JIU/REP/92/3

ПЕРСПЕКТИВНАЯ ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ (ИКАО)

Подготовлено Эрикой-Ирэной Даэс

Объединенная инспекционная группа

Женева

1992

ОГЛАВЛЕНИЕ

		Пункты	Страница
	КРАТКАЯ СПРАВКА		iii
I.	ВВЕДЕНИЕ	1-9	1
II.	ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ И ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОГРАММЫ	10-64	3
	A. Конкурентоспособность	12-31	3
	B. Стратегия программы	32-47	8
	C. Оценка, рассмотрение и последующие действия	48-58	12
	D. Руководство программами	59-64	15
III.	ВОПРОСЫ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ	65-164	18
	A. Организационная стратегия	65-69	18
	B. Интеграция регулярной программы и программы технического сотрудничества	70-104	18
	1. Единый бюджет	84-90	21
	2. Система стоимостного анализа	91-100	22
	3. Целевые группы по техническому сотрудничеству	101-104	24
	C. Предложения по реорганизации	105-164	25
	1. Потенциал в области планирования, программирования и анализа	110-122	26
	2. Эксплуатационная гибкость	123-135	28
	3. Секция оперативной поддержки	136-157	31
	4. Предложения в отношении будущей организационной структуры Управления технического сотрудничества	158-164	35
IV.	ИТОГОВЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	165-172	37
Приложение 1.	Компоненты вспомогательных расходов по определению ОИГ (JIU/REP/77/6)		41
Приложение 2.	Новые договоренности о вспомогательных расходах в рамках ПРООН		42
Приложение 3.	Новая организационная схема Управления технического сотрудничества		43
Примечания			44

СОКРАЩЕНИЯ

AOSCF	Фонд расходов на административное и оперативное обслуживание
CAPS	Служба закупок для гражданской авиации
C/ADM	Начальник административного подразделения
C/FIN	Начальник Финансового отдела
C/FRU	Начальник Сектора найма на местах, УТС
C/OAU	Начальник Сектора автоматизации административно-производственной деятельности, УТС
C/PBO	Начальник Отделения бюджета по программам, УТС
Dan de	Датское агентство по международному развитию
ЕКА	Экономическая комиссия для Африки
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация
ООП	Отдел осуществления проектов на местах
СОП	Секция осуществления проектов на местах
СНМ	Сектор найма на местах
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
HQ	Штаб-квартира
ИАТА	Международная ассоциация воздушного транспорта
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
МОТ	Международная организация труда
ИМО	Международная морская организация
ОПЗ	Ориентировочное плановое задание
ЦМТ	Центр ЮНКТАД/ГАТТ по международной торговле
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
САД	Сектор автоматизации административно-производственной деятельности
УОП	Управление по обслуживанию проектов (ПРООН)
СПО	Секция поддержки операций
ОБП	Отделение бюджета по программам
СРП	Секция разработки проектов
СПП	Секция планирования и программирования
РБ	Региональное бюро
РП	Регулярная программа
УТП	Управление технической помощи
УТС	Управление технического сотрудничества
ТС	Техническое сотрудничество
ТСРС	Техническое сотрудничество между развивающимися странами
СТС	Специалист по техническому сотрудничеству (региональное бюро)
СТ	Сотрудник по техническим вопросам (регулярная программа)
СТП	Служба технической поддержки
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
УВКБ	Управление Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ ЗАДАЧИ

Совет Международной организации гражданской авиации (ИКАО) попросил Объединенную инспекционную группу в срочном порядке рассмотреть его программу технического сотрудничества. В первой части такого рассмотрения в виде доклада, выпущенного в октябре 1991 года, давалась оценка текущему дефициту программы и предлагались возможные решения. В данном докладе внимание обращается на действия, которые необходимо предпринять для обеспечения в будущем целенаправленности и эффективности программы ИКАО по техническому сотрудничеству.

