



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/44/433
2 August 1989
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

Сорок четвертая сессия
Пункты 80 и 129 первоначального
перечня*

ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ИНФОРМАЦИИ

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Обзор деятельности системы общественной информации
Организации Объединенных Наций - реорганизация
Департамента общественной информации

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Обзор деятельности системы общественной информации Организации Объединенных Наций - реорганизация Департамента общественной информации" (JIU/REP/89/5).

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Настоящий доклад был подготовлен при таких обстоятельствах, на которые следует обратить внимание директивных органов Организации Объединенных Наций, поскольку проблемы, с которыми пришлось столкнуться, являются отнюдь не новыми. В данном случае в первой половине 1988 года заместителю Генерального секретаря, возглавляющему Департамент общественной информации, и директору Отдела связи с комитетами и административного обслуживания (ОСКАО) был направлен ряд писем и телексов с просьбами о предоставлении информации или разъяснений, однако ни один из них не потрудился дать ответ. Тем не менее ответственные сотрудники ДООИ и директора ИЦООН, для встречи с которыми были организованы поездки на места, предоставили инспектору возможность завершить работу.

* A/44/150.

A/44/433

Russian

Page 2

Следует также подчеркнуть, что соответствующие департаменты не соблюдали установленную Объединенной инспекционной группой процедуру представления замечаний. Хотя проекты доклада были разосланы весьма заблаговременно и установлен строго ограниченный срок представления документов, инспектор напрасно ожидал ответов из ДОО и Секретариата в течение 25 дней после истечения установленного срока. Именно в таких условиях, не отвечающих истинному духу сотрудничества, и проходила подготовка доклада. Выражается искренняя надежда, что эти замечания будут полностью учтены в будущем.

/...

ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИИ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Реорганизация Департамента общественной информации

подготовлено Аленом Гордоном

Объединенная инспекционная группа

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 8	5
I. ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ	9 - 36	6
A. Обстоятельства и рамки	9 - 16	6
B. Прецеденты реформы	17 - 24	8
C. Определение границы сферы применения	25 - 28	10
D. Определение недостатков и целей	29 - 36	11
II. УСЛОВИЯ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ	37 - 66	12
A. Трудности, связанные с проведением реформы ДООИ ...	37 - 45	12
B. Недостаточный уровень подготовительной работы	46 - 58	14
C. Использование внешних консультантов	59 - 66	17
III. БЕСПОРЯДОК И НЕСООТВЕТСТВИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ КООРДИНАЦИИ	67 - 96	18
A. Неопределенное положение директора Отдела связи с комитетами и административного обслуживания	67 - 75	18
B. Дублирование функций ОСКАО и БОД	76 - 80	20
C. Ухудшение связи с комитетами	81 - 89	21
D. Необходимость переоценки роли ОИКООН	90 - 96	23
IV. СЛОЖНОСТЬ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ ПРОПАГАНДОЙ И ПОДГОТОВКОЙ ИНФОРМАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ	97 - 132	24
A. Программирование и пропаганда	97 - 104	24
B. Преобразование тематических секций	105 - 112	26
C. Взаимоотношения между СКУП и ОПИМ	113 - 120	27
D. Громоздкий и непоследовательный процесс осуществления проектов в области средств информации	121 - 132	29

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
V. ДУБЛИРОВАНИЕ И ПАРАЛЛЕЛИЗМ ПРИ РАСПРОСТРАНЕНИИ ИНФОРМАЦИИ	133 - 155	31
A. Изменение структуры бывшего Отдела внешних сношений	133 - 143	31
B. Создание нового Отдела по информационным центрам	144 - 148	34
C. Необходимость передачи функций и структурных изменений	149 - 155	35
VI. ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ МАНДАТЫ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ФУНКЦИЙ	156 - 198	37
A. Первоначальная проблема	156 - 165	37
B. ДОО и информация по первоочередным вопросам	166 - 171	39
C. ДОО и информация по основным вопросам	172 - 181	40
D. Особый случай Центра по правам человека	182 - 192	42
E. Разграничение и новое распределение обязанностей	193 - 198	45
ОБЩИЕ ВЫВОДЫ	199 - 218	46
РЕКОМЕНДАЦИИ		50

ВВЕДЕНИЕ

1. Цель настоящего доклада состоит в критическом обзоре структур и сетей общественной информации, созданных Секретариатом Организации Объединенных Наций. Задача доклада состоит в оценке путей их организации и функционирования, а также их положения и роли в рамках системы. В заключительной части доклада содержатся рекомендации в контексте мандатов, определенных Генеральной Ассамблеей, и предложений Группы межправительственных экспертов высокого уровня. Кроме того, в нем учитываются самые разнообразные неизбежные трудности, с которыми сопряжена любая реформа Департамента общественной информации (ДОИ).
2. В своих рекомендациях 15 и 37 Группа экспертов призвала "провести тщательный обзор функций и методов работы, а также политических установок Департамента общественной информации", с тем чтобы привести его роль в соответствие с нынешними требованиями и расширить его возможности по предоставлению информации. В резолюции 41/213 Генеральная Ассамблея одобрила эти рекомендации и возложила на Секретариат ответственность в связи с планируемой реформой, которая должна была быть завершена к 1989 году. В своем первом докладе о ходе осуществления резолюции 41/213 Генеральной Ассамблеи (A/42/234), подготовленном 23 апреля 1987 года, Генеральный секретарь соответственно определил принципы предлагаемой реорганизации.
3. Он с сожалением отметил в данном докладе, что Организация Объединенных Наций, которая до настоящего времени сосредоточивала свое внимание на общении с государствами-членами, в какой-то степени уделяла несколько ослабленное внимание второму элементу всемирной базы - "народам мира". Он также выступал за более эффективное использование университетов, парламентов, НПО и прессы в качестве средств поддержки и "релейных станций" Организации Объединенных Наций. Он также выразил надежду на то, что более молодым поколениям будет таким образом оказана более эффективная помощь в том, чтобы "открыть и воочию увидеть ощутимые преимущества", полученные на основе работы Организации Объединенных Наций.
4. С учетом этих принципов анализ деятельности ДОИ начался в первом квартале 1987 года, когда заместитель Генерального секретаря был назначен главой Департамента. Планировалось, что первая половина 1987 года будет посвящена изучению возможностей и направленности задуманной таким образом реформы и вопросам, касающимся административного управления, использования технологии и финансовых ресурсов. Второй этап, подлежавший завершению до сорок второй сессии Генеральной Ассамблеи, был посвящен рассмотрению проблем выделения людских, технических и бюджетных ресурсов и способов достижения более эффективного распределения ресурсов и налаживания более эффективной связи. На третьем этапе должна была быть осуществлена эффективная реорганизация Департамента к концу 1987 года.
5. В соответствии с решением, утвержденным Генеральным секретарем, перестройка структуры ДОИ должна была начаться 2 ноября 1987 года. Однако выяснилось, что действовать в соответствии с намеренным планом не представляется возможным. К концу 1988 года реформа была осуществлена лишь частично. В средних эшелонах ДОИ в 1989 году Департамент должен был функционировать полным ходом, однако лишь к концу 1988 года началась работа над решением проблем по реорганизации, перегруппировке и координации услуг за пределами Департамента.

6. Предварительные исследования первого этапа продолжались по истечении первоначально установленных крайних сроков. В связи с этим начатая одновременно с сокращением персонала, в соответствии с рекомендацией 15 Группы экспертов, деятельность по изменению структуры была в какой-то степени задержана. Таким образом, можно задать вопрос о значимости процедуры, состоящей из двух параллельных операций, которые, отвечая различным требованиям, будут оказывать очевидное взаимное воздействие. Существовала опасность того, что сокращение персонала и разбивка оставшихся должностей могли повлиять на характерные черты реформы, или же опасность того, что эти характерные черты предопределят распределение должностей, подлежащих упразднению, вследствие чего возникнет вероятность нанесения ущерба запланированной реорганизации или по крайней мере нарушения данного процесса.

7. Можно также поинтересоваться, как это сделали представители персонала ДОО, соблюдались ли установленные Генеральной Ассамблеей условия для осуществления рекомендации 15. В резолюции 41/213 Генеральному секретарю предлагалось осуществлять эту рекомендацию гибко, с целью избежать, в частности, негативных последствий для программ и структуры Секретариата вследствие сокращения персонала, и обеспечить "высокий уровень работоспособности, компетентности и добросовестности персонала при уделении должного внимания справедливому географическому распределению".

8. Однако, несмотря на эти опасности, недостатки и задержки, как представляется, реформа, осуществляемая в ДОО, уже продвинулась достаточно далеко для того, чтобы делать некоторые выводы на основе анализа ее принципов, направленности и первоначальных результатов. В то же самое время она, как представляется, еще далека от своего завершения для того, чтобы можно было выносить рекомендации, с тем чтобы повлиять на ее осуществление, и для проведения необходимых модификаций и корректировок.

I. ПРИНЦИПЫ И ЦЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ РЕОРГАНИЗАЦИИ

A. Обстоятельства и рамки

9. Реформа ДОО является лишь одной главой, хотя и весьма важной, в общей реформе Секретариата, решение об осуществлении которой было принято Генеральной Ассамблеей. Тем не менее она также является кульминацией соответствующей тенденции. В Организации Объединенных Наций, которая представляет собой как зеркало, так и основу, за столетие произошли значительные изменения. Информация стала представлять собой нечто, носящее все более изменчивый характер, и ее обработка становится все более тонким вопросом, с учетом революционных изменений методов радио- и визуальной коммуникации и новых методов средств массовой информации. Число государств-членов существенно возросло, и развивающиеся страны играют все более важную роль в составлении резолюций Генеральной Ассамблеи. В результате этого произошли изменения в масштабах и ориентации, которые оказали значительное воздействие на распространение общественной информации и управление ею со стороны Организации Объединенных Наций.

10. В последние годы, и по крайней мере до глубоких перемен, имевших место в 1988 году, авторитет Организации Объединенных Наций в определенной степени снизился. Хотя осуществленное в 1983 году Объединенным информационным комитетом

Организации Объединенных Наций (ОНКООН) исследование является уже устаревшим, в нем содержится полезный анализ данного процесса падения авторитета. В исследовании указывается на недостаточное осознание и очевидное незнание учреждениями Организации Объединенных Наций своих мандатов, сферы компетенции и целей. В нем также подчеркивается неадекватность и непоследовательность ответов, которые были или должны были быть сделаны в соответствии с высказанной критикой, а также недостатки увеличения и смешения аудиторий и целей. В исследовании подчеркиваются несбалансированность мировых информационных потоков и опасности, сопряженные с контролированием слишком мощной сети средств массовой информации несколькими промышленно развитыми странами.

11. Более поздние обследования показали, что к Организации Объединенных Наций относятся скорее с безразличием, чем с враждебностью, и что ее работа в целом считается полезной. Вместе с тем по крайней мере в небольшой, но влиятельной группе стран в общественных кругах наблюдается недовольство. Ошибки, влияющие на роль Организации Объединенных Наций, дезинформация в некоторых случаях и сомнения, которые являются скорее скептическими, чем критическими, по-прежнему слишком часто определяют соответствующую позицию или действия. Таким образом, реформа ДОО является тем более необходимой, поскольку, если голоса Организации Объединенных Наций не будут слышны, она не будет находить поддержку, а для того, чтобы быть услышанной, прежде всего необходимо, чтобы ее выслушали.

12. Кризис доверия в Организации Объединенных Наций связан не только с подрывом ее авторитета, но и с относительной нехваткой финансовых ресурсов, растущим дефицитом людских ресурсов и неадекватностью и непригодностью методов, документации и технологии. Снижение авторитета сопровождалось кризисом в пропагандистской деятельности, который был обусловлен ее несовременным характером, недостаточным потенциалом и квалификацией тех, кто отвечал за ее разработку, а также трудновыполнимостью задач по удовлетворению с помощью ограниченных средств все более многочисленных и разноплановых потребностей.

13. За последние несколько десятилетий доля средств, выделявшихся в рамках Организации Объединенных Наций на цели общественной информации для осуществления постоянно растущих программ, неуклонно сокращалась. За 40 лет бюджет ДОО снизился с 12,7 до 5,3 процента от общего объема бюджетных средств Организации Объединенных Наций, хотя теперь необходимо удовлетворять потребности 159 государств-членов, использовать приблизительно десять языков и иметь дело с потребностями, число которых многократно возросло. Вряд ли следует добавлять, что финансовый кризис, затронувший всю систему, неизбежно привел к тому, что данная хроническая нехватка ресурсов стала ощущаться еще более остро.

14. Использование этих и без того скудных ресурсов не всегда было достаточно продуктивным. Политика набора персонала, профессиональной подготовки кадров и продвижения по службе не всегда соответствующим образом отвечала конкретным потребностям в плане специализации и навыков, необходимых для работы в области общественной информации. Высшие должностные лица ДОО зачастую оказывались неспособными разумно использовать новые технологии в области коммуникаций, так как в рамках административной профессиональной подготовки персонал не получал надлежащих навыков для использования этой технологии.

15. Кроме того, на протяжении длительного времени не предпринималось углубленного анализа для выявления целей, аудиторий, "релейных станций", процедур обратной связи, а также воздействия и результатов информации, распространенной ДОО. Теперь, с тем чтобы способствовать деятельности Организации Объединенных Наций и обеспечить ее возможность в полной мере выполнять свою функцию катализатора и пропагандиста, в области общественной информации необходимо добиться ликвидации клише и стереотипов, которые ставят под угрозу ее авторитет, и в то же время общественная информация должна быть более широко читаема и слышима, и тем самым – обладать большим потенциалом по мобилизации мнения.

16. В этом контексте крайне неотложный характер приобретает необходимость обновления ДОО. Организация Объединенных Наций в то же самое время является крайне сложной институциональной системой и организацией, которая представляется чрезвычайно отдаленной, если не сказать чрезвычайно абстрактной. Выполняемые ею задачи являются очень широкими и носят весьма общий характер. Однако, хотя ее задачи кажутся грандиозными с точки зрения своей сложности, достигнутые ею результаты ни в какой мере не являются впечатляющими и фактически они являются все более зависимыми от осторожности и секретности. Однако, какими бы важными ни были ее роль и ее функции, Организация Объединенных Наций не является правительством правительств своих государств-членов. Ее единственной силой является сила убеждения, и поэтому ДОО является стратегическим оружием и наиболее целесообразным средством для распространения идей Организации.

В. Прецеденты реформы

17. Со времени учреждения ДОО его структура довольно часто подвергалась изменениям. Первоначально она соответствовала рекомендациям Технического консультативного комитета по информации, вынесенным на основе резолюции Генеральной Ассамблеи от 13 февраля 1946 года. Возглавляемый помощником Генерального секретаря, задуманный и учрежденный в качестве одного из восьми крупных подразделений Секретариата, ДОО насчитывал пять отделов (прессы и публикаций, радио-, кино- и графических материалов, библиотечных и специальных услуг). Ему было поручено "способствовать максимально правильному пониманию народами мира работы и задач Организации Объединенных Наций".

18. Технический консультативный комитет по информации в пункте 7 своих рекомендаций отметил, что функции ДОО, как представляется, "естественным образом" подразделяются на категории используемых средств массовой информации. Существенных изменений структуры не производилось до 1955 года, когда главой Департамента был назначен заместитель Генерального секретаря, и на экспериментальной основе на двухлетний период была создана должность помощника заместителя Генерального секретаря. Распределение функций согласно категориям средств массовой информации сохранялось. Однако в период 1956–1968 годов в Департаменте была произведена некоторая реорганизация, в результате которой он был разбит на три отдела (внешних связей, прессы и изданий, радио- и визуальных услуг).

19. В 1968 году, в том самом году, когда были созданы ЮНКТАД, ПРООН и ЮНИДО, Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 1357 (XLV) постановил укрепить информационные возможности ДОО в области развития. Эта резолюция была одобрена Генеральной Ассамблеей. Таким образом она уполномочила учреждение Центра

экономической и социальной информации (ЦЭСИ) ^{1/}, перед которым изначально ставилась цель выполнять некоторые тематические задачи и играть координационную роль в отношении специализированных учреждений и центров Организации Объединенных Наций. Затем он начал выполнять функции по секретариатскому обслуживанию ОИК.

20. Подтверждая мандаты и принципы, закрепленные в основополагающих резолюциях от 13 февраля 1946 года и резолюции 595 от 4 февраля 1952 года, Генеральная Ассамблея в 1971 году одобрила выводы доклада Генерального секретаря о политике и деятельности ДООИ – доклада, который должен был переориентировать Департамент в более функциональном направлении. ЦЭСИ был преобразован в Отдел экономической и социальной информации (ОЭСИ), была создана Группа по планированию, программированию и оценке, и были созданы тематические целевые группы под руководством координатора.

21. В начале 1987 года скорее из соображений прагматизма, чем рациональности ДООИ, возглавляемый заместителем Генерального секретаря, состоял из двух специальных отделов, определенных исходя из используемых средств массовой информации (прессы и изданий, радио- и визуальных услуг) и двух функциональных отделов (ОЭСИ и внешних связей). Информационные центры Организации Объединенных Наций (ИЦООН) подчинялись Отделу внешних связей, в то время как "исполнительная канцелярия", Группа по планированию, программированию и оценке и секретариат ОИК находились в непосредственном подчинении заместителя Генерального секретаря через ОЭСИ.

