Социальный Совет должен координировать деятельность специализированных учреждений. Безусловно, Комитет по программе и координации, как главный вспомогательный орган Экономического и Социального Совета и Генеральной Ассамблеи по вопросам планирования, программирования и координации, располагает в настоящее время весьма широкими полномочиями в области анализа программ учреждений; со своей стороны, ККАБВ регулярно рассматривает бюджеты большинства организаций системы Организации Объединенных Наций. Однако его круг ведения можно было бы дополнить и укрепить, если бы был учрежден "единый комитет". Этот круг ведения должен будет ему позволить, в частности, в том случае, если он должен будет принимать решение относительно общего доклада, рекомендованного в предыдущем пункте, устанавливать четкие направления в области планирования, программирования и бюджетирования, которые могли бы после передачи в Экономический и Социальный Совет и Генеральную Ассамблею служить для целей политической и технической ориентации системы, которой ей не хватает в настоящее время.

/...

101. По направлениям исследовательской деятельности, которые были упомянуты в настоящем разделе, настоящий доклад никаких рекомендаций не содержит. Этот вопрос можно было бы осветить в последующих докладах либо Генерального секретаря, либо Объединенной инспекционной группы, если они вызовут интерес со стороны делегаций государств-членов. Мы сочли необходимым посвятить проблеме установления первоочередных задач в Организации Объединенных Наций главу, поскольку ее изложение не было бы, на наш взгляд, полным без достаточно четкого анализа условий, в рамках которых она стоит.

IV. ВЫВОДЫ И ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

102. Вопрос о том, удастся или нет найти решение проблемы установления первоочередных задач, имеет большое значение. Речь идет о том, чтобы определить, возможно ли использовать средства, сворачивая устаревшие или имеющие ограниченную ценность виды деятельности, для осуществления действительно полезных и эффективных видов деятельности. Не будет преувеличением сказать, что речь в известной степени идет о доверии к самой международной организации. Прогресс, достигнутый на сегодняшний день в области создания надлежащих структур и в методологии планирования, программирования, бюджетирования и оценки, представляет собой чрезвычайно важный этап на пути к решению проблемы, однако предстоит еще предпринять решающие усилия. Эти усилия могли бы включать следующие мероприятия:

A. Официальное признание правил, касающихся планирования и программирования, и изучение некоторых изменений, которые следует в них внести

Рекомендация № 1: Разработка для утверждения Генеральной Ассамблеей официальных правил (по образцу Финансовых правил или Правил о персонале) о методах планирования, программирования, бюджетирования, контроля и оценки (см. пункт 36).

Рекомендация № 2: Включение в бюджет по программам указаний значимости в процентах от подпрограмм или в человеко-месяцах каждого элемента программы (см. пункты 44 и 49).

Рекомендация № 3: Принятие правил, касающихся методов изменения перечня элементов, предусмотренных в бюджете: разделение ответственности между Секретариатом (за первые 30 процентов численности элементов) и межправительственными органами (сверх 30-процентного предела) (см. пункты 50, 51 и 52).

B. Принятие новых процедур и новых методов

Рекомендация № 4: Передача среднесрочного плана на рассмотрение и утверждение всех главных комитетов Генеральной Ассамблеи (см. пункт 71).

Рекомендация № 5: Принятие новых процедур, позволяющих сокращать уже в конце первого года исполнение бюджета или самое позднее в середине второго года, ассигнования, выделенные в рамках бюджетов по программам, на подпрограммы, осуществляемые в явно недостаточных темпах.

Рекомендация № 6: Принятие метода анализа среднесрочного плана, ведущего к отказу от определенной доли предложенных подпрограмм (см. пункты 60-62).

/...

Рекомендация № 7: Принятие метода анализа бюджета, дополняющего критический анализ подпрограмм, который уже производится при утверждении плана (см. пункты 63-66).

Рекомендация № 8: Принятие метода систематического и регулярного анализа постоянно осуществляемой деятельности (см. пункт 67).

Рекомендация № 9: Принятие трех критериев (важности цели, возможностей организации и эффективности обслуживания) с целью классификации первоочередных задач (см. пункты 70-75).

C. Создание новых функций и новых механизмов

Рекомендация № 10: Принятие специальных процедур с целью устранения противоречий между критериями (см. пункты 76 и 77).

Рекомендация № 11: Разграничение функций предложения и критического анализа внутри Секретариата (см. пункты 78 и 79) и создание средств, необходимых для анализа первоочередных задач, в частности, для подготовки введения к среднесрочному плану (см. пункт 70).

Рекомендация № 12: Создание внутри Секретариата независимых "групп анализа" (см. пункт 81).

Рекомендация № 13: Изучение возможности создания "Функции анализа типов персонала, необходимого для осуществления программ" (см. пункт 84).

Рекомендация № 14: Создание внутри Секретариата постоянного комитета, способного выносить решения и делать выводы из особо резких докладов по оценке или критическому анализу (см. пункты 86-89)

D. Изучение вопроса о реорганизации межправительственного механизма, занимающегося программой и бюджетами

Рекомендация № 15: Изучение возможности создания в Организации Объединенных Наций "единого межправительственного комитета" для рассмотрения планов, программ и бюджетов (см. пункты 90-93).

Рекомендация № 16: Изучение возможностей созыва специальной сессии Экономического и Социального Совета или Генеральной Ассамблеи по проблеме первоочередных задач (см. пункт 101).