Международная деятельность по техническому сотрудничеству за последнее время подверглась крупным изменениям. Были разработаны новые требования к планированию, финансированию и внедрению программ и проектов. Многие компетентные организации готовы предоставить услуги и экспертов в области развития во всех областях. Быстрые постоянные политические и экономические изменения оказывают сильное и реальное воздействие на все международные секторы, включая гражданскую авиацию. В деятельности ИКАО по техническому сотрудничеству не учтены еще все эти существенные изменения. В собственных обзорах ИКАО признается, что ИКАО не направила еще свои усилия по техническому сотрудничеству на общий пересмотр целей и организационной структуры, не подготовила стратегический план действий, не разработала более привлекательную и конкурентоспособную перспективу и не изменила свое отношение и практику к руководству работой в области технического сотрудничества.

У ИКАО имеется значительный опыт и возможности по оказанию помощи всем своим Договаривающимся государствам полноценно играть свою роль в безопасном, упорядоченном и взаимозависимомом развитии международной системы гражданской авиации. Но ИКАО является одной из многих организаций - международных, правительственных, неправительственных и частных, - которые конкурируют за ограниченные фонды для удовлетворения срочных потребностей развития гражданской авиации, а гражданская авиация в свою очередь является одним из нескольких конкурентных экономических и социальных секторов, испытывающих срочную потребность в них.

Для достижения своих общих целей и усиления международной гражданской авиации ИКАО должна прежде всего за счет высококачественной работы продемонстрировать, что она может эффективно реагировать на новые проблемы и потребности и что ее программа технического сотрудничества и обслуживание заслуживают значительной финансовой поддержки.

Инспектор, во-первых, рекомендует ряд действий на уровне осуществления политики и программы, направленных на улучшение. ИКАО следует:

- систематически разрабатывать более конкурентоспособную позицию по осуществлению своей деятельности в области технического сотрудничества;
- подготавливать и принимать основную программную стратегию;
- разработать метод полной оценки и рассмотрения с целью повышения качества программы, и
- разработать методы всеобъемлющего представления отчетности и обзоров в своем новом Комитете технического сотрудничества.

Вторая группа действий должна соответствовать вышеупомянутой новой стратегии и методам при наличии более динамичной и гибкой структуры и системы, которые помогут персоналу ИКАО постоянно совершенствовать свою деятельность. ИКАО следует:

- объединить регулярную программу и деятельность в области технического сотрудничества;

- упростить деятельность Управления технического сотрудничества с целью направления усилий на техническое сотрудничество, а не на общую административную и оперативную работу;

- повысить производительность в области планирования, программирования и аналитических исследований;

- повысить гибкость организационной структуры, и

- привести все эти структурные изменения в полное соответствие с интересами персонала ИКАО, который будет их осуществлять.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В апреле 1991 года Совет Международной организации гражданской авиации попросил Объединенную инспекционную группу (ОИГ) в срочном порядке включить в программу 1991 года рассмотрение программы ИКАО по техническому сотрудничеству. В частности, Совет просил ОИГ

> "провести глубокое рассмотрение, оценить, сделать замечания и вынести рекомендации как в краткосрочном, так и в долгосрочном плане по вопросам управления, финансирования и функционирования"

указаной программы, включая рассмотрение текущего дефицита, распределения расходов, определения расходов и прогнозирования, а также эффективности работы Управления технического сотрудничества (УТС) и других отделов и подразделений ИКАО, участвующих в выполнении программы технического сотрудничества.[1]

2. С учетом важности и сложности данного вопроса, а также жесткого графика работы инспектор решил подготовить два доклада. В первом докладе, представленном Совету в октябре 1991 года, делалась оценка ежегодных дефицитов по Фонду расходов на административное и оперативное обслуживание (AOSCF)[2]. В нем давалась общая оценка программы технического сотрудничества (ПТС) за последнее десятилетие; рассматривался и анализировался дефицит, который постоянно возрастал и становился все более и более обременительным с каждым годом, начиная с 1983 года. В нем обсуждались факторы, которые содействовали ухудшению ситуации. ОИГ представила несколько возможных краткосрочных решений и рекомендовала 5 групп конкретных действий для устранения проблемы, связанной с дефицитом.