22. Хотя это учреждение стало устаревшим и несовершенным, оно не характеризовалось одними лишь недостатками. По общему признанию, ОЭСИ с трудом вписывался в организационную структуру в силу того, что сам по себе он являлся мелкокомандной моделью ДООИ, и очень часто оказывалось, что он либо дублирует отделы прессы и изданий и радио- и визуальных услуг, либо конкурирует с ними. Подобным образом увеличение числа мандатов не способствовало надлежащему распределению ресурсов или персонала, ответственного за выполнение этих мандатов. Способствуя созданию слишком большого числа в той или иной степени автономных ячеек и региональных программ, это, как правило, приводило, при отсутствии надлежащего контроля, к ослаблению многопланового по своей сути характера тех идей, которые должна распространять Организация Объединенных Наций.

23. Тем не менее структура, обреченная на исчезновение, подчинялась определенной логике. Задачи и функции были распределены среди технических отделов в соответствии с простым критерием дифференциации средств массовой информации и навыков, наличие которых они предполагают. Дифференциация деятельности не препятствовала сотрудничеству между службами, когда результаты деятельности одной службы использовались на благо другой. Если это было необходимо для проведения какого-либо торжества, конференции или специальной кампании, необходимая степень координации достигалась путем создания временной целевой группы.

^{1/} В конечном итоге Центр был учрежден согласно циркуляру ST/SGB/131/Amend.22, изданного Генеральным секретарем 11 февраля 1970 года.

24. Система функционировала со свойственными ей трудностями, и ее эффективность была весьма посредственной. Тем не менее некоторые ее качества нельзя отрицать: относительная простота организационной структуры, отсутствие каких-либо неясностей в распределении обязанностей между отделами в рамках Департамента, цельный характер ее Отдела внешних сношений и непосредственное подчинение "исполнительной канцелярии" заместителю Генерального секретаря, ответственному за ДОИ.

C. Определение границы сферы применения

25. Непрерывное дробление ДОИ и происходящие в нем изменения – осуществляемая с 1987 года реформа является лишь самым недавним примером в этой связи – свидетельствуют как о законном стремлении к совершенствованию, так и о безусловной нестабильности, а в некоторых случаях – о довольно беспорядочном развитии. Однако нынешняя реформа является более всеобъемлющей и более далеко идущей с точки зрения выполняемых ею задач. Она нацелена на повышение эффективности услуг, рационализацию организационной структуры и управления и обеспечение более продуктивного использования потенциала персонала, методологии и бюджетных средств, что заставляет ее достигать более высоких результатов при использовании лишь имеющихся средств. Реформа не преследует цели изменения порядка основных приоритетов, закрепленных Генеральной Ассамблеей. Она касается лишь организации Департамента, не затрагивая существа его программ или вопроса о сохранении его общих и специальных мандатов.

26. Основная цель деятельности Организации Объединенных Наций в области информации осталась прежней: достижение, на основе информации, понимания " народами мира " деятельности, идеалов и целей Организации Объединенных Наций. Пересмотренная программа работы на двухгодичный период по-прежнему основана на Уставе и среднесрочном плане, а также, помимо резолюции 13 от 1946 года и резолюции 595 от 1952 года, – на всех соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи (1335 (XIII), 1405 (XIV), 2897 (XXVI), 3535 (XXX), 33/15, 34/182, 35/201, 36/149, 37/94, 38/82, 39/88, 40/164, 41/68 и 42/162).

27. Реформа, осуществляемая в контексте текущих программ и мандатов, главным образом касается организации центральных служб ДОИ. Хотя она содержит наброски в отношении перераспределения в информационных центрах и их региональной реорганизации, в ней не затрагивается или по крайней мере откладывается вопрос об изменении их структуры. Таким образом, с этой точки зрения на информационные центры лишь косвенным образом распространяется укрепление в штаб-квартирах функций по руководству и контролю, которые в настоящее время сосредоточены в рамках ответственного за них нового Отдела по информационным центрам Организации Объединенных Наций.

28. Вряд ли можно сказать, что реформа, ограничивающаяся лишь ДОИ, соответствует рекомендации 37, пункт 2, Группы экспертов. Было отмечено, что некоторые мероприятия в области информации зачастую осуществлялись различными департаментами и отделами в рамках Секретариата. В соответствии с этим было высказано мнение о том, что такую деятельность следует сосредоточить "насколько это возможно" в рамках ДОИ. Данная рекомендация порождает политические и административные проблемы деликатного характера, которые будут рассмотрены позднее. Тот факт, что она не была осуществлена, вызывает некоторые сомнения в отношении значимости реформы, которая призвана не выходить за определенные рамки.

D. Определение недостатков и целей

29. Рассмотрение недостатков и слабых мест административного механизма, который ДОО использует с 1946 года, не позволяет прийти к какому-либо альтернативному решению. Вместе с тем оно позволяет выявить трудности, отделить крупные недостатки от более мелких и выявить области приложения основных усилий.

30. ДОО не отделяет себя от Секретариата, составной частью которого он является. Однако, хотя может показаться необходимым привнесение некоторой степени профессионализма средств массовой информации, по-прежнему будет необходимо выбирать между требованиями в отношении производительности и правилами управления персоналом, которые по-прежнему представляют собой правила, действующие в отношении общественных служб международных организаций. Между этими положениями и этими трудностями дисбаланс, как представляется, оказался безвозвратно нарушенным, требования в отношении эффективности слишком часто игнорировались, и вследствие этого рекомендуемая реформа представлялась все более неотложной.

31. Система и структуры ДОО все в меньшей степени приводили к осуществлению правильно спланированных и скоординированных с ясными и четко определенными целями мероприятий. В соответствии с этим увеличение числа целей и их распыление среди слишком большого количества приоритетов снизило ту значимость, которая должна придаваться воздействию осуществляемых операций, и приводило к все меньшей озабоченности в отношении какого-либо обязательства по достижению результатов. Определение и координация деятельности не основывались на какой-либо стратегии в области информации.

32. Данное несоответствие усугублялось нерациональным или неэффективным использованием методов средств массовой информации. Хотя телевидение, которое стало применяться позднее, использовало современные методы, радиопередачи Организации Объединенных Наций, как правило, продолжали сохранять черты передач тридцатилетней давности. Применяемые практика и методы работы все в меньшей степени соответствовали современным условиям. Распыление публикаций и информации среди подразделений Департамента приводило, с одной стороны, к невозможности выражения точек зрения, а с другой – сохранения последовательности пропагандируемых идей. И наконец, неинтересные информационные программы сделали невозможным использование в полной мере всего комплекса имеющихся средств массовой информации и каналов ее распространения.

33. К недостаткам относятся также путаница, дублирование и задержки, которые приводили к нескоординированному распределению документации и различных информационных материалов. Имели место неправильные оценки аудитории и целей, недостаточная наглядность материалов, лишняя трата времени и энергии из-за незнания сторонами друг друга, разрозненное применение методологии средств массовой информации и расчленение услуг. Прежде всего внутренние информационные потоки в рамках самого ДОО были далеко не оперативны.

34. Цель осуществляемой в настоящее время реформы состоит в разработке новых логических обоснований. Вместо организации, основанной на средствах подачи информации и способах, планируется вынести на передний план воздействие и результат, многоплановое и растущее использование методов коммуникации, четкую формулировку пропагандируемых идей и укрепление авторитета. Ее целями являются следующие: более скоординированный подход к осуществлению мандатов; качество

продукции, регулярное и быстрое распространение и восприимчивость общественного мнения; более четкая оценка и более точное определение результатов и обратная связь.

35. Таким образом, реформа состоит в общей перестройке структур и организационных процедур ДОО. Это проявляется в расформировании Группы по планированию, программированию и оценке и упразднении трех отделов средств массовой информации, Отдела внешних сношений и ОЭСИ. Зачастую изменения сводятся к корректировке, переводу, разбивке или объединению. В неизменившемся контексте Секретариата и под руководством своего заместителя Генерального секретаря ДОО, в пересмотренном в 1987 году виде, обладает структурами, которые представляют собой новый организационный план.

36. Этот план, который с начала своего существования претерпел лишь незначительные корректировки, подвергся следующим изменениям:

a) преобразование Отдела представителя Генерального секретаря в группу с более широкой компетенцией, непосредственно связанную с заместителем Генерального секретаря и руководителем Департамента. Данная Группа известна как "Административная служба связи со средствами массовой информации" (АССМИ);

b) объединение "административной канцелярии" (отделенной от Канцелярии заместителя Генерального секретаря), административных, финансовых служб и службы оценки, а также секретариата комитета в рамках Отдела связи с комитетами и административного обслуживания (ОСКАО);

c) создание Бюро по вопросам оперативной деятельности (БОД), отвечающего, под руководством координатора, за наблюдение за операциями новой службы (коммуникации и управления проектами), и двух новых отделов (производства информационных материалов и распространения);

d) создание Службы коммуникации и управления проектами (СКУП), ответственной за программирование и тематическое планирование в области коммуникации;

e) создание Отдела производства информационных материалов, состоящего из новых служб: новостей, изданий, радио, телевидения и языковой адаптации;

f) разделение бывшего Отдела внешних сношений наряду с созданием Отдела распространения (ОР), подчиненного БОД, и создание Отдела по информационным центрам Организации Объединенных Наций, подотчетного непосредственно заместителю Генерального секретаря (минуя БОД) и ответственного за укрепление, на основе рационализации, сети ИЦООН.

II. УСЛОВИЯ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ

A. Трудности, связанные с проведением реформы ДОО

37. Любая реформа ДОО связана с трудностями, которые невозможно преодолеть путем сокращения структур или рационализации организационной схемы. Эти трудности обусловлены если не двусмысленностью, то, по крайней мере, возможными расширенными или ограниченными толкованиями положений основополагающей резолюции от 13 февраля 1946 года и последующих рекомендаций в отношении ДОО.

38. ДОИ было предписано не заниматься "пропагандой". От него также требовалось "по собственной инициативе" заниматься деятельностью, которая дополнит работу существующих учреждений, "поскольку эти последние недостаточны для достижения изложенных выше целей" (рекомендация 2), а также требовалось "активно способствовать и поощрять" национальные информационные службы, учебные заведения и другие национальные организации, заинтересованные в распространении информации об Организации Объединенных Наций (рекомендация 12).

39. Генеральная Ассамблея никогда не конкретизировала, в каком отношении и каким образом могут варьироваться и становиться пропагандой мероприятия по распространению положительной информации. Решение этого вопроса она оставила за Секретариатом. Однако в своей резолюции 33/115 от 18 декабря 1978 года она постановила учредить Комитет по обзору политики и деятельности Организации Объединенных Наций в области общественной информации в составе государств-членов и представить ей доклад по этому вопросу. В разделе I резолюции 34/182 от 18 декабря 1979 года она расширила полномочия этого Комитета, который стал называться "Комитетом по информации". Она поручила Комитету оценивать и развивать "предпринимаемые усилия и прогресс", достигнутые системой Организации Объединенных Наций в области информации.

40. Таким образом, проблема не была решена, однако было изменено место ее обсуждения. Практически нет возможности отличить нейтральную информацию от объективной информации или заявить, какую точку зрения следует принять с целью квалификации определенной информации как "положительной". Разногласия между делегациями в Комитете по информации оказались настолько велики, что стало крайне затруднительно достичь согласия в отношении директив, которые следует дать ДОИ. В этой связи Департамент был вынужден пойти на компромисс между противоположными тенденциями, т.е. принять курс, который не способствовал его повседневной работе или выработке упорядоченной и унифицированной политики в области общественной информации.

41. Согласно ограничительному толкованию роли, которая должна отводиться ДОИ, он должен прежде всего служить в качестве транспортной ленты. По мнению представителей промышленно развитых стран, являющихся главными сторонниками такой политики, ДОИ следует заниматься оказанием материально-технической поддержки прессе и составлением пресс-релизов в форме кратких отчетов о происходящих событиях. Он должен функционировать примерно также беспристрастно, как и агентства международных новостей западного мира. Ему должна быть отведена роль промежуточной инстанции, вспомогательной структуры и разновидности специального журнала Организации Объединенных Наций.

42. Согласно расширенному толкованию роли Департамента, выразителями которого являются главным образом развивающиеся страны, ДОИ следует принимать участие в обработке информации, которую он получает и распространяет. Как орган вещания и распространитель информации он должен за свой собственный счет готовить и поставлять информацию для распространения, особенно информацию по наиболее животрепещущим вопросам. Поэтому его деятельность не должна ограничиваться рамками технического сотрудничества или оказанием материально-технической поддержки. Он должен регулировать диспропорции и несоответствия между Севером и Югом, которые характерны для системы международной информации. Он должен играть ведущую роль в содействии установлению "нового международного порядка в области информации и связи".

43. В последние годы в своих резолюциях Генеральная Ассамблея поддерживает расширенное толкование роли ДОИ, которому предоставлялось все большее число тематических мандатов. В области общественной информации ему предлагалось проявлять уважение к политическим приоритетам и соответствующим образом подбирать новости, факты и программы. Ему была также направлена просьба укреплять сотрудничество с пулом информационных агентств неприсоединившихся стран, вносить более весомый вклад в подготовку журналистов из стран третьего мира и "деколонизировать" информацию в соответствии с принципами нового международного порядка в области информации и коммуникации в целях оказания более существенной поддержки "менее информированным странам" и их учебным и информационным заведениям.

44. Определенные тематические мандаты, которые были приняты в Генеральной Ассамблее огромным большинством, не пользовались, однако, поддержкой промышленно развитых государств - членов Организации, в которой они не имеют "политического большинства", но обладают "финансовым большинством". С тем чтобы уважать желания одной группы и считаться с мнениями другой, ДОИ зачастую был вынужден соглашаться с резолюциями и мандатами, не принимая слишком активных мер по их эффективной реализации.

45. При разработке информационных мероприятий и создании образа Организации Объединенных Наций, которые ему предложено представлять, ДОИ не в состоянии избежать несовместимых требований со стороны государств-членов. По этой причине Генеральная Ассамблея часто предпочитает не навязывать свою волю ДОИ и стремится уклоняться от трудностей путем создания в рамках Секретариата или наряду с ним органов, которые, по ее мнению, будут лучше выполнять задачи, входящие в компетенцию ДОИ. На этом этапе любая реформа структур Департамента переходит его границы и одновременно подчеркивает необходимость ее расширения, поскольку она не может быть отделена от обзора сферы деятельности параллельных органов, наделенных аналогичными полномочиями и имеющих аналогичные обязанности в области информации.

В. Недостаточный уровень подготовительной работы

46. Прежде чем Группа межправительственных экспертов высокого уровня дала рекомендацию относительно проведения реформы ДОИ, единственной документацией, которую она, по-видимому, изучила, были представленные самим ДОИ записки и письма ряда представителей государств-членов, в которых высказывались их личные мнения по данному вопросу. Записки были составлены скорее в духе перечисления успехов, нежели самокритичности, а в письмах выражались взгляды, которые более или менее представляли интерес, но так или иначе были несопоставимыми. Кроме того, когда 23 июня 1986 года Генеральный секретарь выступал перед Группой экспертов, вопросу деятельности ДОИ он уделил весьма немного времени. В целях более наглядной иллюстрации крайне критического положения ДОИ он отметил, что следует определить, являются ли в настоящее время его полномочия и структура по-прежнему эффективными, и предложил еще раз рассмотреть вопрос о непропорциональном соотношении между расходами по персоналу и расходами по программам.

47. Дискуссии Группы экспертов привели к неожиданному выводу о том, что реформа крайне необходима, поскольку беспорядок очевиден. Желая сократить численность и бюджет ДОИ, представители промышленно развитых стран призывали к соблюдению жесткой экономии в расходах на ИЦООН и сокращению их числа. Представители неприсоединившихся стран выражали недовольство тем, что ДОИ выделен в объект

повышенного внимания, в то время как другие органы Секретариата избавлены от любого вида критики. В результате этого обмена сбалансированных мнений была выработана рекомендация 37, для которой были характерны сдержанные формулировки, осторожные предложения и решение рассмотреть главный вопрос после дальнейшего исследования и изучения.

48. Если не считать рекомендаций Группы экспертов, которые отражены в резолюции 41/213, может показаться, что подготовительная работа по проведению реформы проводилась не так последовательно, как бы хотелось. Неизбежная консультация с сотрудниками ДОИ, по-видимому, не имела успеха. Явно не хватает документов, необходимых для уяснения первопричин осуществления реформы и альтернатив, определявших создание новой организационной схемы и реорганизации структур.

49. В 1987 году ни Комитету по программе и координации (КПК), ни Комитету по информации не был, по-видимому, представлен план реорганизации ДОИ. В рекомендации 37 предусматривалось провести "тщательный обзор" функций, методов и политических установок ДОИ. Этот обзор, который призван в максимальной степени повысить возможности ДОИ, должен логически предшествовать предложенной реорганизации. Однако этого не произошло, и обзор не получил практического отражения ни в одном из докладов. По-видимому, новый руководитель ДОИ ограничилась тем, что сообщила Генеральному секретарю в устной форме о ходе осуществления реформы. Генеральный секретарь, по-видимому, возложил осуществление необходимых обстоятельных корректировок на старших сотрудников Департамента по вопросам администрации и бюджета.

50. Однако после продолжительных исследований, благодаря чистой удаче (посредством личного знакомства), инспектору удалось обнаружить доклад одного из внешних консультантов, которого просили проанализировать и рассмотреть методы работы четырех отделов ДОИ в том виде, в каком они существовали в 1976 году. В этом кратком докладе содержится анализ изъянов системы, которые следовало устранить, и во многих областях предлагались новаторские идеи и творческие решения. Однако его ни в коем случае нельзя считать "тщательным обзором" в смысле рекомендации 37.