3. В первом докладе ОИГ также делался вывод о том, что ИКАО должна действовать с целью обеспечения того, чтобы ее будущая программа ТС предусматривала выполнение целей ТС без создания проблем, характерных для прошлого, а именно: ИКАО должна создать более гибкую и эффективную организационную структуру ТС, предназначенную для функционирования в сложных и быстроизменяющихся всемирных условиях ТС. ОИГ приводит основные долгосрочные соображения, которые были подчеркнуты в недавних исследованиях ИКАО (Рабочей группы полного состава, "Докладе Брауна"[4] и Специальной внутренней группы по технической помощи[5]), а именно: ответная реакция, конкурентоспособность, изменение структуры, организационное планирование и укрепление кадров, автоматизированные административные системы и концепция "кадрового костяка".

4. Второй доклад ОИГ касается этих долгосрочных проблем. При проведении данного исследования инспектор рассмотрела все имеющиеся документы по бюджету, рабочей программе, ежегодные, текущие, обзорные, оценочные и другие соответствующие доклады, а также документацию по программе ТС за последнее десятилетие. Ею были рассмотрены инструктивные указания по внутренним процедурам и около 35 недавно проведенных оценок проектов, обзоров и исследований. С июня 1991 года по январь 1992 года инспектором было осуществлено более 60 бесед с членами Совета ИКАО, старшими сотрудниками Секретариата, начальниками секций и секторов УТС, и с должностными лицами других организаций в ходе трех командировок в Монреаль, посещений региональных бюро ИКАО в Бангкоке и Найроби, и во время двух командировок в Штаб-квартиру ПРООН в Нью-Йорке. Она также предоставила информацию от организаций в Женеве, имеющих аналогичные программы: от Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА), Международного союза электросвязи (МСЭ) и Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС).

5. Инспектор благодарна всем участникам данного обзора за очень конструктивный диалог, который она имела с ними, и за полезные идеи, информацию, данные и прогнозы, которые они ей предоставили.

6. В ходе исследования стало ясно, что ежегодный дефицит AOSCF является только симптомом более глубоко скрытых проблем. В течение около 40 лет ИКАО организовывала и претворяла в жизнь ряд эффективных и компетентных проектов и дотаций ТС по гражданской авиации во всем мире. Однако за последние несколько лет произошли глубокие и быстрые изменения условий и методов оказания технического сотрудничества в области развития (и также в гражданской авиации всего мира). Это привело к созданию более сложной и конкурентной ситуации для всех участников, включая учреждения системы Организации Объединенных Наций и в не меньшей степени ПРООН, на которую опирается программа ИКАО по техническому сотрудничеству.

7. Очевидно, вследствие прошлых успехов в осуществлении проектов программа ИКАО по ТС не обладает еще стратегическим прогнозированием и программными инициативами, которые необходимы для принятия вызова 90-х годов и решения проблем после 2000 года. В обзоре ОИГ раскрываются три основных проблемы, которые не только в значительной степени затрудняют проведение надлежащей оценки осуществляемой деятельности по технической помощи, но также серьезно препятствуют ИКАО в адаптировании этой осуществляемой в настоящее время деятельности к новым обстоятельствам:

a) ТС ИКАО продолжает быть сбором отдельных проектов, которые не составляют логически связанную программу ТС с четко определенными целями и ясной стратегией по их выполнению;

b) руководство программой и ее оценка и ревизованные отчеты по ТС ограничены отдельными проектами или сведены к относительно узким процедурным вопросам: они не предоставляли руководителям ИКАО информацию о выполнении программы, проблемах и возможностях, которые им необходимы для улучшения политики и программы;

c) методы руководства тщательно исследуются с целью улучшения эффективности и сокращения расходов, но они не рассматривались в свете того, как наилучшим образом они могут обеспечить в будущем единую и чувствительную структуру программы ТС.

8. ИКАО должна в срочном порядке рассмотреть эти основные проблемы, если она намерена разработать обоснованную программу ТС на 90-е годы. Поэтому инспектор решила не останавливаться на выполнении прошлых проектов или вновь обсуждать проблемы укомплектования штатами, расходов и процедурные проблемы, которые подробно были изложены в последних обзорах, упомянутых в пункте 3 выше, а также в рассмотренных выше в упомянутом первом докладе ОИГ, представленном в октябре 1991 года.