51. Единственным письменным документом официального характера, который можно найти, является, по-видимому, "план оживления деятельности ДОИ". Этот текст, представленный сотрудникам ДОИ в октябре 1987 года, должен был по решению Генерального секретаря стать новым уставом ДОИ (Руководство по вопросам структуры, ST/SGB/Organization/DPI, 2 ноября 1987 года, бюллетень Генерального секретаря 87-27499). Однако такой план скорее похож на рабочий документ для внутреннего пользования, проспект для продажи или рекламную брошюру (хотя он и хорошо составлен), чем на обоснованный и обстоятельный доклад. Тем не менее, по-видимому, включенные в план "резюме выводов" следует рассматривать как замену "тщательного об упомянутого в рекомендации 37.

52. Предполагается, что в плане оживления деятельности ДОИ будут в краткой форме изложены выводы обзора структур, подлежащих преобразованию, в целях освещения ключевых элементов реформы и выявления ее соответствующего воздействия на персонал. Путем рекомендаций, но без представления хотя бы незначительной информации в подтверждение письменного документа в одной из диаграмм указывается, что был осуществлен "тщательный обзор" деятельности ДОИ и была реализована организационная стратегия.

53. В ней было также указано, что осуществление "тщательного анализа" стало возможным благодаря проведению групповых дискуссий, индивидуальных интервью и обзоров документов. Отмечалось, что процесс замедлялся вследствие необходимости утверждения на различных уровнях секретариатской иерархии (заместитель Генерального секретаря по вопросам администрации и управления, помощник Генерального секретаря (Управление по планированию, составлению бюджетов и финансированию программ), помощник Генерального секретаря (Управление людских ресурсов).

54. Для "резюме выводов" скорее характерны констатации фактов, нежели разъяснения. В нем отмечается, что первоначальные полномочия Организации Объединенных Наций были сравнительно несложны. В нем высказывается недовольство в отношении повывисшихся обязательств, которые влечет за собой осуществление мандата в условиях количественного роста первоочередных проблем. В нем отмечается, что мир коммуникаций, в котором ДОИ будет неизбежно развиваться и конкурировать, становится все более сложным. В нем выражается сожаление по поводу относительно неприкосновенного характера расходов по персоналу и диспропорции в средствах на новые потребности и цели, в то время как задача состоит в организации "информационной службы", которую можно было бы назвать "профессиональной" и "технической". Наконец, в нем содержатся предложения реорганизовать структуры Департамента, которые считаются "бесполезными и не поддающимися контролю", а также оживить творческий потенциал его сотрудников.

55. Короче говоря, ни в "резюме выводов", ни в разъяснениях, которые 27 мая 1988 года были представлены заместителем Генерального секретаря, осуществляющим руководство ДОИ, различным органам Организации Объединенных Наций и, в частности КПК, не содержится даже самого поверхностного описания причин проведения реформы. Такое описание скорее можно найти в документах по вопросам бюджета (A/C.5/43/1/Add.6 от 17 мая 1988 года и A/C.5/43/1/Rev.1 от 27 июля 1988 года).

56. Бюджет по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов для ДОИ был составлен и пересмотрен в свете особой структуры программы, включенной в среднесрочный план (A/43/6 от 14 апреля 1988 года). В нем содержатся общие характеристики основной программы и трех входящих в нее подпрограмм (агитационно-пропагандистская деятельность, услуги в области информации и услуги общего предназначения). В нем содержится ссыла на юридическое основание программы и цели, которые следует достичь, проблемы, которые предстоит решить, а также принятая на период 1984-1991 годов стратегия. Поэтому, видимо, определение политических установок ДОИ не предшествовало структурной перестройке, а следовало за ней.

57. Отсюда следует, в частности, что анализ программных задач между различными подпрограммами не будет соответствовать распределению ранее сформулированных задач. Следовательно, подпрограммы будут расчленяться и расплываться между отделами и службами в соответствии с новой организационной схемой, однако не будет уверенности в том, что удастся избежать досадного совпадения и дублирования.

58. Работа по административной реорганизации недостаточно скоординирована с анализом стратегических аспектов политики ДОИ. Предполагалось, что предложения о пересмотре среднесрочного плана и бюджета по программам будут результатом тщательного обзора деятельности ДОИ в области информации. Фактически реорганизация начала осуществляться в соответствии с методами проведения консультаций и дискуссий, в известной степени игнорирующими доклады, письменные сообщения и любые

формы административного меморандума. Программирование должно было учитывать структурную перестройку и проводиться соответствующим образом. Она не сопровождала структурную перестройку, а следовала за ней.

C. Использование внешних консультантов

59. В начале 1987 года сотрудники ДОО возлагали большие надежды на то, что после назначения нового заместителя Генерального секретаря из кругов средств массовой информации возможны существенные перемены. Они надеялись, что довольно быстро может быть дан утвердительный ответ на предлежащий по своему характеру вопрос Генерального секретаря, который хотел знать, можно ли не усовершенствовать Департамент, а "спасти" его.

60. Эти первоначальные надежды и добрая воля исчезли, а решение нового заместителя Генерального секретаря использовать внешних консультантов вызвало в известной степени разочарование. Тот факт, что консультанты во многих случаях являлись соотечественниками заместителя Генерального секретаря, был в определенной мере приемлем, поскольку она считала, что в ходе осуществления реформы может работать более оперативно и эффективно с людьми, пользующимися ее доверием. Тот факт, что в ряде случаев они получали приличное, но никак не чрезмерное вознаграждение за оказываемые услуги, не имеет большого значения, если учесть, что размеры выплаченных денежных сумм были сравнительно невелики (370 000 долл. США). С точки зрения психологических и технических аспектов трудности заключались в чем-то другом и преодолеть их было сложнее.

61. Отобранные заместителем Генерального секретаря консультанты проводили свои исследования, проявляя чрезмерную заботу о конфиденциальности, и не всегда считали целесообразным интересоваться мнением сотрудников ДОО. Их недостаточная осведомленность в вопросе механизмов и традиций международной гражданской службы часто также приводили к тому, что они смешивали понятие организации и фирмы и использовали в отношении ДОО доводы, которые выше ценились в области бизнеса и рекламы, нежели в системе Организации Объединенных Наций.

62. Все были согласны с тем, что необходимо оживить деятельность ДОО. Однако новые методы следовало бы использовать лишь в том случае, если бы они были приспособлены к условиям ослабленного административного органа. Существовала необходимость более активного использования дипломатического, а не "аполитичного" подхода, который бы мог оказаться наивным или неуместным. На всех этапах осуществления реформы реорганизация ДОО должна была бы сопровождаться проведением регулярных и непрерывных консультаций, чего, однако, сделано не было.

63. В некоторых случаях деловые качества консультантов соответствовали требованиям осуществления структурной перестройки. Часто они не соответствовали условиям международной организации, и, несомненно, решение ряда задач, порученных внешним консультантам, вполне могли бы с успехом осуществить эксперты Секретариата или даже сотрудники ДОО. В свете этого привлечение внешнего консультанта к осуществлению обзора организационных структур Департамента и методов управления представлялось бы дорогостоящим и нецелесообразным (затраты: 45 000 долл. США). В этой связи представляется странным, что для подробного изучения проблем в области информации во Франции был назначен еще один внешний консультант (расходы: 18 000 долл. США).

64. Мы бы не стали утверждать, что крайне ограниченные консультации с сотрудниками ДОО являются лишь предлогом для ретроактивного узаконения подготовленного ранее плана реформы и средством осуществления этого узаконения. Истина заключается в том, что в некоторой степени чрезмерное использование внешних консультантов и их временами неприличное поведение, возможно, привели, к падению морального духа членов Департамента. Вызывая подозрения, если не сказать антипатию, в различных подразделениях, с самого начала они привнесли в осуществление программы реформы трудности, которые нелегко устранить.

65. Что касается этих исследований, проведение которых было поручено внешним консультантам (обзор административных и управленческих структур, общий обзор деятельности ДОО, обзор результатов и возможностей распространения информации посредством радиопередач и визуальных программ, анализ и будущие исследования), то для инспектора было фактически невозможно найти ни малейшего следа проведенной работы в письменной форме, либо в форме доклада, либо в форме меморандума или ноты. Это обстоятельство позволяет лучше понять подозрения сотрудников и в необычном свете представляет определенные методы работы. Хотя осуществление реформы требовало осмотрительности, это не помешало тому, что подготовительные документы были составлены своевременно и использовались в справочных целях в ходе эффективного анализа, к осуществлению которого призывали внешние консультанты.

66. Последний консультант был назначен для проработки вопроса о внешних отношениях ДОО со средствами массовой информации и деловыми кругами. Эта миссия, растянувшаяся на семь месяцев, могла бы оказаться весьма полезной с точки зрения положения, в котором оказалась новый заместитель Генерального секретаря. Однако, к сожалению, как признал сам соответствующий консультант, никакие соображения и выводы, которые он, возможно, и извлек из своих контактов, не были изложены в меморандуме.

III. БЕСПОРЯДОК И НЕСООТВЕТСТВИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ КООРДИНАЦИИ

A. Неопределенное положение директора Отдела связи с комитетами и административного обслуживания

67. На самом высоком уровне Департамента ряд нововведений можно только приветствовать. Забота о повышении престижа Организации Объединенных Наций и доверия к ней привела, таким образом, к созданию Административной службы связи со средствами массовой информации, возглавляемой представителем Генерального секретаря. В дополнение к традиционным обязанностям представителя это новое подразделение должно обеспечивать Генеральному секретарю и другим высшим должностным лицам Секретариата более решительную поддержку в области информации.

68. Идет ли речь о технических рекомендациях или общественных отношениях, отдельной документации или использовании аудиовизуальных средств, Административной службе связи со средствами массовой информации приходится в этой связи выступать в качестве руководителя проходящей выборной кампании в качестве привилегированного помощника в вопросах многосторонней дипломатии и в качестве директора по вопросам рекламы, которая воспринимается должным образом. Однако положение заместителя представителя или лица, выступающего в его качестве, следует разъяснить с точки зрения положения директора информационного центра в Вашингтоне, с тем чтобы

избежать возможных конфликтов и трений, пагубных для Организации в целом, в столице одного из государств-членов, в котором представляется особенно важным высказывать единое мнение. Однако в настоящее время существующие проблемы, по-видимому, решены, и с конца 1988 года сотрудники Административной службы связи со средствами массовой информации совершают поездки в Вашингтон только в целях подготовки визитов и интервью Генерального секретаря.

69. Однако вопросы роли и места в организационной структуре, а также консолидации различных функций в Отделе связи с комитетами и административного обслуживания вызывают много нареканий. Задача Отдела связи с комитетами и административного обслуживания заключается в оказании поддержки исполнительным и административным функциям Департамента и одновременно в координации управления людскими и финансовыми ресурсами Департамента. В этой связи (A/C.5/43/1/Add.6 and ST/SGB/Organazation/DPI) директор оказывает заместителю Генерального секретаря помощь в проведении им/ей консультаций с правительствами и делегациями, а также специализированными учреждениями и другими организациями и программами системы Организации Объединенных Наций по вопросам, входящим в круг возложенных на Департамент обязанностей. Он также оказывает заместителю Генерального секретаря помощь в разработке проектов среднесрочных планов и двухгодичных программ работы.

70. Поэтому трудно представить, как эти функции директора Отдела связи с комитетами и административного обслуживания могут при отсутствии координации быть увязаны с функциями начальника Канцелярии заместителя Генерального секретаря. Согласно этим документам от начальника Канцелярии требуется не только действовать в качестве "шефа кабинета", но и оказывать содействие заместителю Генерального секретаря в вопросах управления ДООИ и разработки политики. Такое разделение координационных функций между Канцелярией заместителя Генерального секретаря и директором Отдела связи с комитетами и административного обслуживания не отвечает неоднократно выдвигавшимся требованиям о согласовании деятельности.

71. Кроме того, вместо того чтобы находиться в непосредственном подчинении у заместителя Генерального секретаря, Административная канцелярия в настоящее время отделена и организована на той же основе, что и другие отделы и службы. Такая альтернатива и сложившаяся структура нерациональны и, кроме того, прямо противоречат рекомендации 40 Группы экспертов, согласно которой функции административной канцелярии "в каждом департаменте" следует сосредоточить в рамках канцелярии главы департамента, с тем чтобы образовать "небольшое и рационально организованное подразделение".

72. Сочетание несогласованных функций в рамках Отдела связи с комитетами и административного обслуживания в еще большей степени ставит под вопрос разделение между Канцелярией заместителя Генерального секретаря и Административной канцелярией, когда начальник Административной канцелярии является одновременно директором обычного отдела. Отдел связи с комитетами и административного обслуживания сочетает в себе осуществление административного и финансового обслуживания, управление кадрами и конкретные функции оценки и связи. Как определено в документе ST/SGB/Organization/DPI, четко выраженные функции по вопросам политики директора Отдела связи с комитетами и административного обслуживания, которому надлежит действовать в качестве своего рода "шефа кабинета" заместителя Генерального секретаря, трудно привести в соответствие с чисто административными функциями.

73. К Отделу связи с комитетами и административного обслуживания перешли также некоторые из функций Группы планирования, программирования и оценки, ранее находившейся в подчинении Генерального секретаря. В новом определении эти функции сводятся к тому, чтобы:

- a) контролировать, оценивать эффективность информационных программ ДОО и представлять заместителю Генерального секретаря доклады по этому вопросу;
- b) разрабатывать критерии регулярной оценки мнений и потребностей общественности;
- c) проводить любые необходимые в этих целях качественные оценки, исследования общественного мнения и анализ материалов средств массовой информации;
- d) обеспечивать в сотрудничестве с Группой централизованной оценки руководство и координацию при проведении мероприятий по самооценке в рамках ДОО.

74. Сочетание функций осуществления оценки и прогнозирования общественного мнения и наблюдения за результатами с функциями оценки программ в области информации не представляет собой никаких трудностей. Представляется возможным их объединение в рамках отдела, отвечающего за управление финансовыми и людскими ресурсами. Однако было бы более логичным передать их Административной канцелярии, которая находилась бы в непосредственном подчинении заместителя Генерального секретаря.

75. Проведение оценки как наиболее приемлемого средства координирования мероприятий по самооценке и наблюдения за осуществлением программ и последующей деятельности является непосредственной обязанностью руководителя ДОО. Важным является то, что за пределами отдела и на том же уровне Административная канцелярия и Сектор оценок, независимо от того, включены они в него или нет, должны быть в состоянии действовать в непосредственной связи с заместителем Генерального секретаря, руководящим Департаментом.

В. Дублирование функций ОСКАО и БОД

76. Надлежащим образом согласовать функции координации политики Департамента между Канцелярией ЗГС и Директором ОСКАО представляется довольно сложным. Однако еще сложнее согласовать их с функциями Директора недавно созданного Бюро по вопросам оперативной деятельности (БОД). От этого Бюро требуется не только обеспечение контроля и координации выполнения задач тремя новыми подразделениями, отвечающими за рекламу, обеспечение и распространение материалов в области общественной информации и предоставление услуг. В соответствии с планом 1987 года по реорганизации Департамента Бюро устанавливает также долгосрочные приоритеты для каждого из этих подразделений, оказывает помощь директорам в их повседневной работе и урегулирует различные конфликты.

77. При осуществлении таких координирующих функций Директор БОД должен действовать в качестве заместителя ЗГС и исполняющего его обязанности. На главу Канцелярии ЗГС и директоров ОСКАО и БОД возложены координирующие функции, которые налагаются друг на друга, что, таким образом, создает проблему координации деятельности самих координаторов - проблему, которая, как представляется, решается не так просто. По состоянию на конец 1988 года должность главы БОД все еще оставалась вакантной.

Административная жизнь Департамента была облегчена, но принципиальный вопрос сохраняется, и БОД, пускай и теоретически, еще не вычеркнуто из организационной схемы.

78. Различные органы Организации Объединенных Наций, естественно, подвергли критике непоследовательность структуры, которая не устанавливает четких рамок деятельности ОСКАО и БОД. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам уже имел возможность поставить под сомнение существование БОД (АСАВQ/A/43/651), по меньшей мере в его нынешней форме. Выступая против нововведения, которое усложняет иерархическую организацию ДОИ и делает ее неуправляемой, Комитет рекомендовал Генеральному секретарю рассмотреть этот вопрос. В связи со взаимоотношениями между БОД и ОСКАО Председатель позволил себе даже заткнуть о дублировании работы.

79. В этой связи Комитет по программе и координации (КПК) также выразил озабоченность и просил дать разъяснения в отношении функций БОД (A/C.5/43/1/Rev.1/Add.1). Группа по обзору должностей также отметила, что Директор БОД, как представляется, возглавляет весьма небольшое административное подразделение в составе трех сотрудников, в то время как он должен руководить тремя более крупными подразделениями, каждое из которых возглавляется директорами уровня Д-2.

80. Вопрос о том, чтобы БОД возглавлял ЗГС (как это первоначально предлагалось главой ДОИ) или даже директор уровня Д-2, уже не стоит. Через год после проведения реформы должность Директора БОД была по-прежнему вакантной. Или ЗГС поставила под сомнение подлинную ценность этой должности, или посчитала, что Бюро является органом, на котором она могла бы сэкономить и, возможно, использовать его в качестве разменной монеты на переговорах, когда понадобится сохранить секторы или должности, которые легче отстаивать. В любом случае удовлетворение вызывает то, что Группа по обзору должностей косвенно постановила ликвидировать БОД, рекомендовав просто включить его в состав Канцелярии ЗГС.