9. Вместо этого в данном докладе можно с наибольшей пользой для ИКАО осветить действия, которые необходимо предпринять для разработки и выполнения динамичной программы ТС, которая может надлежащим образом предвидеть и реагировать на быстрые постоянные изменения всемирной гражданской авиации и соответствующие потребности ТС. С учетом этой цели в главе II обсуждаются четыре важных компонента, которые необходимы для разработки и осуществления общего надежного метода выполнения программы ИКАО по ТС. В главе III определяются меры по лучшему использованию значительных административных ресурсов ИКАО в этой реорганизованной программе ТС, а в главе IV кратко излагаются выводы и рекомендации инспектора.

II. ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ И ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОГРАММЫ

10. Для того, чтобы программа ТС могла учитывать в будущем многие внешние проблемы, ИКАО следует разработать четыре центральных элемента программы. Во-первых, ей необходимо систематически улучшать конкурентоспособность и ответную реакцию к управлению своей деятельностью в области технического сотрудничества. Во-вторых, она должна сформулировать и применять основную стратегию программы по наилучшему использованию ее ограниченных ресурсов к первоочередным потребностям и возможностям ТС. В-третьих, ей следует наконец заполнить давно замороженный пост сотрудника по проведению оценки в качестве части последующего целенаправленного процесса по использованию эксплуатационных параметров для обеспечения высокого качества программы. И в-четвертых, ИКАО нуждается в более сильном руководстве на уровне старших сотрудников и инструктивных указаниях Совета для постоянного улучшения всей программы ТС.

11. Преимущество медленного начала реформы заключается в том, что Организация может извлечь пользу из накопленного опыта других организаций. В частности, в данной главе инспектор делает ссылку на проведенные недавно исследования в отношении технического сотрудничества и соответствующих действий и инициатив, предпринятых в рамках программ ТС, аналогичных программе ИКАО. Основное внимание обращается на новое направление политики и действия, осуществляемые ПРООН, поскольку ПРООН обеспечивает большую часть финансирования ТС в ИКАО и поскольку существующая система ТС в ИКАО смоделирована главным образом на правилах и требованиях ПРООН.

A. Конкурентоспособность

12. В 1988 году Совет управляющих ПРООН поручил Администратору изучить возможности ПРООН реагировать на изменяющиеся всемирные проблемы развития 90-х годов. В окончательном докладе[6], основанном на широких консультациях внутри системы Организации Объединенных Наций и вне ее, сделан вывод о том, что ПРООН и исполнительные учреждения должны обеспечивать обслуживание на более каталитическом, чувствительном и высококачественном уровнях с целью оказания помощи в создании возможностей на национальном уровне и оказания помощи правительствам в управлении развитием. Совет управляющих одобрил этот общий подход к усилению уверенности в своих силах[7]. С этих пор Совет продолжал придавать важное значение ИКАО и другим исполнительным учреждениям в их разработке важных новых направлений политики, как это отмечено в нижеследующих разделах.

13. В знаменательной резолюции Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, принятой в декабре 1989 года, вновь подтверждается руководящая роль развивающихся стран-реципиентов и необходимость организаций системы Организации Объединенных Наций лучше реагировать на конкретные потребности[8]. Генеральная Ассамблея настоятельно просила учреждения реорганизовать и улучшить функционирование на уровне государств, переключиться с проектного на программный подход, улучшить и обеспечить полную отчетность о деятельности, связанной с развитием, особенно путем переориентации на исполнение на национальном уровне и на подход, ориентированный больше на программы. Далее она поручила представлять по этим вопросам обоснованные доклады о последующих действиях.