С. Ухудшение связи с комитетами

81. Недостатки координации, которые обусловлены взаимоотношениями между БОД, ОСКАО и Канцелярией ЗГС имеют определенные последствия. Наделение ОСКАО функциями по поддержанию связи с Комитетом по информации и ОИКООН ведет к дальнейшему, ухудшению обстановки. Эти функции не являются простой реакцией на потребности в координации: они имеют также четкое политическое звучание. Объединение их в административном подразделении еще более усугубляет положение, так как задачи, которые прежде возлагались на секретариат Комитета, в настоящее время разбросаны между другими подразделениями.

82. В резолюции 36/149 Генеральная Ассамблея призвала к усилению роли ОИКООН, который она охарактеризовала как "важный инструмент межучрежденческой координации и сотрудничества в области общественной информации". Для того чтобы дать возможность ОИКООН функционировать более эффективно, Ассамблея постановила создать одну должность категории специалистов (С-5) и одну должность категории общего обслуживания (О-4) для деятельности в качестве секретариата в ДОИ. Это решение, принятое в 1981 году, никогда не оспаривалось, и Генеральная Ассамблея постоянно приветствовала усилия и достижения ОИКООН, важную роль которого она по-прежнему оценивала высоко.

83. В созданной таким образом системе за секретариат Комитета несло ответственность только одно официальное лицо, которое могло полностью удовлетворить два требования, а именно: последовательно излагать позицию Организации Объединенных Наций в ходе межведомственных дискуссий и строго контролировать последующие совместные проекты (издание "Development Forum", услуги по связи с неправительственными организациями в Нью-Йорке и Женеве, ежегодные планы по приоритетным темам, специальные целевые группы).

84. В соответствии с реформой 1987 года обязанности такого объединенного секретариата, непосредственно подчиненного Канцелярии ЗГС, в настоящее время распределены между ОСКАО, БОД, Службой коммуникации и управления проектами (СКУП) и новыми Отделом распространения и Отделом по информационным центрам. В ОСКАО входит Группа связи с комитетами, которая выполняет как технические, так и управленческие задачи. Например, она обеспечивает секретариатское обслуживание Комитета по информации и ОИКООН, который возглавляется ЗГС. Она также обязана обеспечивать необходимую связь с экспертами и межправительственными органами, с тем чтобы политика Департамента соответствовала мандатам и политике специализированных учреждений и программам системы Организации Объединенных Наций.

85. Однако выполняемые ОСКАО функции ни в коем случае не охватывают всю область, на которую ранее распространялась деятельность секретариата Комитета. Обязанности в этой области были распределены между другими подразделениями довольно беспорядочно. Цель БОД состоит в том, чтобы, среди прочего, направлять поток информационных материалов неправительственным организациям, а цель ОСКАО – в том, чтобы оказывать поддержку услугам по связи с неправительственными организациями.

86. С настоящего момента задача поддержания контактов, в первую очередь это касается специализированных учреждений, учебных заведений и неправительственных организаций, будет возложена на новый Отдел распространения, а не на секретариат Комитета с целью их информирования о деятельности в области общественной информации и средств массовой информации Организации Объединенных Наций. Одна из секций Отдела распространения будет непосредственно отвечать за поддержание таких контактов и оказание неправительственным организациям материально-технической поддержки. Аналогичным образом Отдел по информационным центрам будет поддерживать и укреплять связи с местными неправительственными организациями.

87. Расформирование старого секретариата Комитета таким образом, что его функции частично или даже полностью расплывены, препятствует достижению нынешней цели по разработке общего подхода к проблемам общественной информации системы Организации Объединенных Наций. Это могло бы также нанести ущерб авторитету главы ДОО, которая на может забыть, что она продолжает являться Председателем ОИКООН.

88. Координация информационной системы в рамках системы Организации Объединенных Наций входит в мандат ОИКООН, который он не может игнорировать. Следовательно, было бы опасно снижать эффективность и объем функций секретариата, который является инструментом для подобной координации, путем ограничения его полномочий или же передачи этих полномочий слишком большому количеству органов и, тем самым, ослабления их.

89. Поэтому необходимо осуществить обзор функций ОСКАО и других соответствующих отделов, с тем чтобы лучше учесть специфическую роль секретариата Комитета и использовать его с пользой для дела, сосредоточив в нем часть функций, которые он

выполнял до 1987 года. Логика перестройки института ЗГС означает, что преобразованный таким образом секретариат должен будет перейти непосредственно в ведение Административной канцелярии, которая сама отделена от административных служб и служб управления финансами.

D. Необходимость переоценки роли ОИКООН

90. Как считают лица, которые содействовали осуществлению реформы ДООИ, различие между старыми и новыми формулами состоит отнюдь не в исчезновении или создании функциональных подразделений, которые в основном претерпевали изменения в структурном плане. Различие заключается в принципе, согласно которому важно не столько усовершенствовать систему, сколько сделать ее более динамичной. Реформа представляет собой менее административный и более технический, если не профессиональный подход к проблемам общественной информации. Не слишком умаляя преимущества общественной службы, эта реформа пытается добиться сочетания таких преимуществ со сложившимися стандартами в сфере средств массовой информации и не обременяет себя задачей убедиться в том, насколько надежно такое сочетание. Подобные концепции не лишены достоинств. Но в таком случае нет никакой необходимости изобретать велосипед.

91. В качестве главы ДООИ ЗГС является одновременно Председателем Объединенного информационного комитета Организации Объединенных Наций (ОИКООН). Она может рассчитывать на то, что сделает подпрограммы, за которые отвечает, значительно более эффективными в качестве Председателя ОИКООН, а не начальника Директора СКУП. Реформа не может быть успешной, если упор делается на такие понятия, как координация и обновление, целевое планирование и долгосрочная перспектива, но при этом недооценивается – умышленно или нет – роль ОИКООН, которую он играл и продолжает играть как за счет своего динамизма, так и на основе мандатов, переданных ему Генеральной Ассамблеей.

92. ОИКООН является зарекомендовавшим себя органом, призванным координировать политику в области общественной информации в Организации Объединенных Наций. К счастью, Председатель ОИКООН является одновременно главой ДООИ, а в соответствии с четко выраженным пожеланием Генеральной Ассамблеи секретариат комплектуется Департаментом. Поэтому представлялось бы логичным и целесообразным для этого Комитета, который является координирующим центром основных конвергирующих линий, выступать в качестве предпочтительного орудия для достижения большей степени динамизма.

93. Проект плана действий, подготовленный ОИКООН на его пятнадцатой сессии, четко указывает на то, что мандаты ДООИ и Комитета (CCINU/1988/R.13//Add.1) не противоречат друг другу. В нем подчеркиваются концепции общесистемного сотрудничества и координации в области общественной информации. В нем выражается надежда на то, что взаимная поддержка будет сочетаться с многодисциплинарным подходом. В нем отвергаются чисто интеллектуальные упражнения. Он направлен на совершенствование информационной деятельности и обеспечение максимального воздействия за счет более продуманного изложения приоритетных вопросов перед потенциальной аудиторией.

94. В плане действий указывается, что в соответствии с мандатами, предоставленными ОИКООН Генеральной Ассамблеей, именно секретариат, созданный Департаментом для ОИКООН, обязан разработать все предложения о совместных действиях и регулярно

информировать членов Комитета о других видах деятельности. В нем таким образом выражается заинтересованность в поощрении усилий по координации осуществляемых проектов.

95. На основе этих принципов в предварительном плане действий было предложено, чтобы Председатель ОИКООН имел консультативную группу, на которую была бы возложена задача по подготовке технических и программных документов для их обсуждения в Комитете.

96. Как представляется, этот предварительный документ не был взят на заметку соответствующими официальными лицами. Тем не менее он может стать отправным пунктом и заслуживает того, чтобы быть использованным позднее с целью более четкого определения связей и точек соприкосновения в рамках подлинной координации деятельности в области общественной информации.

IV. СЛОЖНОСТЬ СВЯЗЕЙ МЕЖДУ ПРОПАГАНДОЙ И ПОДГОТОВКОЙ ИНФОРМАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ

A. Программирование и пропаганда

97. Анализ связей и дублирования, касающихся деятельности ОСКАО, БОД и канцелярии ЗГС и различных служб или подразделений, которые им принадлежат, свидетельствует о том, что во имя координации и последовательности реформа 1987 года внесла в верхние эшелоны ДОО не столько порядок, сколько неразбериху. Произвольно создавая излишние уровни управления, перемещая и расплывая либо сосредотачивая функции и полномочия в одном органе, эта реформа вносит незначительный вклад в создание эффективной административной машины. Она открывает многочисленные возможности для возникновения соперничества и конфликтов между сферами полномочий, которые зачастую дублируются, потому что они не были достаточно четко определены. Поэтому сама обстановка, в которой планируются какие-либо шаги с целью придания большей динамичности деятельности ДОО, будет вызывать сомнения.

98. Глава Департамента часто говорила о значении, которое она придает Службе коммуникации и управления проектами (СКУП). Она считает ее наиболее важным элементом и краеугольным камнем всей реформы. Успех или неудача этого эксперимента будет зависеть от этой недавно созданной службы, связанной с ЗГС через БОД. Достижение с помощью СКУП большего динамизма в информационной деятельности и, как следствие, в структурах ДОО должно было идти рука об руку с применением подхода, предусматривающего использование нескольких средств информации, к приоритетам и соответствующим мандатам.

99. Задача СКУП прежде всего состоит в разработке стратегий и осуществлении надлежащих планов использования нескольких средств информации в области общественной информации с целью расширения осведомленности и осознанного понимания приоритетных проблем Организации Объединенных Наций. Первоначальная идея заслуживает весьма высокой оценки. Вместо периодического реагирования в краткосрочном плане на политически важные моменты, с риском расплыть свои усилия на разрозненные события в изменяющемся калейдоскопе новостей, ДОО намерен действовать в среднесрочном плане путем организации информационных кампаний, которые он проводит сам или для которых создает необходимую основу.

100. Для достижения этой цели СКУП должна создать базу данных для заинтересованных учреждений, неправительственных организаций, представителей прессы, радио и кинорежиссеров и отдельных лиц, активно занимающихся пропагандой приоритетных вопросов. Она должна также поддерживать и стимулировать тесные рабочие контакты со специализированными учреждениями и департаментами Секретариата, занимающимися этими вопросами, а также планировать и организовывать различные рекламные мероприятия и церемонии.

101. В документе ST/SGB/Organization/DPI были немного изменены условия плана преобразования ДООИ, в результате чего создание вышеупомянутой базы данных и осуществления задач по контролю за деятельностью Организации Объединенных Наций, касающейся приоритетных проблем, вместо СКУП было возложено на БОД. Согласно положениям этого же документа СКУП отвечает также за организацию мероприятий по совместной подготовке материалов и их рекламе, а также за деятельность, финансируемую на совместной основе или полностью за счет внебюджетных ресурсов. Соответственно, СКУП является координирующим центром всех пропагандистских или коммерческих операций, направленных на то, чтобы придать Организации Объединенных Наций современный образ, не подрывая при этом ее авторитет как организации. В соответствии с подпрограммой 1 СКУП также должна создать систему обеспечения стилистической последовательности информационных материалов Организации Объединенных Наций.

102. Первоначально СКУП включала пять секций, три из них для специально ориентированного тематического программирования (права человека и вопросы самоопределения, развитие, мир и безопасность). Четвертая секция, Секция специальных программ, должна была заниматься образовательными программами и программами подготовки журналистов, освещать важные события в Генеральной Ассамблее и специальные даты, касаться внутренних программ и всех других проектов, которые могли быть поручены ДООИ.

103. Секция услуг в области коммуникации, имеющая общее назначение, завершала структуру СКУП. Она предназначалась для обеспечения необходимой координации, а также для функционирования в качестве рекламного учреждения, учреждения по вопросам общественных связей с Секретариатом и средствами массовой информации и в качестве центра по многодисциплинарным видам творчества (художественный дизайн, литературная правка, выставки, знаменательные события). Она была также предназначена для оказания материально-технической поддержки некоторым проектам, подготовленным в сфере средств массовой информации или неправительственными организациями, и для обеспечения финансовых и технических механизмов, необходимых для подготовки некоторых информационных материалов.

104. Секция программ в области прав человека и самоопределения занималась проектами, касающимися деколонизации и Палестины, Намибии, апартеида и расовой дискриминации, а также самоопределения и прав человека. На Секцию разработки программ были возложены вопросы экономического и социального развития и окружающей среды, нового международного экономического порядка, нового международного порядка в области информации и связи и улучшения положения женщин. Секция программ в области мира и безопасности занималась различными аспектами мира и безопасности (защита и поддержание мира, разоружение).

В. Преобразование тематических секций

105. Для подтверждения того, что новая формула СКУП является более совершенной, заявлялось, что предыдущая структура порождала разрозненные проекты, управляемые различными отделами. Экономические и социальные проекты находились в ведении ОЭСН, вопрос о Палестине – Отдела печати и изданий, вопросы апартеида – Отдела радио и визуальной информации и вопрос о Намибии – канцелярии ЗГС. Кроме того, руководитель проекта не мог заниматься компонентами программы в целом (распределение материалов между средствами массовой информации, расписания, бюджетные ассигнования, реакция общественности).

106. Несмотря на достоинства такой реорганизации и намерения ее сторонников, КПК считал необходимым выразить озабоченность в связи с отсутствием отдельного подразделения или подразделений по Палестине, Намибии и апартеиду (A/C.5/43/1/Rev.1). Во избежание каких-либо недоразумений в связи с этими вопросами, которые рассматривались как имеющие огромное значение, Генеральный секретарь предложил два возможных решения: либо создать специальную секцию программирования для Палестины, Намибии и апартеида в рамках СКУП, либо включить "группу по программам" для Намибии и апартеида в секцию радиовещания нового Отдела производства информационных материалов.

107. Если выбор падет на первое решение, то одна секция будет заниматься как вопросами прав человека, так и развития, а другая – вопросами о Палестине, Намибии и апартеиде, причем преобразование секций СКУП на этом прекратится. При втором варианте предлагалось, чтобы вопрос о Палестине остался в ведении СКУП, а вопросы Намибии и апартеида перешли в ведение подсекции радио- и телевизионной службы Отдела производства информационных материалов. Однако помимо этих вариантов различные делегации выдвигали даже идею возложения на БОД непосредственной ответственности за информацию, касающуюся всех этих трех вопросов.

108. В середине 1988 года верх одержал первый вариант, но при двух условиях: вышеуказанные три вопроса должны были освещаться специальной секцией в СКУП, а косвенные задачи в области информации должны были быть переданы директору БОД. В то же время роль БОД оспаривалась, и в связи с этим ЗГС, отвечающий за ДОИ, представил дополнительные предложения. Выразив мнение о том, что СКУП предоставляла широкие возможности для некоторых необходимых новых определений, Группа по обзору должностей предложила, чтобы Секция программ в области прав человека и самоопределения и Секция разработки программ были объединены. Она предложила также передать программы по вопросам мира и безопасности Секции специальных программ, рискуя сделать задачи Секции еще более разрозненными.

109. Даже беглый обзор этих сомнений и попыток перестройки СКУП, как нам представляется, свидетельствует о том, что тематические секции первоначально делились без проявления достаточной политической осмотрительности. Не учитывалось при создании этих секций и наличие мандатов и функций органов Организации Объединенных Наций, работающих по аналогичным приоритетным направлениям. В связи с этим корректировки, координация и сотрудничество, которые должны были бы идти в ногу с реформой, не были надлежащим образом продуманы.

110. Одинаковое значение в СКУП придается четырем секциям тематического программирования, объединенным по критериям, которые уже несколько раз менялись, и многофункциональной секции, отвечающей за содействие пропаганде информационных

материалов Организации Объединенных Наций посредством совместных услуг или материалов. Роль этой секции, известной как Секция служб коммуникации, заключается в обеспечении контроля и пропаганды. В этой связи она действует на другом уровне и в иных условиях, чем четыре вышеупомянутых подразделения.

111. В этой связи Группа по обзору должностей справедливо предложила, чтобы Секция услуг в области коммуникации была расформирована, а ее функции переданы Канцелярии Директора СКУП. Административное подразделение, возглавляемое лицом, равным по уровню главам четырех тематических секций, не может обеспечить большего для этого динамизма; требуется более высокое положение в иерархической структуре, определенные административные рычаги власти, которые задействуются на более высоком уровне.

112. Соответственно, было бы естественным возложить задачу по разработке координации и программ, в сотрудничестве с "руководителями проектов" тематических секций, на Директора СКУП, которому будут предоставлены более широкие возможности, а не на начальника рекламных служб, который ему подчинен. Невозможно во имя более динамичных структур уйти от определенных элементарных административных различий между программированием и рекламой, горизонтальными и вертикальными связями, координацией и управлением.

С. Взаимоотношения между СКУП и ОПИМ

113. Учитывая охватывающий различные средства информации подход, который применяется в целях осуществления реформы в области общественной информации, представляется логичным с самого начала объединить и координировать различные элементы и механизмы связи ДООИ в рамках единого Отдела производства информационных материалов. Таким образом, новый Отдел в своей деятельности сочетает функции двух отделов, которые ранее занимались вопросами печати и публикаций, с одной стороны, и производством аудиовизуальных материалов, с другой. Теперь он состоит из трех служб (новостей, изданий, электронной передачи информации и тематических программ, т.е. по вопросам радио и телевидения) и двух секций (производственной и языковой адаптации). Служба электронной передачи информации и тематических программ сама состоит из видео- и киносекции и радиосекции, которые могли бы включать три подсекции (центрального программирования, региональных программ, программ по Намибии и апартеиду).

114. Прежние службы новостей и изданий, которые теперь входят в состав нового Отдела, не нуждаются в особых комментариях. Служба новостей обеспечивает ежедневное освещение деятельности Организации Объединенных Наций. Она подготавливает и выпускает краткие отчеты о большинстве заседаний Организации Объединенных Наций на обоих рабочих языках Секретариата. Подготавливает и выпускает профессиональные пресс-релизы по отдельным видам деятельности, представляющим интерес для информационных агентств. Еженедельно публикует краткие обзоры новостей и организует фотосъемку на отдельных мероприятиях системы. Служба изданий занимается подготовкой и выпуском всех периодических изданий ДООИ. Обе эти службы, занимающиеся производством печатных материалов, в рамках новой административной структуры по-прежнему осуществляют функции, которые не изменились и не могут претерпеть значительных изменений, поскольку внесение качественных улучшений в этой области в большей мере зависит от финансовых и людских ресурсов, чем от организационных условий.

115. Служба электронной передачи информации и тематических программ подготавливает в целях возможно более широкого распространения по каналам радио и телевидения тематические программы о работе и задачах Организации Объединенных Наций с учетом международных и региональных проблем. Производственная секция оказывает материально-техническую поддержку и содержит библиотеки информационных материалов ДОН. Секция языковой адаптации оказывает услуги по языковой адаптации материалов Службе новостей, Службе изданий и Службе электронной передачи информации и тематических программ.

116. С так называемой коммерческой точки зрения на информационные материалы, между их подготовкой для верхних уровней и распределением на нижних, представляется вполне целесообразным сгруппировать все информационные службы, занимающиеся производством печатных и аудиовизуальных материалов, в один единый отдел. Однако этот логический ход не учитывает различия, с точки зрения коммуникации, между печатными и аудиовизуальными материалами и, с точки зрения информации, между печатными и радио- и телевизионными материалами.

117. Сообщения различаются в зависимости от средств, используемых для их передачи. В рамках предыдущей структуры ДОН надлежащим образом усвоил эту общеизвестную истину, рискуя зайти слишком далеко с дроблением структуры средств информации. В новой структуре, однако, чрезмерный упор делается на попытку устранить эту угрозу, рискуя при этом свести в единую производственную группу, находящуюся в ведении того же директора, неоднородные услуги, которые совершенно различны в плане их продолжительности, целей и аудитории, методов, структуры и способов распространения информации.

118. В этих условиях особые взаимоотношения между Отделом производства информационных материалов и СКУП будут сопряжены с некоторыми сложностями. В тематических секциях СКУП руководитель проекта прежде всего должен предложить предварительную программу. Но он также должен координировать осуществление операций со своими коллегами по Отделу производства информационных материалов, а также со специалистами и экспертами других центров или департаментов Секретариата. Наконец, в круг его обязанностей входит выделение задач и аудиторий, определение соответствующих средств информации и контроль за осуществлением программы.

119. Следует признать, что согласно установленному порядку, руководитель проекта, который в административном отношении подчиняется СКУП, является главой проекта, однако ему не подчинены другие должностные лица, призванные оказывать помощь в осуществлении этого проекта. Контроль за их деятельностью по-прежнему осуществляют их собственные директора. Подход к рекламно-информационному обеспечению программ в большей степени осуществляется на коллективной, чем на индивидуальной основе, и тем не менее в рамках этого подхода необходимо учитывать разделение полномочий, аналогичное разделению обязанностей между отделами.

120. Таким образом, в состав многоотраслевых групп, организуемых по инициативе и в рамках тематических секций СКУП, будут входить руководитель проекта, дизайнеры в области средств информации из Секции услуг в области коммуникации и специалисты и техники из Отдела производства информационных материалов, Отдела распространения и Отдела по информационным центрам Организации Объединенных Наций. Результатом таких обменов будет сама программа, и единственное, что нужно будет сделать, - передать ее трем отделам для осуществления деятельности по этой программе.

D. Громоздкий и непоследовательный процесс осуществления проектов в области средств информации

121. В плане реорганизации ДОО мероприятия по осуществлению проекта отличаются чрезвычайной сложностью процесса, в рамках которого приходится сочетать насущные потребности производственных служб, которые в определенной степени функционируют на коммерческих условиях, с институциональными ограничениями международной гражданской службы. Таким образом, возникает вопрос о целесообразности такой системы, которая, будучи неспособна что-либо реорганизовать сверху до низу, вынуждена согласовывать оба этих аспекта, которые, хотя и не находятся в прямом противоречии, но и никоим образом не являются взаимодополняющими.

122. В рамках такой системы, предварительный проект готовится руководителем проекта либо в рамках осуществляемых программ и подпрограмм, либо по четко выраженной просьбе Генеральной Ассамблеи, либо по специальной просьбе какого-либо департамента Секретариата или какого-либо учреждения. В контакте с директором СКУП руководитель проекта определяет степень первоочередности, цели и задачи, бюджет и критерии оценки. Затем руководитель Секции услуг в области коммуникации собирает группу по проекту. Он приглашает имеющих в его распоряжении специалистов и представителей соответствующих отделов. Тем самым он разрабатывает "творческую" стратегию и в то же время определяет компоненты осуществления проекта, потребности в бюджетных средствах и обязанности каждого члена группы по проекту.

123. По завершении подготовительной работы проект представляется на утверждение директору СКУП, и в некоторых случаях, ЗГС. При необходимости он также будет представлен на утверждение "заказчику", т.е. тому или иному департаменту Секретариата, специализированному учреждению или даже Генеральной Ассамблее. Руководитель проекта и подготовительная группа обеспечивают соблюдение бюджетной сметы и графика. Однако подразумевается, что "заказчик" может подключаться на самых различных стадиях разработки проекта и что после производства информационного материала - прежде чем этот материал будет распространен - может потребоваться его ясно выраженное согласие. Кроме того, руководитель проекта несет ответственность по контролю за осуществлением проекта, однако Отдел распространения в контакте с заказчиком проводит оценку этого проекта и обсуждает его воздействие и обратную связь.

124. Готовность осуществлять интеграцию и координацию, определяющая систему, в которой СКУП играет одну из ключевых ролей, в этом отношении наталкивается на серьезное препятствие. Реформа не сделала или опасалась сделать все выводы, вытекающие из этого принципа. СКУП, рассматриваемая в качестве главной движущей силы и ориентира для других оперативных отделов, ставится с ними на один уровень. Она не имеет над ними ни бюджетной власти, ни какого-либо, даже незначительного, административного преимущества.

125. Процессу осуществления проектов будет наноситься еще больший ущерб, поскольку система открывает значительные возможности для конкуренции между руководителями тематических секций СКУП и руководителями секций по вопросам средств информации Отдела производства информационных материалов (ОПИМ). Это касается не только комплектации групп по проектам, но и спорадического вмешательства со стороны любых заказчиков или определения областей компетенции. Проектный цикл включает восемь этапов. Было бы ошибкой думать, что это односторонний процесс и что, помимо любых

внутренних споров и неповоротливой процедуры, фактическая подготовка какого-либо сообщения может осуществляться эффективно, несмотря на упрощенные требования и примитивную логику существующей системы.

126. В этой области реформа в некоторой степени обошла стороной интеллектуальное развитие, присутствующее в любой творческой деятельности, в целом, и организацию проектов в сфере средств информации, в частности. Административная организация ДОИ в настоящее время преимущественно подчинена критерию функционального распределения задач (по планированию, производству, распространению), хотя любой поток информации, любой процесс коммуникации весьма сложно раздробить по функциональному признаку. Дело не только в том, что такая "цепочка" является чрезмерно длинной и чрезмерно переплетенной но и в том, что будет трудно следовать правилам, которые по причинам элементарной эффективности весьма скоро придется обходить или нарушать.

127. Создание группы по проекту действительно имеет тенденцию к восполнению недостатков одностороннего процесса осуществления. Однако реформа не дает достаточно четкого объяснения того, каким образом станет возможным на практике проводить разграничение между этапом программирования и этапом производства. Любой план готовится в свете имеющихся средств и известных производственных лимитов. Необходимая взаимосвязь, обратная и прямая, непрерывное действие и реакция на него требуют совершенствования в рамках планов, которые станут играть роль общих руководящих принципов, но всегда будут подвергаться неоднократным изменениям.

128. Предусматривается также, что просьбы от департаментов Секретариата или специализированных учреждений могут направляться в любое время, однако при их удовлетворении порядок планирования подпрограмм по приоритетным проблемам неизбежно будет в той или иной степени нарушаться. Поэтому помимо кампаний, подготавливаемых в течение продолжительного периода времени, а иногда и в ущерб этим кампаниям, СКУП придется удовлетворять одну за другой просьбы, которые не включены в ее графики. Таким образом, требование, касающееся комплексного программирования в области различных средств информации, явно имеет относительный характер, поскольку часто будут возникать вопросы о комплектации групп и возможности набора некоторых из их членов из различных отделов.

129. Хотя различие между понятиями "рекламно-информационная деятельность" и "производство информационных материалов" не допускает двусмысленности, способ фактического осуществления этой деятельности в СКУП и ОПИМ может в большей степени способствовать конкуренции и дублированию, чем сотрудничеству в закрепленных областях деятельности. В настоящее время рекламно-информационные услуги и услуги по производству информационных материалов, как правило, налагаются друг на друга во имя нового разграничения между "благородной" работой и работой рутинной, между финансированием из бюджетных источников, которое по своему определению является заурядным, и финансированием из внебюджетных источников, которое по своему определению осуществляется на более всеобъемлющей основе.

130. Согласно документу ST/SGB/Organization/DPI, помимо организации выставок, мероприятий и празднований Секция услуг в области коммуникации СКУП подготавливает "рекламно-информационные материалы", которые недвусмысленно включают книги, брошюры и подборки публикаций. Поэтому в силу неопределенности критерия распределительных функций СКУП будет конкурировать в этих областях со Службой новостей и Службой изданий ОПИМ.

131. Подобным же образом, СКУП, а не ОПИМ будет нести ответственность за создание или приобретение художественно-оформительских материалов и принимать необходимые меры для организации типографских и издательских работ ДОО по контрактам. СКУП будет оказывать руководителям проектов техническую помощь в рекламно-информационной деятельности и обеспечении контактов со средствами массовой информации. Она сама будет заниматься организацией выставок, хотя эти услуги сложно отделить от услуг, которые предоставляет ОПИМ.

132. Таким образом, критерий разграничения между рекламно-информационной деятельностью и производством информационных материалов, который неоднократно выдвигался на первый план в ходе реформы 1987 года, дает возможность создать такую систему, которая предполагала бы разделение обязанностей между отделами с учетом более или менее произвольной оценки их более или менее творческого и/или полезного характера. Таким образом, СКУП, на которую уже возложены различные обязанности в отношении производства информационных материалов, будет склонна к созданию механизма для выпуска конечной продукции, связанного с теми сферами компетенции, которые она развивает в ущерб ОПИМ. Она могла бы вступить в конкуренцию с ОПИМ или обойтись без его услуг, в той степени, в какой она будет иметь возможность выпускать информационные материалы при финансировании из внебюджетных источников, поскольку ее задача заключается в мобилизации таких финансовых средств и осуществлении за ними контроля. Подобная ситуация вызывает путаницу и может привести к внутренним конфликтам и ненужному параллелизму, поэтому такая ситуация заслуживает прояснения.

V. ДУБЛИРОВАНИЕ И ПАРАЛЛЕЛИЗМ ПРИ РАСПРОСТРАНЕНИИ ИНФОРМАЦИИ

A. Изменение структуры бывшего Отдела внешних сношений

133. Преобразование бывшего Отдела внешних сношений в два новых самостоятельных подразделения, одно из которых занимается вопросами распространения информации, а другое – информационными центрами Организации Объединенных Наций (ИЦООН), в значительной степени изменяет общую организационную структуру департамента. Тем не менее представляется, что необходимость в рационализации и создании более динамичной организации, которая неоднократно подчеркивалась в выступлениях главы ДОО, полностью игнорируется в данном случае. Создание Отдела по информационным центрам Организации Объединенных Наций позволяет удовлетворить очевидную потребность в координации деятельности системы ИЦООН и контроле за деятельностью ИЦООН, которые являются главными каналами распространения общественной информации. Представляется, однако, что в отношении Отдела распространения такая потребность ощущается в гораздо меньшей степени.

134. Новый Отдел распространения на деле больше напоминает своего рода "мозаику", чем административную единицу с конкретными функциями и четко определенными задачами. Анализ функций, которые предположительно должны выполнять входящие в него группа, служба и секции, дает основание сделать вывод о чрезмерной степени дублирования. То обстоятельство, что этот Отдел можно было бы легко расформировать, а его функции передать каким-либо другим службам Департамента, показывает, что сохранение Отдела, хотя вреда и не приносит, но и выгод никаких, естественно, не сулит, что позволяет сделать простой вывод о необходимости расформирования Отдела.

135. Согласно документу ST/SGB/Organization/DPI функции Отдела распространения (ОР) заключаются в активизации сети абонентов и партнеров организации, которые выполняют также роль распространителей его информационных материалов. Деятельность ОР направлена на широкую общественность и НПО, специализированные учреждения и различные средства печатной и аудиовизуальной информации. Основные функции Отдела распространения заключаются в обеспечении как можно более широкого доступа к этим услугам, а также своевременного поступления информационных материалов соответствующим сторонам.

136. Отдел распространения отвечает также за руководство дипломатической почтой и финансовый контроль за ее деятельностью, а также за упаковку и перевозку информационных материалов. Кроме того, в его обязанности входит проведение брифингов для должностных лиц Организации Объединенных Наций и установочных курсов для сотрудников по вопросам прессы и документации, направляемых в информационные центры Организации Объединенных Наций. Отдел организует также региональные совещания директоров информационных центров и информационные совещания для представителей-резидентов ПРООН.

137. Отдел распространения состоит из Службы распространения информации, Группы аккредитации представителей средств массовой информации и связи, Секции связи с организациями, интересующимися вопросами общественной информации, и неправительственными организациями и Секции связи с общественностью. Такая организационная структура не представляется особенно логичной, равно как и распределение функций между Службой распространения информации, Группой и двумя секциями.

138. Служба распространения информации:

- координирует распределение информационных материалов среди государств-членов, средств массовой информации, специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций, информационных центров Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций;
- обновляет списки почтовых адресов НПО, информационных агентств и потенциальных вторичных распространителей информации, что облегчает ведение информационно-пропагандистской деятельности и делает ее более оперативной;
- создает базы данных, необходимые для обеспечения работы электронной почтовой системы;
- регулярно проводит обследования ИЦООН и НПО, с тем чтобы определить их потребности и интересы в целях эффективного и целенаправленного распространения информации;
- при необходимости, заключает с внешними издательскими службами соглашения о производстве и распространении информационных материалов Организации Объединенных Наций.

139. Деятельность Группы аккредитации представителей средств массовой информации и связи носит совершенно иной характер. Она обеспечивает материально-техническую поддержку (помещения, техническую помощь, оборудование) представителям средств

массовой информации в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Сотрудники Группы курируют корреспондентов печатных органов и сопровождают группы кино и телевидения при посещении ими Центральных учреждений. На нее ложится значительная ответственность за вопросы безопасности, так как ее технические группы работают в непосредственной близости от глав государств и правительств. Поэтому роль ее весьма значительна. Однако роль эта должна выполняться эффективно, а новая структура, возможно, не лучший способ обеспечения этого.

140. С практической точки зрения было бы желательно, чтобы Группа была прикреплена к Канцелярии представителя Генерального секретаря (АСС), а не являлась частью Отдела распространения. Разделение связанных со средствами массовой информации обязанностей между этими двумя отделами, лишь усложняет задачи, которые приходится решать корреспондентам газет, радио и телевидения. При нынешней системе они не могут предпринять групповые действия или обсудить в одном подразделении вопросы, связанные с аккредитацией, техническими аспектами их работы и стандартным оборудованием, предоставления которого они имеют право ожидать от Департамента общественной информации. Поэтому представляется целесообразным включить это подразделение в состав АС. Учитывая контакты, процедуры, опыт и положение АСС, она в любом отношении располагает по сравнению с Отделом распространения большими возможностями для удовлетворения профессиональных запросов представителей средств массовой информации.

141. Наряду со Службой распространения информации и Группой аккредитации представителей средств массовой информации и связи существует также подразделение, отвечающее за поддержание постоянных связей с НПО и обеспечение специализированных учреждений информацией об информационной деятельности ДООИ. Эта секция осуществляет планирование и организацию связи с учреждениями и организациями, имеющими общие с Организацией Объединенных Наций цели и задачи. Она обеспечивает аккредитацию их представителей и рабочих групп и организует для них брифинги. В документе A/C.5/43/1/Add.6 упоминаются, среди прочего, учебные и установочные программы для представителей НПО, совместная издательская деятельность, обновление предназначенных для них публикаций и проведение обследований их организационной структуры и методов работы.

142. В Отдел распространения входит также Секция связи с общественностью, главная функция которой заключается в организации экскурсий в различные отделения Организации Объединенных Наций (в среднем 100 000 посетителей ежегодно в Женеве и от 500 000 до 1 млн. человек в Нью-Йорке). Секция играет далеко не маловажную роль, если учитывать обеспечиваемые ею финансовые поступления, пропаганду идеалов Организации и решаемые ею просветительские задачи. Она организует экскурсии в сопровождении гидов и разрабатывает соответствующие директивы. Секция организует также программы для групп посетителей и рассматривает все просьбы о предоставлении информации, поступающие от общественности в виде писем или телефонных звонков. Она организует выступления представителей Секретариата в школах, ассоциациях и университетах. Кроме того, Секция дает рекомендации по организации конференций и представляет необходимые для этого оборудование и материалы.