14. В ряде документов ИКАО был отражен прогресс этих значительных изменений в политике. В рабочем документе 1989 года о последствиях исследования в отношении роли ПРООН в 90-х годах выражена озабоченность в отношении трудностей, с которыми может столкнуться ИКАО, если она хочет успешно конкурировать в претворении в жизнь проектов развития. В представленной в феврале 1990 года оценке предлагаемых ПРООН новых мер в отношении вспомогательных расходов исполнительных учреждений признается, что в этих предложениях отражены основные изменения в отношениях партнеров и оказания вспомогательных услуг между ПРООН, правительствами и исполнительными учреждениями, такими как ИКАО, но основное внимание было обращено на сильное финансовое давление, которое может быть оказано на работу УТС в результате снизившейся платежеспособности

ПРООН[10]. В представленном в мае 1990 года "докладе Брауна" ИКАО настоятельно рекомендуется повысить уровень использования ресурсов регулярной программы и УТС в хорошо спланированной программе ТС, что может создать возможность привлечения дополнительных фондов, учета более конкурентных условий в области технического сотрудничества (или исключать риск) и постоянной готовности к осуществлению дополнительных существенных изменений в ответ на быстроизменяющиеся условия в области развития.[11]

15. В представленном в октябре 1990 года докладе ИКАО о будущей роли программы ИКАО по техническому сотрудничеству отмечалось, что развиваемые ПРООН концепции (национальное исполнение, расширенные услуги ПРООН по технической поддержке, успешное участие в торгах, новые договоренности о вспомогательных расходах и распределение расходов между учреждениями) могут привести к крупным изменениям, большинство которых неизбежны и которые могут значительно повлиять на деятельность ИКАО. Однако хотя в докладе указывается, что необходимо определять возможности и составлять планы в преддверии этих крупных изменений, в предложениях доклада основное внимание обращается на структурные и административные изменения в УТС с целью улучшения его эффективности и сокращения расходов.[12]

16. В ноябре 1990 года Совет ИКАО образовал специальную рабочую подгруппу по технической помощи с целью рассмотрения долгосрочных целей, эффективности и финансовых ресурсов программы ТС. В феврале и марте 1991 года группа сообщила, что она не может рассмотреть вопросы политики, будущего финансирования и эффективности работы, поскольку финансовые проблемы (дефицит) стали исключительно критическими. Но группа выразила свою уверенность в том, что "необходимо принять перспективу, обладающую большей определенностью, творческим воображением и конкурентоспособностью", и что изменения в отношении и практике руководства должны быть "необходимым условием", если программа ИКАО по техническому сотрудничеству должна иметь успех в будущем. Поэтому Совет ИКАО решил поручить ОИГ провести такое исследование[13].

17. С преимущественной точки зрения начала 1992 года ясно, что в "старых методах осуществления", как это было предсказано в документах ПРООН 1988-1989 гг. и соответствующих документах ИКАО, произошли значительные изменения и эти методы продолжают эволюционировать довольно быстро. Значительные происходящие в настоящее время эксплуатационные изменения кратко изложены в докладах и решениях 38-й сессии Совета управляющих ПРООН 1991 года. В них подчеркивается необходимость осуществления проектов на национальном уровне в качестве "основного метода", новых договоренностей о вспомогательных расходах для обеспечения надежности программы и технического обеспечения проекта, а также необходимость повышения качества, доступности и конкурентности программ ПРООН.[14]

18. К сожалению, руководители ИКАО были заняты мерами, направленными на уменьшение дефицита AOSCF и упрощение осуществляемой в настоящее время деятельности. Фактически не были начаты параллельные усилия по мобилизации значительного интеллектуального опыта и ресурсов ИКАО с целью создания действительно конкурентоспособной и надежной программы ТС 90-х годов. Хотя данный вызов кажется довольно пугающим, накопленный опыт и примеры указывают на то, что ИКАО может сформировать необходимые ей отношения и подход к техническому сотрудничеству.