143. Целесообразность этой Секции не подлежит сомнению, но ее положение в организационной структуре Департамента и отнесение ее к Отделу распространения не отвечает какой-либо конкретной потребности. В зависимости от того, какой аспект

оказываемых услуг следует подчеркнуть – информационно-пропагандистский или обеспечение связи, – можно было бы рассмотреть вопрос о передаче этой Секции в ведение ОСКАО, СКУП или Отдела по информационным центрам Организации Объединенных Наций.

В. Создание нового Отдела по информационным центрам

144. Наряду с Отделом распространения, преемником бывшего Отдела внешних сношений ДООИ, было сочтено целесообразным учредить новый Отдел по информационным центрам Организации Объединенных Наций и возложить на него ответственность за рационализацию и активизацию сети внешних служб. Вопросы, касающиеся роли, положения и реорганизации ИЦООН, рассматриваются в дополнительном докладе. Однако здесь необходимо рассмотреть вопрос о взаимосвязи между Отделом распространения и новым Отделом по информационным центрам.

145. Новый Отдел состоит из Службы контроля за оперативной деятельностью центров, Группы по вопросам политики и программ и Секции по информационным центрам и службам, деятельность которой распределяется между четырьмя региональными отделениями. В функции директора Отдела входит:

- служить каналом связи между Центральными учреждениями и центрами, руководить деятельностью центров и оказывать им поддержку, а также обеспечивать регулярную ротацию их директоров;
- в сотрудничестве с Управлением по исследованиям и сбору информации (УИСИ), которое непосредственно придано Административной канцелярии Генерального секретаря, распространять информацию среди центров, а также информацию, поступающую из центров;
- координировать заключение соглашений о сотрудничестве между центрами и отделениями программ и организаций системы Организации Объединенных Наций на местах, и в случае необходимости обеспечивать связь с государствами-членами.

146. Группа по вопросам политики и программ Отдела разрабатывает все необходимые директивы по вопросам политики и программ, обеспечивает согласованность и качество в деятельности служб на местах, обновляет оперативные инструкции и осуществляет учебные программы для директоров, сотрудников и другого персонала центров. Она играет важную роль в организации совещаний директоров центров и сотрудничает с ними по вопросам разработки соответствующих информационно-пропагандистских материалов. Она также должна изыскивать внебюджетные финансовые средства для оказания поддержки мероприятиям, связанным с деятельностью ИЦООН.

147. Таким образом, реформа системы распространения информации ДООИ преследовала две цели. Реорганизация различных функций Отдела распространения сочеталась с усилиями, направленными на обеспечение автономности отношений с ИЦООН путем создания нового отдела. Распространение информации и смежные функции, которые ранее были распределены между всеми отделами, сосредоточены теперь в одном Отделе по распространению информации. Поскольку Отдел является необходимым транзитным пунктом для передачи материалов Департамента общественной информации, было сочтено целесообразным включить в его функции поддержание отношений с НПО и другими учреждениями, цели которых аналогичны целям Организации Объединенных Наций.

148. Также в соответствии с целями, которые преследовали инициаторы реорганизации, на новый Отдел по информационным центрам была возложена ответственность за реорганизацию информационных центров и проведение (в продолжение реорганизации, проводимой в Центральных учреждениях) реформы внешних служб, что обеспечило бы полную эффективность реформы, проводимой в Центральных учреждениях. В то время как руководитель Отдела распространения ставится, подобно руководителям СКУП и ОПИМ, под координирующее начало БОД, директор Отдела по информационным центрам Организации Объединенных Наций подчиняется непосредственно руководителю ДОИ. Таким образом, трудности, связанные с обеспечением такой системы, по-видимому, не были учтены. Планирование распространения информационных материалов, которое должно осуществляться в рамках конкретного отдела, без учета вопроса об административном руководстве информационными центрами неизбежно порождает серьезные трудности.

С. Необходимость передачи функций и структурных изменений

149. Критерии, согласно которым устанавливается ответственность за отношения с НПО в рамках Отдела распространения, не ясны. В некоторых случаях такая ответственность возлагается на Службу распространения информации, а в других – на Секцию связи с организациями, интересующимися вопросами общественной информации, и НПО. Например, Служба будет нести ответственность за координацию распространения информации среди НПО, но одновременно и за ведение списка адресатов из числа НПО и за изучение их интересов и потребностей. Секция НПО, в соответствии со своим названием, будет нести ответственность не только за общую координацию отношений с НПО, но и за аккредитацию их представителей и профессиональную подготовку и информирование их сотрудников.

150. Как представляется, все это, по-видимому, нельзя назвать хорошо организованным внутренним распределением функций, однако сохранение сети информационных центров и сети отношений с НПО в различных отделах представляется еще более неразумным. Как указывается в документе ST/SGB/Organization/DPI, информационные центры должны поддерживать тесные рабочие отношения со средствами массовой информации и учебными заведениями, но особенно с НПО, являющимися особо полезным средством распространения документов Организации Объединенных Наций и содействия осуществлению целей Организации.

151. Деятельность информационных центров и НПО столь взаимосвязана, что в условиях новой организации ДОИ ее разделение и отнесение к различным отделам представляется весьма сложным. Отдел по информационным центрам должен прямо или косвенно поддерживать связь с работой и деятельностью НПО, равно как и Отдел распространения должен располагать определенной информацией о работе и деятельности информационных центров. Как указывается в документе A/C.5/43/1/Rev.1, подпрограмма "Услуги в области информационно-пропагандистской деятельности" предусматривает, что Отдел распространения будет "укреплять и координировать информационную деятельность в указанной области с другими членами системы Организации Объединенных Наций". Однако поступая таким образом, Отдел распространения будет неизбежно осуществлять деятельность, совпадающую с деятельностью Отдела по информационным центрам, на который, в соответствии с этой же подпрограммой, возлагается аналогичная задача.

152. Служба распространения информации Отдела распространения ответственна за координацию распространения информационных материалов, в частности, среди информационных центров Организации Объединенных Наций, а также за проведение

обследований деятельности центров и НПО. Трудно понять, каким образом Отдел распространения сможет создавать свои списки адресатов и базы данных, касающиеся НПО, без активной поддержки и помощи информационных центров Организации Объединенных Наций. Еще более трудно понять, почему Отдел распространения, а не Отдел по информационным центрам должен обеспечивать курсы профессиональной подготовки или установочные курсы для должностных лиц и директоров информационных центров Организации Объединенных Наций.

153. Желание сохранить отдельные должности, несомненно, оказало определенное воздействие на реформу системы распространения ДОИ. Оно привело к распылению и дублированию функций, что является в высшей степени пагубным для его операций. Сосуществование двух имеющих внешнюю направленность отделов, на которые возложены связанные между собой, а иногда и сходные функции, не может не приводить к возникновению между ними постоянной напряженности. В условиях отношений с другими отделами Департамента и, в частности, с Отделом производства информационных материалов (ОПИМ), подобное дублирование создает постоянные затруднения. В случае с распределением кинофильмов и телевизионными передачами наличие двух конкурирующих, если не враждующих, участников может оказаться чрезвычайно пагубным.

154. Отдел по информационным центрам осуществляет конкретные функции и координирует сходную деятельность сети информационных центров Организации Объединенных Наций, которые являются как внешними службами ДОИ, так и координационными центрами по распространению информационных материалов, которые НПО распространяют более эффективно, чем местные средства массовой информации и правительственные информационные службы. В целях упрощения и рационализации системы распространения, которую сосуществование двух отделов никоим образом не укрепляет, необходимо будет расформировать Отдел распространения и передать его функции, которые в некоторых случаях являются совершенно разными, различным отделам ДОИ.

155. Первым результатом подобной перестройки организационной структуры Департамента стало бы упразднение Отдела распространения. Наряду с устранением этого Отдела необходимо было бы осуществить следующие меры:

- а) включение входящей в Отдел распространения Секции связи с организациями, интересующимися вопросами общественной информации, и неправительственными организациями в состав Отдела по информационным центрам;
- б) передача функций Службы распространения Отдела распространения, касающихся НПО, Секции связи с организациями, интересующимися вопросами общественной информации, и неправительственными организациями, которая должна стать частью Отдела по информационным центрам;
- в) сведение воедино таким образом ограниченных функций Службы распространения информации либо в Службе по оперативной деятельности центров, либо в подразделении информационных центров и служб Отдела по информационным центрам;
- д) передача Группы аккредитации представителей средств массовой информации и связи Отдела распространения в канцелярию представителя Генерального секретаря;

е) передача Секции связи с общественностью в ведение какого-либо административно-финансового отдела, не подчиняющегося Административной канцелярии директора ДОО, либо же в СКУП или в Отдел по информационным центрам.

VI. ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ МАНДАТЫ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ФУНКЦИЙ

A. Первоначальная проблема

156. Помимо ДОО, функционирующего в рамках Секретариата Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и вспомогательные органы также располагают информационными службами различного масштаба. Объединенный информационный комитет Организации Объединенных Наций (ОИКООН), председатель которого является главой ДОО, координирует информационную деятельность этих учреждений системы Организации Объединенных Наций. В ежегодно принимаемых резолюциях Генеральной Ассамблеи Генеральному секретарю предлагается повышать эффективность ДОО, уделяя особое внимание "согласованному подходу" к вопросам общественной информации, которые рассматриваются как имеющие первостепенное значение.

157. Характер отношений между информационными службами специализированных учреждений и ДОО, которые необходимо создавать или укреплять, не вызывает каких-либо особых проблем в плане конкуренции или соперничества. Исключением в данном случае является ЮНЕСКО, некоторые функции которой дублируют функции ДОО. Однако в рамках Секретариата или в непосредственной близости к нему существует ряд департаментов, отделений, центров и групп, которые предпочитают лишь частично пользоваться услугами ДОО и создают свои собственные информационные механизмы.

158. Подобное положение не является чем-то новым. В проведенной в 1983 году оценке деятельности ДОО отмечалось, что начиная с 1971 года имело место все возрастающее распыление функции в области общественной информации, а также людских и финансовых ресурсов, выделяемых для их осуществления (E/AC.51/1983). Совсем недавно было подсчитано, что региональные комиссии и различные департаменты, отделения, центры и группы, не относящиеся к Департаменту общественной информации, ежегодно в общей сложности посвящают информационной деятельности 36 лет рабочего времени (23 года рабочего времени сотрудников категории специалистов и 13 лет рабочего времени сотрудников категории общего обслуживания). По имеющимся сообщениям, 42 процента общего объема деятельности в области общественной информации, проводимой вне Департамента, осуществляется в Центральном учреждениях в Нью-Йорке, 33 процента - в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве, а остальные - в основном в региональных комиссиях, Всемирном продовольственном совете и Отделении Организации Объединенных Наций в Вене (A/43/651).

159. Такое положение было также отмечено Группой экспертов, которая в пункте 2 своей рекомендации 37 предложила сосредоточить, "насколько это возможно", подобную информационную деятельность в рамках ДОО. Генеральная Ассамблея предложила соответственно Генеральному секретарю сделать все возможное для превращения ДОО в координационный центр информационной деятельности Организации Объединенных Наций. Было запланировано проведение исследования о практической осуществимости необходимого объединения и координации с уделением особого внимания финансовым последствиям, а также эффективности деятельности по повышению производительности ДОО.

160. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), рассмотрев этот вопрос и доклад о практической осуществимости рекомендации 37, отметил устойчивость факторов, мешающих объединению информационной деятельности в ДОО, а также отрицательные выводы обзора. Кроме того, Департамент указал, что до тех пор, пока он надлежащим образом не организует свою собственную структуру, он не сможет взять на себя выполнение дополнительных обязательств. В этой связи Генеральный секретарь предложил, чтобы последующий обзор этого вопроса был проведен "не ранее 1992 года" (A/43/651).

161. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам согласился с этим утверждением, однако сохранил уверенность в необходимости продолжения предпринимаемых усилий. Имея определенные расхождения во мнениях с Генеральным секретарем и считая необходимым предпринять более безотлагательные действия, он настоятельно призвал к проведению последующего обзора, на который указывает Генеральный секретарь, "не позднее 1992 года". Он также выразил надежду, что Департамент общественной информации и другие подразделения, осуществляющие деятельность в области общественной информации, будут стремиться к улучшению осуществляемого ими сотрудничества, "с тем чтобы выделяемые ресурсы можно было направить на получение оптимальных результатов".

162. В рассматриваемой области любое стремление к достижению повышенной эффективности путем избежания дальнейшей траты людских и финансовых ресурсов наталкивается на двойное препятствие. Это препятствие является как социологическим, поскольку любая администрация всегда стремится к выживанию и расширению сферы своей компетенции, так и правовым, поскольку информационная деятельность, осуществляемая этими органами, была предписана им Генеральной Ассамблеей. Можно добиться экономии за счет снижения затрат, однако нельзя игнорировать предоставленный мандат. Попытки реорганизации во многих случаях вступают в противоречие с мандатом, и, как указывается в вышеупомянутом докладе Генерального секретаря, возможности успешного осуществления реорганизации незначительны либо вообще отсутствуют.

163. В этой связи начиная с 1987 года ДОО продолжает занимать выжидательную позицию. Его подпрограмма 1 "Информационно-пропагандистские услуги" предусматривает "регулярные контакты" с другими департаментами Секретариата Организации Объединенных Наций "в процессе планирования и осуществления деятельности в области общественной информации" (A/C.5/43/1/Rev.1). Эта же подпрограмма предусматривает укрепление и координацию информационной деятельности в рассматриваемой области с другими членами системы Организации Объединенных Наций "в целях повышения эффективности". В ней содержится призыв к проведению совместных "показательных проектов" и "всеобъемлющих кампаний" по первоочередным вопросам. ДОО должен покрыть часть расходов на совместное производство материалов и обеспечить более активное участие информационных центров Организации Объединенных Наций в проведении мероприятий, связанных с подобными вопросами.

164. Независимо от используемой формулы, не планируется ничего более положительного, чем осуществление консультаций и координации, которые, хотя и не исключают ОИКООН, редко упоминают ту роль, которую может сыграть Комитет. По мнению главы ДОО, объединение подходов и осуществление диалога в рамках групп СКУП по осуществлению информационно-пропагандистской деятельности должны в среднесрочном плане уменьшить трудности, возникшие из-за отсутствия реорганизации. Хотя

существование параллельных мандатов в полной мере признается, без реорганизации распределение обязанностей и функций в области информационного обеспечения между ДОО и другими отделениями Секретариата по-прежнему оставляет желать лучшего.

165. Если в среднесрочном плане не представляется возможным объединение всей информационной деятельности Секретариата в рамках ДОО, то необходимо по меньшей мере ограничить последствия невозможности принятия мер. Не следует считать, что невозможность выполнения в настоящее время рекомендации 37 Группы экспертов ведет к еще большему дублированию и возрастанию издержек, связанных с соперничеством. В этой связи необходимо изучить основные недостатки существующего положения и рассмотреть некоторые практические меры, не дожидаясь истечения в 1992 году сроков, установленных ККАБВ.

В. ДОО и информация по первоочередным вопросам

166. Что касается таких органов, как Канцелярия Комиссара ООН по Намибии и ее группы по общественной информации и связи со средствами массовой информации, Центр против апартеида и Отдел по правам палестинцев, то предоставляемая информация касается первоочередных вопросов, и деликатные с политической точки зрения аспекты, связанные с этими вопросами, являются объектом специальных мандатов, предоставленных Генеральной Ассамблеей. Однако, поскольку информационная деятельность этих подразделений Секретариата находится в ведении очень ограниченного числа специалистов, главная ответственность за соответствующую информацию должна ложиться на ДОО, что ясно продемонстрировано в некоторых резолюциях Генеральной Ассамблеи.

167. По рекомендации Комитета по осуществлению неотъемлемых прав палестинского народа и в соответствии с резолюцией 42/66 Генеральной Ассамблеи ДОО предлагается "в полном сотрудничестве и координации с Комитетом" продолжать осуществление своей специальной программы информации. Таким образом, услуги, которые должен предоставлять Департамент, варьируются от распространения новостей до публикации брошюр и от проведения семинаров или встреч с журналистами до радио- и телевещания.

168. Подобным образом в соответствии с резолюцией 42/14 D Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря дать указание Департаменту общественной информации оказать помощь Совету Организации Объединенных Наций по Намибии в осуществлении его программы распространения информации и обеспечить, чтобы все мероприятия Организации Объединенных Наций по распространению информации по вопросу о Намибии проводились в соответствии с руководящими принципами, разработанными Советом. В той же самой резолюции содержится просьба, чтобы все виды деятельности, связанные с распространением информации о Намибии, были объединены под одним заголовком в разделе предлагаемого бюджета по программам Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1988-1989 годов, касающемся Департамента общественной информации. Департамент также должен представить Совету Организации Объединенных Наций по Намибии подробный доклад об использовании выделенных средств.

169. Распределение обязанностей между отделениями Секретариата, выполняющими задачи, связанные с первоочередными вопросами, и самим Департаментом, не ведет к какой-либо конкуренции или конфликтным ситуациям. В этих отделениях мероприятиями в области информации занимаются весьма небольшие группы или лишь несколько

сотрудников. Их основные задачи состоят в разъяснении вопросов и содержания подлежащей предоставлению информации. Поскольку эти отделения не располагают техническими средствами для выполнения функций по производству и распространению, совершенно естественно, что ДОИ должен оказывать им поддержку материально-технического и информационного характера в соответствии с его общим мандатом и всеми особыми мандатами.