19. В январе 1992 года (почти одновременно с завершением данного исследования) ОИГ выпустила доклад под названием "сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями"[15], который был направлен в ИКАО и другие участвующие в ОИГ организации для принятия действий. В этом докладе говорится, что

в области технического сотрудничества, в которой ранее доминировала система Организации Объединенных Наций, в настоящее время активно участвуют многие компетентные организации: международные и региональные банки развития, консультационные фирмы по развитию, национальные исследовательские организации, неправительственные организации, иностранные вкладчики прямых инвестиций и более остро нуждающиеся правительства государств-реципиентов и государств-доноров. Кроме того, появилось много новых острых вопросов и факторов, связанных с развитием: развитие людских ресурсов, структурные изменения, создание учреждений, устойчивость, национальное исполнение, демократизация, общедоступное участие, приватизация, новые технологии, крупные политические и экономические изменения, жесткие ограничения ресурсов и острые новые гуманитарные потребности и потребности, связанные с беженцами.

20. В своем исследовании ОИГ пришла к выводу, что основным фактором улучшения сотрудничества организаций, занимающихся развитием, является **исполнительность**. Если участвующие организации имеют высококачественные программы и могут внедрить их быстро и эффективно, то может начаться и осуществляться взаимовыгодное партнерство. Но многие источники, с которыми консультировалась ОИГ, подчеркнули, что существенные изменения, отмеченные выше, также представляют собой скрытую проблему для оперативной деятельности по оказанию помощи в области развития; организации должны "подвергнуться изменению или умереть", и поэтому им необходимо вносить изменения в свою политику.

21. На снове обсуждения этих проблем с более 100 должностными лицами, занимающимися международным развитием, ОИГ составила перечень десяти важных факторов, которые позволяют организациям установить более эффективное сотрудничество с другими организациями, занимающимися развитием (и повысить свой собственный успех технического сотрудничества в действующей области развития, которая стала в настоящее время еще более конкуретной):

1. **Функционирование**: своевременное и эффективное обеспечение необходимого обслуживания;

2. **Надлежащее место**: определение или развитие области сравнительных преимуществ;

3. **Спрос на добавленную стоимость**: добавление стоимости, с которой не могут конкурировать другие;

4. **Прагматичные взаимоотношения**: придание важности полнозначным контактам сотрудничества на соответствующем уровне;

5. **Стратегический подход**: формулирование и ясность хорошо задуманного подхода к развитию;

6. **Перспектива ориентации на рынок**: гибкая реакция на потребности клиентов;

7. **Организационная гибкость**: ориентированная на действия и изменения организационная структура;
8. **Действенное самопоощрение**: реалистичная гласность о возможностях и достоинствах;

9. **Конкурентоспособность**: постоянное улучшение деятельности;

10. **Контроль качества**: упор на результаты.

22. В двух недавно проведенных обширных исследованиях программ технического сотрудничества также подчеркивается важность создания здоровой конкуренции, основанной на исполнительности, ответной реакции и постоянном улучшении. В заключительном докладе по Северному проекту ООН[16], составленном на основании 18 предшествующих докладов об оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, говорится, что этот вид деятельности возник случайно из ранних функций "политической Ассамблеи" и в настоящее время их можно подвергать тщательному анализу и реформированию. В данном докладе рекомендуются различные действия по повышению оперативности и воздействия на организации. В нем организациям настоятельно рекомендуется лучше определять свои отдельные роли, улучшать свою собственную деятельность, сосредотачивать усилия в областях сравнительных преимуществ и делать упор на улучшение своих консультативных и аналитических функций в качестве "центров совершенства".

23. Во второй группе, состоящей из 11 докладов, подготовленных для правительства Дании, дается анализ эффективности агентств по многосторонней помощи как системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее на уровне государств с целью улучшения анализа и контроля, а также улучшения их функционирования.[17] В данном исследовании также подчеркивается необходимость каждого агентства в лучшем использовании его сравнительных преимуществ и в улучшении наглядности программ, их рентабельности и воздействия. В докладе рекомендуется, чтобы учреждения "сосредотачивали свои усилия на тех направлениях, где они функционируют наилучшим образом", и делается упор на национальные стратегии, соответствующее укомплектование персоналом на местах и на открытый политический диалог в целях обеспечения большей эффективности в области сотрудничества в 90-х годах.