170. Разумеется, совершенно очевидно, что "специалисты по вопросам политики" вышеуказанных отделений сохранят полную самостоятельность или будут играть основополагающую роль в области общественной информации (организация визитов, региональных семинаров и связи с НПО). Однако, если им предстоит работать в тесном сотрудничестве с сотрудниками ДОИ в рамках секций программ СКУП, следует совершенно прямо указать на то, что производство продукции и предоставление услуг находятся исключительно в ведении ДОИ.

171. Что касается технических ресурсов, находящихся в распоряжении различных отделений, то представляется совершенно непостижимым возникновение какого-либо соперничества между ними и ДОИ. Тем не менее во избежание дублирования следует четко оговорить, что функции по производству и распространению информации (брошюры, фильмы, радио- и телевещание, информационные материалы и журналы) находятся в исключительном ведении наилучшим образом оснащенного Департамента, а именно ДОИ. Поэтому с учетом тех или иных разъяснений, которые могут потребоваться в связи с данным принципом, будет желательно сохранять статус-кво в этой области рассмотрения первоочередных вопросов и мобилизации международного общественного мнения в их поддержку.

С. ДОИ и информация по основным вопросам

172. Если мы внимательно посмотрим на Департамент по вопросам разоружения, Центр по правам человека, ЮНКТАД, Центр по транснациональным корпорациям или ПРООН, то мы увидим, что все эти органы имеют одну общую характерную черту. Они занимаются и имеют дело с "основными" вопросами, которые следует отличать от вопросов, известных нам как "первоочередные". К первоочередным вопросам относятся политические проблемы, решения которых можно ожидать в короткие сроки. Уделяя этим вопросам первоочередное внимание, Генеральная Ассамблея стремится ускорить поиски их решения. Основные же вопросы имеют структурный и постоянный характер. Поэтому и функции этих отделений в области информации следует характеризовать соответствующим образом, что повлияет на вопрос об их отношениях с ДОИ.

173. Хотя такие вопросы, как разоружение, права человека, мировая торговля, транснациональные корпорации и экономическое и социальное развитие, имеют важные технические аспекты, они, тем не менее, наполнены политическим содержанием. Чем глубже это политическое содержание, тем в большей степени средства массовой информации должны интересоваться этими вопросами. Поэтому совершенно естественно, что административные подразделения, занимающиеся этими вопросами, должны создать службы для предоставления соответствующей информации. Они должны в конечном счете расширять эти службы до той степени, когда они могут даже конкурировать и вступать в конфликт с ДОИ, что менее логично, но фактически неизбежно.

174. Децентрализация, которая неизбежно осуществляется в чрезмерной степени и, как правило, приводит к распылению, вступает в данном случае в противоречие с объединением, которое может привести к предоставлению информации более низкого

интеллектуального уровня. Если не будет сделан четкий вывод, то тенденция будет развиваться в направлении достижения сбалансированности, которую будет так же сложно достичь, как и сохранить. Независимо от ценностей своего политического вклада и существа идей люди, несущие ответственность за первоочередные вопросы, располагают крайне ограниченными материально-техническими ресурсами и средствами массовой информации. Аналогичным образом люди, несущие ответственность за основные вопросы, могут быть в состоянии уделить особое внимание тому специальному мандату, который им был поручен, однако если им предоставить больший объем информационных ресурсов, то они в еще большей степени воспользуются таким мандатом в отношении и в ущерб ДОИ.

175. Департамент по вопросам разоружения и его секция информации не только заявляют, что лишь их должностные лица, специализирующиеся в вопросах разоружения, обладают глубокими знаниями и подготовкой, позволяющими им выпускать полезные материалы по данному вопросу, но и уделяют особое внимание мандатам, вытекающим из соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и прибегают к ним для обоснования своей деятельности по изданию Ежегодника Организации Объединенных Наций по разоружению (31/90), нескольких периодических изданий (31/90, 32/87 E, 37/100 I, 33/71G) и разнообразных публикаций и буклетов (39/63 A, 37/100 H, I и F).

176. Отсутствует какое-либо соглашение, касающееся обмена услугами между ДОИ и Департаментом по вопросам разоружения (ДВР). Последний предоставляет соответствующие материалы, которые затем могут быть использованы в статьях в периодических изданиях или в Ежегоднике, которые публикуются ДОИ. Он предоставляет информацию, по соответствующей просьбе, лекторам или участникам переговоров или специальных совещаний. ДОИ, как правило, предоставляет материально-техническую поддержку ДВР, включая упаковку материалов, морские перевозки и распространение материалов среди информационных центров Организации Объединенных Наций, однако на протяжении последних трех лет ДВР занимается этой деятельностью самостоятельно в силу хронической нехватки у ДОИ финансовых ресурсов.

177. Что касается ЮНКТАД, то ситуация является такой же. В своем ответе на анкету ДОИ от 11 марта 1987 года руководители ЮНКТАД подчеркнули технический характер вопросов, которыми занимается данная организация, а также необходимость наличия опыта в вопросах торговли и развития для осуществления любой информационной деятельности в данной области. Для ежедневных контактов со специалистами-комментаторами и выработки или заключения договоренностей соответствующие информационные материалы должны предоставляться лицами, обладающими надлежащими навыками. Данный подход был подтвержден в резолюциях ЮНКТАД, в которых генеральному секретарю ЮНКТАД предлагалось активизировать деятельность организации в области информации и таким образом мобилизовать общественное мнение (10 (II), 35 (III), 36 (III), 43 (III)).

178. Предыдущие замечания также касаются в основном Центра по транснациональным корпорациям и ПРООН. Эти органы, одной из задач которых является предоставление общественной информации по данным основным вопросам, со всех точек зрения лучше оснащены, чем ДОИ, для осуществления данной задачи, как с точки зрения интеллектуальных ресурсов, так и документации. В принципе они стремятся охватить мировую общественность, а на практике их действительной аудиторией являются те, кто в индивидуальном порядке или коллективно, выполняют функции их источников, институциональных слушателей или проводников их идей (НПО, научные круги,

специализированные средства массовой информации, делегации государств-членов и международные должностные лица). Поэтому они имеют дело с информированной общественностью, которую проще убедить продуманной аргументацией, чем привлекательной подачей информации или упрощениями, которые могут привести к искажению пропагандируемой идеи.

179. С учетом того факта, что письменные тексты являются наилучшим средством передачи таких материалов, нельзя с уверенностью провести разграничение между информационной деятельностью ДОИ и этих организаций. Последним следует предоставить исключительное право на письменную документацию, публикации, брошюры и периодические издания, и поэтому такие материалы, следовательно, не должны включаться в подпрограммы ДОИ.

180. ДОИ должен играть определенную роль в основных вопросах лишь в тех случаях, когда необходимо охватить широкие слои мировой общественности, начать осуществление кампаний с привлечением многих средств массовой информации или в случае совместного производства или финансирования экспериментальных проектов. Для этих целей будет необходимо прибегать к "тяжелым" аудиовизуальным средствам массовой информации, которые по финансовым и очевидным техническим соображениям, должны быть сосредоточены в ДОИ.

181. Поскольку не может быть и речи о какой-либо перегруппировке информационной деятельности и не должна иметь место тенденция децентрализации между ДОИ и этими организациями следует произвести новое разделение обязанностей исходя из характера информации и используемых средств массовой информации, а также разграничения письменных и аудиовизуальных материалов.

D. Особый случай Центра по правам человека

182. Центр по правам человека подобно другим уже упомянутым подразделениям занимается основным вопросом. Однако лицо, возглавляющее это подразделение выполняет двойную функцию. Заместитель Генерального секретаря по правам человека является также генеральным директором Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ). Данная ситуация ставит перед главой информационной службы Организации Объединенных Наций (НСООН) в Женеве некоторые деликатные проблемы субординационного и консультативного характера, который представляет доклады как генеральному директору ЮНОГ, так и руководству ДОИ в Нью-Йорке. Ситуация ни в коей мере не является простой, и она в еще большей степени осложняется тем фактом, что Центр по правам человека недавно счел необходимым укрепить свой информационный механизм, несмотря на то, что это означало возникновение опасности некоторого дублирования в производстве информации и некоторого соперничества, сопряженных с существенными финансовыми последствиями.

183. Центр по правам человека со штаб-квартирой в Женеве выполняет обязанности по централизации деятельности Организации Объединенных Наций в области прав человека. Для этой цели он проводит исследования и изыскания, подготавливает доклады и принимает все необходимые меры, касающиеся прав человека. Его информационные функции подразделяются на два вида. В первую очередь он занимается сбором и распространением информации, готовит брошюры, информационные бюллетени и периодические издания, а также прочую документацию в области, в которой неудачи значительно преобладают над успехами. Он также обеспечивает регулярную связь с НПО, прочими учреждениями и средствами массовой информации.

184. Перестройка Центра по правам человека была предпринята в начале 1988 года с целью укрепления сотрудничества с сообществом по вопросам прав человека, куда входит широкое многообразие целей и проводников информации, вспомогательных элементов и слушателей (НПО, научные и университетские круги, средства массовой информации и все прочие соответствующие учреждения). В это время в Центре был создан новый Отдел по вопросам внешних связей, изданий и документации. Данный Отдел выполнял обязанности по координации мероприятий по празднованию сороковой годовщины принятия Всеобщей декларации прав человека, деятельности, нацеленной на расширение знаний и углубление понимания принципов, закрепленных в Декларации. Отдел будет также выполнять информационные и воспитательные функции в области прав человека.

185. Вопрос о правах человека вызывает значительный интерес у прессы. На долю информации, предоставляемой в ответ на запросы со стороны прессы, приходится приблизительно 60 процентов от общего объема информационных материалов, подготавливаемых в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве. Поэтому информационная служба Организации Объединенных Наций (ИСООН) в Женеве занимает особенно важную позицию, поскольку ни Центр, ни ДООИ в Женеве не обладают монополией на распространение информации по правам человека.

186. Будучи внешней службой ДООИ, представляющей собой как бы ДООИ в миниатюре, ИСООН обладает мандатом, ресурсами и опытом, необходимыми для выполнения данных задач. Будучи департаментом ЮНОГ, ИСООН в Женеве может действовать лишь в тесном сотрудничестве с Центром, и на долю ее операций в области прав человека приходится более половины осуществляемых ею мероприятий в области "прессы" и 30-40 процентов прочих услуг и материалов.

187. Укрепляя Центр по правам человека в качестве базового координационного центра, заместитель Генерального секретаря/генеральный директор стремился обеспечить более широкое и глубокое понимание концепции прав человека и мероприятий, осуществляемых Организацией Объединенных Наций для обеспечения их осуществления. Он также стремился удовлетворить спрос со стороны специализированной прессы. Последняя стремилась поддерживать контакты с должностными лицами, занимающимися ежедневной деятельностью Центра, которые способны на постоянной основе предоставлять свежую информацию о проделываемой работе и преследуемой стратегии.

188. В своей резолюции 1988/74 Комиссия по правам человека настоятельно призвала к тому, чтобы деятельность Отдела Центра по внешним связям осуществлялась в тесной координации с деятельностью ДООИ, однако в резолюции не было указано, каким образом должны быть распределены полномочия между ИСООН и Отделом Центра по внешним связям. Однако резолюция 43/128 Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1988 года о "Развитии деятельности по общественной информации в области прав человека" и резолюция Комиссии по правам человека от 7 марта 1989 года недавно пролили в какой-то степени свет на сложившуюся ситуацию. В пунктах 9 и 10 резолюции Генеральной Ассамблеи говорится, что в том, что касается Всемирной кампании по общественной информации в области прав человека, то "основные мероприятия" в рамках этой кампании должен координировать Центр по правам человека, в то время как "деятельность по общественной информации" должен координировать Департамент общественной информации. Резолюция Комиссии по правам человека касается "первоочередной роли, которую призван сыграть Департамент общественной информации в

своей сфере компетенции", а также необходимости в полной мере использовать сеть информационных центров Организации Объединенных Наций для распространения информации в странах и регионах.

189. Что касается сопутствующих и непрерывных связей, поддерживаемых ИСООН и Центром по правам человека с прессой, то здесь нужно провести практическое разграничение. Директор ИСООН или его заместитель должны иметь полномочия выступать в качестве спикеров на пресс-конференциях, для пресс-центров или пресс-релизов в том, что касается текущей информации по правам человека, особенно в ходе сессий Комиссии по правам человека. Глава Отдела Центра по внешним связям должен быть уполномочен действовать в качестве сотрудника по вопросам прессы и иногда в качестве спикера при рассмотрении вопросов существа или разъяснении документации главным образом технического характера. Было бы желательно, чтобы какое-либо должностное лицо ИСООН на неофициальной основе имело отношение к некоторым совещаниям руководителей Отдела Центра в целях оказания содействия в разработке информационных программ ДОИ по вопросам прав человека.

190. Как журналисты, так и представители государств-членов должны постоянно иметь доступ к какому-либо источнику, основные ценности которого заключались бы в предоставлении ежедневной информации на регулярной основе. ИСООН должна поставить перед собой такую задачу. Однако если национальные представители, специальные комментаторы, исследователи или представители НПО хотят получить особую информацию по вопросу о правах человека, они должны обращаться к специальному подразделению, занимающемуся вопросами прав человека. Этот спрос должен удовлетворять Отдел Центра по внешним связям.

191. Что касается распространения аудиовизуальной информации, то совершенно очевидно, что в этой области Центру крайне необходима техническая и материальная поддержка ДОИ. Однако следует внести некоторую ясность в вопрос о письменных материалах, с тем чтобы избежать возможного дублирования. С 1988 года "информационные бюллетени" и "сводки новостей" выпускаются Центром на нерегулярной основе. Для достижения цели заместителя Генерального секретаря, состоящей в подаче полезной информации по вопросу о правах человека, он должен быть уполномочен осуществлять выпуск всех письменных материалов, за исключением пресс-релизов, которые входят в компетенцию ИСООН, даже если это связано с некоторыми бюджетными изменениями и перераспределением средств между Центром и ДОИ.

192. Подпрограммы ДОИ (A/C.5/43/1/Rev.1) обеспечивают изготовление, помимо всего прочего, копий Всеобщей декларации прав человека и Хартии прав человека, подборки документации о сороковой годовщине Декларации, копии этих документов на арабском, китайском и русском языках, а также копии издания Организации Объединенных Наций и права человека на английском языке. Помимо этих информационных материалов, которые на самом деле в большей степени попадают в сферу компетенции Центра по правам человека, ДОИ издает на английском и французском языках для средств массовой информации и НПО в Женеве ежеквартальный бюллетень, содержащий информацию о предстоящих совещаниях и недавних публикациях, касающихся прав человека. Поэтому ДОИ следует проводить консультации с Центром по правам человека через ИСООН, Женева, и Отделом по информационным центрам во избежание связанного с существенными расходами дублирования.

Е. Разграничение и новое распределение обязанностей

193. Было бы желательно со всей определенностью признать, что передача информации по правам человека с помощью аудиовизуальных средств является исключительной обязанностью ДООИ – единственного, кто способен обеспечить необходимое оборудование и опыт в этой области. Следовало бы также указать, однако, что в области издания печатных материалов (справочных изданий, печатной продукции и переизданий, брошюр, периодических изданий, информационных бюллетеней, документов и публикаций, фактологических бюллетеней и информационных файлов) исключительные права, как и в случае других органов, несущих ответственность за вопросы существа, должны принадлежать Центру по правам человека; таким образом, ДООИ должен будет исключить из своего бюджета все расходы, связанные с материалами такого характера.

194. Что же касается распространения этих печатных материалов, особенно среди информационных центров Организации Объединенных Наций, ДООИ должен заключить с соответствующими органами специальные соглашения, с тем чтобы обеспечить распределение транспортных расходов и такое распространение печатных материалов, при котором больше внимания уделялось бы качеству, виду, количеству, а иногда даже наличию конечных потребителей. Проблема чрезмерного распространения, неиспользованных и "омертвленных" запасов касается всех отделов ДООИ, особенно в тех случаях, когда речь идет о печатных материалах, изданных органами, занимающимися основными вопросами. Обследования, недавно проведенные в информационных центрах Организации Объединенных Наций разного размера и в разных районах, не оставляет на этот счет ни малейших сомнений.

195. По мнению определенных заинтересованных средств массовой информации при распределении материалов между ДООИ и различными органами Секретариата, отвечающими за основные вопросы, следует руководствоваться скорее прагматичным, чем рациональным подходом. Однако рекомендация 37 не должна привести с нежелательным последствиям, заключающимся в том, что органы, опасаясь реорганизации, укрепят в результате свои информационные механизмы и будут поставлять на пустой и одновременно перенасыщенный рынок мирового общественного мнения дополнительную информационную продукцию.

196. Существует реальная опасность того, что это может произойти. И следующий пример должен послужить толчком для полезных размышлений. Общеизвестно, что Development Forum, издаваемый на английском, испанском и французском языках, является важным ежемесячным изданием Организации Объединенных Наций. Нельзя отрицать его популярность и тот авторитет, который оно завоевало как среди широкой общественности, так и среди той аудитории, для которой оно, как правило, предназначено (НПО, правительственные чиновники, средства массовой информации и университеты, а также деловые круги). Дополнение к этому изданию – Development Business, которое распространяется по подписке, – играет не менее полезную роль, обеспечивая соответствующую информацию об экономических и коммерческих возможностях, создаваемых кредитами и субсидиями, которые предоставляются международными финансовыми учреждениями и агентствами, занимающимися вопросами развития.

197. Поэтому принятое в марте 1988 года решение ПРООН о публикации нового периодического издания вызывает некоторые сомнения. В передовой статье, подписанной Администратором ПРООН и помещенной в первом номере ежемесячника World Development излагаются причины, по которым начато осуществление этого проекта.

Цель данного издания заключается в освещении достижений ПРООН, публикации материалов, посвященных многочисленным успешным проектам, а также обосновании использования значительных средств, находящихся в распоряжении администрации Программы. Это ежемесячное издание предназначено конкретно для руководителей и преподавателей, НПО и средств массовой информации. Его цель – повысить их информированность о том, чем занимается ПРООН, как и почему она это делает.

198. В принятом в 1946 году документе, который положил начало информационной деятельности Организации Объединенных Наций, говорится, что в этой деятельности не должно быть места "пропаганде". Исходя из этого можно сделать вывод, что любая деятельность, в которой проявляется тенденция к самовосхвалению того или иного органа Организации Объединенных Наций, является формой пропаганды и поэтому должна быть запрещена. Если бы не существовало Development Forum, то можно было бы выбрать более компромиссный подход, но поскольку этот ежемесячник по-прежнему издается, а вопрос о его закрытии не стоит, необходимо сделать выбор между этими двумя изданиями, и роль арбитра в этом вопросе должна принадлежать Генеральному секретарю. Как бы там ни было, этот случай является наглядным примером дублирования и конкуренции, которые при нынешних бюджетных затруднениях совершенно недопустимы.

ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

199. Утверждается, что начатая в 1987 году реформа ДОО преследовала три цели, а именно: рационализация механизма, обеспечение более активной деятельности и профессионализация функций. Задачи были ясны: обеспечить координацию подходов к важным вопросам, стоящим перед Организацией Объединенных Наций, и их освещения, улучшить качество услуг и продукции средств массовой информации, сделать их более заметными, обеспечить их более быстрое и более целенаправленное распространение, более тщательно определять аудиторию, для которой они предназначены, а также обеспечить более точную оценку результатов программ.

200. К сотрудникам ДОО была также обращена просьба выработать коллективную точку зрения и создать "единую семью". Предполагалось, что критика и усовершенствования всегда возможны, но качество механизма, который должен быть создан в результате реформы, определяется теми, кто обеспечивает его создание. Успех будет зависеть от той решимости, которую проявят сотрудники Департамента при решении этой задачи, а также от качества нового руководства.

201. Проект уже осуществляется достаточно длительное время для того, чтобы можно было дать оценку новой форме организации ДОО. В основе новой реформы лежал принцип согласованности. Однако возникает вопрос, не привела ли реформа к тому, что в какой-то мере на смену одной форме несогласованности пришла другая; не является ли новая система такой же несовершенной, как и предыдущая, с точки зрения удовлетворения потребностей в координации, на что с полным основанием обращалось внимание. Например, представитель одного государства-члена в одном из основных комитетов выразил озабоченность в связи с недостатками структуры, которая представляется если не более дорогостоящей, то по крайней мере такой же сложной и неудобной, как и предыдущая (GA/SPC/1904).

202. С самого начала реформа ДОО вызывала критику и озабоченность, которые высказывались как в самом Департаменте, так и в Секретариате в целом. Ниже рассматривается вопрос о том, оправданы ли такая критика и озабоченность или нет. Было бы недостаточно ограничиваться лишь высказыванием а priori критических оценок или выражением преждевременных опасений. Необходимо проводить различие между опасениями и реальностью, а также мысленными оговорками, трактуемыми с различной степенью безудержной тенденциозности, и публичными заявлениями относительно целей и идеалов.

203. Некоторые сочли возможным использовать неоднократно звучавшие заявления руководителя ДОО о необходимости более широкого использования внебюджетных средств для финансирования некоторых проектов в качестве предлога для того, чтобы обвинить его в стремлении превратить департамент Секретариата в коммерческое предприятие. При этом игнорировалось то обстоятельство, что обращение относительно внебюджетных средств отнюдь не противоречит характеру деятельности международной гражданской службы. Игнорируется также и то обстоятельство, что использование этих средств вполне совместимо с соблюдением приоритетов, установленных для деятельности в области общественной информации.

204. Объединение ресурсов ДОО и НПО для осуществления совместных проектов, идея изучения возможностей финансирования местных мероприятий по согласованию и в сотрудничестве с информационными центрами Организации Объединенных Наций и более широкое использование совместного финансирования в принципе никаких возражений не вызывают. Если какой-либо частный фонд или инкорпорация согласны совместно с ДОО участвовать в расходах, связанных с проведением международного семинара по вопросам борьбы за мир или съемкой фильма, посвященного экономическим проблемам Африки, или если правительства участвуют прямо или косвенно в финансировании некоторых мероприятий какого-либо информационного центра Организации Объединенных Наций, то это, несомненно, может принести определенную пользу. А то обстоятельство, что широко известная европейская фирма обеспечивает гидов Организации Объединенных Наций униформой, получая при этом некоторые выгоды, связанные с рекламой, не должно вызывать возмущения, которое иначе чем наигранным не назовешь.

205. В пересмотренном бюджете ДОО по программам на двухгодичный период 1988-1989 годов отмечается также, что "в качестве одного из средств облегчения доступа к более широким аудиториям Департамент будет, при необходимости, изыскивать источники внешней поддержки в целях дополнения своих собственных ресурсов" (A/43/16). С этой целью Департамент должен разработать типовое соглашение, которое бы обеспечивало соответствие содержания и целей намеченных к финансированию материалов и проектов целям и задачам Организации Объединенных Наций.

206. Департамент должен также стремиться, при необходимости и насколько это возможно, к обеспечению самофинансируемости мероприятий. Относительная величина накладных расходов и неэластичность расходов по персоналу приводят к сокращению доли ресурсов, которые могут быть выделены на деятельность в области информации. Только использование внешних источников финансирования и совместного финансирования может придать системе определенную степень гибкости и обеспечить ей достаточные возможности для маневра.

207. Следует признать, что совместное финансирование и финансирование из внешних источников приемлемы лишь в том случае, если финансируемые таким образом мероприятия соответствуют программам и первоочередным задачам, осуществление

которых поручено ДОИ. Таким образом, единственное, что можно было бы критиковать, – это согласие использовать внебюджетные средства для проектов, осуществление которых отрицательно сказалось бы на общих планах Департамента. Не наличие внебюджетных средств должно определять осуществление того или иного проекта, а скорее наоборот – возможность такого финансирования должна определяться включением проекта в программу ДОИ.

208. Правительства, НПО и частные предприятия имеют право соглашаться или не соглашаться участвовать в финансировании того или иного проекта, осуществляемого по решению ДОИ, но ни те, и ни другие не имеют права "проталкивать" свой собственный проект под флагом Организации Объединенных Наций или под прикрытием ДОИ. Очевидно также, что тщательный отбор предприятий и организаций должен позволить избежать любого такого сотрудничества, последствия которого были бы компрометирующими или сомнительными. Для того чтобы эта система функционировала четко, достаточно принять некоторые меры предосторожности, а также выявлять любые отклонения от заданного курса.

209. Нет никаких оснований для критики в связи с тем, что при реорганизации ДОИ был якобы выбран коммерческий или ориентированный на рекламу подход. Эти обвинения могут основываться только на неведении или на неправильном понимании современного механизма связей с общественностью или характера учреждений, занимающихся этими вопросами. Связи с общественностью не следует смешивать со связями с прессой или с пропагандой деятельности самого ДОИ и его продукции. Связи с общественностью в том виде, в каком они в настоящее время используются правительствами и частными предприятиями промышленно развитых стран в целях распространения нужной им информации, требуют методов и навыков, которыми сотрудники Организации Объединенных Наций не располагают, но которые широко применяются агентствами и консультантами, специализирующимися по конкретным странам, типам организации и темам.

210. Критика реформы должна быть сосредоточена на другом моменте. Следует сожалеть не о методах внебюджетного финансирования, с которыми эта реформа связана, или методах, которые якобы носят чрезмерно рекламный характер. Скорее, следовало бы ставить под сомнение заявления профессиональных работников средств массовой информации, которые считали, что можно осуществить реорганизацию ДОИ, не уделяя достаточного внимания административному окружению и политическому контексту системы Организации Объединенных Наций.

211. В Комитете по информации всегда существовали разногласия между его членами, выступающими за ограничительное толкование обязанностей ДОИ, и теми его членами, по мнению которых Департамент должен играть более значительную роль. Возможно, было ошибочным полагать, что с помощью определенного журналистского профессионализма эти разногласия можно преодолеть и что можно будет разрешить те противоречия, которые независимо от характера предпринимаемых реформ будут всегда сказываться на административной практике ДОИ и той административной структуре, в которой он функционирует.

212. Профессионализм представителей средств массовой информации не может устранить ту напряженность, которую ДОИ может только пытаться сдерживать или контролировать. Чем больше он недооценивает трудности, связанные с управлением международным учреждением или осуществлением в нем каких-либо изменений, тем сложнее ему будет осуществлять контроль и поддерживать неустойчивое равновесие и компромиссы,

достигнутые в результате переговоров. Когда одновременно применяемые методы сокращения персонала являются предметом протеста, профессионализм представителей средств массовой информации имеет тенденцию лишь к созданию атмосферы, являющейся в высшей степени неблагоприятной для осуществления реформы механизма Департамента.

213. Реорганизация ДОО в соответствии с рекомендацией 37 Группы экспертов не зависит от сокращения числа сотрудников, призыв к которому содержится в рекомендации 15. Эти два параллельных, однако отдельных процесса не могут не затрагивать друг друга. Хотя первоначально сотрудники Департамента приветствовали идею реформы, очень скоро они стали проявлять беспокойство – не общим обязательством сократить количество персонала, а тем, каким образом должно было проводиться такое сокращение. Возник вопрос о том, не произойдет ли, в любом случае, определенное отклонение и искажение реформы из-за сокращения персонала. Еще большая обеспокоенность возникла в связи с вопросом о том, что реорганизация ДОО и увеличение количества должностей старших сотрудников не учитывают в достаточной мере должности, занимаемые некоторыми старшими должностными лицами, а также необходимость произвести соответствующую перестройку организационной структуры.

214. В рекомендации 15 Группы экспертов содержался призыв к сокращению на 15 процентов в течение трехлетнего периода общего числа должностей, финансируемых за счет регулярного бюджета. В рекомендации также подчеркивалась необходимость продолжать набирать новых сотрудников на уровне младших должностей категории специалистов, в целях обеспечения активной структуры Секретариата. В ней отмечалось, что число сотрудников, набираемых на должности уровней С-1, С-2 и С-3, не должно быть ниже среднего показателя набора в течение 1982, 1983 и 1984 годов. Как представляется, руководитель ДОО лишь отчасти выполнил эту рекомендацию, и, хотя рекомендации в отношении процентного количества должностей соблюдались, его предложение в отношении сокращения персонала в большей мере затрагивало должности младших сотрудников, а не должности сотрудников более высокого уровня.

215. Создавшееся положение в определенной степени было исправлено в результате изменений, внесенных Группой по обзору должностей. Группа отвергла предложения по главе 27 регулярного бюджета, которые более существенным образом затрагивали должности младших сотрудников, и обеспечила снижение класса некоторых должностей уровня Д-1 до уровня С-5. Тем не менее была введена система повторного назначения должностных лиц бывшего ДОО, которая, как представляется, слишком далеко отходит от действующих в Организации Объединенных Наций процедур назначения и повышения в должности.

216. Изменения, происшедшие в результате реформы 1987 года, тем не менее предоставили возможность рассмотреть методы и цели ДОО, что имело определенное значение. Они позволили лучше понять некоторые проблемы, существующие в рамках системы Организации Объединенных Наций, даже если и не содействовали их решению. Однако для достижения более существенного прогресса необходимо скорейшее проведение обзора организационной структуры и системы управления, которые, как представляется, не являются весьма эффективными.

217. Как представляется, новый административный механизм ДОО не эффективнее того механизма, которому он пришел на смену. Он позволит удовлетворять признанную потребность в координации и взаимодействии, рационализации и упрощении в той же

степени, что и предыдущий механизм. К счастью, были разработаны новые пути создания в Департаменте более динамичной структуры и стратегии в области связи, даже если принципы, лежащие в основе создания той или иной службы, подобной СКУП, являются более действенными, чем фактически полученные результаты.

218. В свете этих выводов предлагаются следующие рекомендации в качестве руководящих принципов и рамок для проведения структурных изменений, а также перераспределения и передачи обязанностей и компетенции, которые представляются в нынешних условиях весьма практичными и полезными.

РЕКОМЕНДАЦИИ

На рассмотрение Генерального секретаря Организации Объединенных Наций предлагаются следующие рекомендации:

Рекомендация I

Управление Департаментом общественной информации (ДОИ) следует сделать более рациональным, а работу Департамента более эффективной:

- a) путем ликвидации Отдела связи с комитетами и административного обслуживания (ОСКАО) в целях разделения административных и финансовых функций обычного управленческого подразделения от административных и финансовых функций "административной канцелярии", которые, в соответствии с рекомендацией 40 Группы экспертов, должны всегда объединяться в канцелярии руководителя Департамента в небольшом и четко организованном подразделении (пункты 69, 70, 71);
- b) путем включения Канцелярии ЗГС в видоизмененную таким образом Административную канцелярию, передав ей те ресурсы и те должности БОД, которые она считает необходимым сохранить (пункты 71-72);
- c) путем создания административно-финансового подразделения (пункт 74);
- d) путем присоединения к Административной канцелярии Группы оценки таким образом, чтобы сохранить необходимую ей независимость в оценках и суждениях (пункт 75);
- e) путем более четкого определения роли сотрудника, выступающего в качестве заместителя представителя Генерального секретаря, с точки зрения обязанностей и полномочий нынешнего Директора Информационного центра Организации Объединенных Наций в Вашингтоне (США) (пункт 68).

Рекомендация II

Следует вновь придать независимый статус секретариату Комитета, которому принадлежит важная роль в разработке, осуществлении и согласовании информационной политики, для которой ОИКООН обеспечивает рамки и выступает в качестве координационного центра (пункты 81-96):

а) путем рассмотрения практических средств установления связи между секретариатом Комитета и Административной канцелярией, учитывая ту двуединую роль, которую он сохраняет за собой в области политики и технического обеспечения (пункт 89);

б) путем проведения аналитического исследования по вопросу о создании консультативной группы в рамках ОИКООН, которая содействовала бы координации политики в области общественной информации в соответствии с проектом плана действий, представленным ОИКООН на его пятнадцатой сессии (пункты 95-96).

Рекомендация III

Следует реорганизовать Службу коммуникации и управления проектами (СКУП), а ее механизм следует сделать более производительным:

а) путем ликвидации относящейся к СКУП Секции услуг в области коммуникации, согласно рекомендации Группы по обзору должностей, и путем передачи ее функций новой управленческой канцелярии, которая будет передана в распоряжение Директора СКУП (пункт 111);

б) путем возложения на Директора СКУП, в распоряжение которого выделяются, таким образом, более значительные ресурсы, задачи по разработке и координации программ совместно с руководителями проектов секций, имеющих тематическую ориентацию (пункт 112);

с) путем прояснения отношений между СКУП и Отделом производства информационных материалов (ОПИМ) в целях строгого и эффективного разграничения между ними информационно-пропагандистских функций и функций производства (пункты 113-132).

Рекомендация IV

Следует провести полную реорганизацию функций ДОО и персонала ДОО, занимающегося вопросами распространения и внешних сношений (пункты 149-155);

а) путем ликвидации Отдела распространения (ОР), который в настоящее время дублирует работу Отдела по информационным центрам (пункт 155);

б) путем включения Секции связи с организациями и НПО Отдела распространения в состав Отдела по информационным центрам и путем передачи Секции НПО функций ее Службы распространения информации, которые осуществляются для НПО (пункт 155а и б);

с) путем передачи функций сокращенной таким образом Службы распространения Отделу по информационным центрам, а также путем их надлежащего распределения между подразделениями этого Отдела (пункт 155б);

д) путем включения Группы аккредитации представителей средств массовой информации и связи Отдела распространения в канцелярию представителя Генерального секретаря (пункт 140 и пункт 155д);

е) путем включения Секции связи с общественностью в состав упоминаемой в рекомендации Ic административно-финансовой группы СКУП или Отдела по информационным центрам (пункт 142, пункт 155e).

Рекомендация V

Следует осуществить, "насколько это возможно", рекомендацию 37 Группы экспертов, в которой содержится призыв об объединении всей информационной деятельности в ДОИ; следует провести "не позднее 1992 года" дальнейшее рассмотрение этого вопроса и сформулировать некоторые руководящие принципы, промежуточной целью которых должны быть (пункты 156-165):

а) сохранение нынешней системы распределения информационных функций между ДОИ и органами, ответственными за содействие осуществлению резолюций по "приоритетным" вопросам (Намибия, Палестина, апартеид) (пункты 167-169);

б) сохранение функции по производству всех письменных информационных материалов за органами, ответственными за содействие осуществлению резолюций по "основополагающим" вопросам (транснациональные корпорации, разоружение, развитие, права человека), и исключение функции по распространению подобных материалов из подпрограмм ДОИ (пункты 178, 179, 180);

с) определение условий и методов обеспечения аудиовизуальной информации как по "основополагающим", так и "приоритетным" вопросам, что является и должно быть в первую очередь обязанностью ДОИ (пункт 171).

Рекомендация VI

Следует рассмотреть вопрос о параллельных и совпадающих изданиях Development Forum, издаваемый ДОИ, и World Development, издаваемый ПРООН, и, если предпочтение будет отдано изданию Development Forum, на секретариат Комитета необходимо возложить исключительную ответственность за его выпуск (пункты 197-198).