24. Наглядным примером претворения в практику новой политики учреждения является Международный союз электросвязи (МСЭ). Подобно ИКАО, это небольшое высокотехничное специализированное учреждение, полагающееся в большой степени на фонды ПРООН в своей деятельности по развитию. Также как и ИКАО, его Административный совет поручил ОИГ в 1986 году провести обзор его деятельности в области технического сотрудничества в целях изучения финансовых проблем, связанных с дефицитом (как и в ИКАО, в МСЭ отсутствует финансирование в рамках регулярного бюджета), и улучшения работы.[18] В 1984 году независимая комиссия экспертов изложила методы, в соответствии с которыми МСЭ мог бы стимулировать расширение всемирной сети электросвязи, в частности в развивающихся странах.[19] В 1991 году другая группа специалистов сделала доклад о структуре МСЭ и его деятельности в свете изменений условий ведения электросвязи. Она отметила, что чрезвычайная конференция МСЭ 1989 года придала "развитию" статус равный стандартизации и введению электросвязи в рамках всеобъемлющей работы МСЭ, и вновь подчеркнула важность работы МСЭ в области развития.[20]

25. В 1989 году чрезвычайная конференция МСЭ создала новое управление по развитию электросвязи, которое заменило старый Отдел технического сотрудничества и обеспечило МСЭ более активную роль и больший масштаб деятельности по развитию электросвязи во всем мире. В издании МСЭ 1991 года[21] отчетливо указывается на это конкурентоспособное положение нового Управления. Издание начинается с заявления Генерального секретаря о том, что

> "настоящая цель управления заключается в том, чтобы быть вашим партнером и к вашим услугам на благо развития электросвязи во всем мире".

26. В издании МСЭ подчеркивается, что Управление является не только исполнительным учреждением по проектам, финансируемым ПРООН, но также специализированным учреждением, которое постоянно анализирует состояние электросвязи во

всем мире с целью доведения до государств-членов политики по развитию электросвязи, стандартам и программам. В нем кратко излагается консультативная служба МСЭ, исследования по секторам, искусство планирования и банк данных, а также отмечается, что по регулярному бюджету МСЭ в настоящее время предоставляется значительная доля общей суммы для финансирования деятельности Управления. В нем также описывается новая Секция по мобилизации ресурсов, которая старается привлечь дополнительные ресурсы и обеспечивает их координацию, кратко излагаются основные категории и виды обслуживания МСЭ, связанные с развитием на уровне государств и регионов, и публикуется приглашение к читателям направлять запросы на дополнительную информацию об управлении и его деятельности в области развития по любому из 12 основных тем. МСЭ признает, что такое положительное отношение и конкурентоспособное положение являются только начальным шагом, который должен быть подкреплен высококачественным обслуживанием, и предпринятые им первые шаги являются убедительным доказательством этого.

27. Основным предметом такого подхода является развитие сектора (для МСЭ это - электросвязь, а для ИКАО - международная гражданская авиация) во всемирном масштабе, в частности в развивающихся странах, где больше всего необходимо такое развитие как часть общей единой работы в секторе. Такая концепция развития является более всеобъемлющей, в которой техническое сотрудничество в его традиционной и настоящей форме является только одним из средств или подходов к поощрению развития конкретного сектора до установленных стандартов.

28. Такое понятие ясно показывает на присущее и неизбежное логическое обоснование концептуального развития в целях соблюдения регламентирующих требований, что является одной из основных целей ИКАО, если не самой главной. На основании этого не должно быть концептуального различия между регулярной программой (например аспектами регулирования) и техническим сотрудничеством (расширенным до всеобъемлющей концепции развития).

29. Как показывает пример МСЭ и новый доклад ОИГ о сотрудничестве с многосторонними финансовыми учреждениями, важный элемент конкурентоспособного положения заключается в привлечении других участников к установлению контактов сотрудничества и взаимной выгоды в области развития. Новый основной упор на "национальное исполнение" проектов ТС, финансируемых ПРООН, еще больше подчеркивает необходимость для ИКАО и других исполнительных учреждений усилить свою совместную деятельность по техническому сотрудничеству. Соответственно, ИКАО необходимо рассмотреть:

a) Возможности расширения деятельности гражданской авиации в области технического сотрудничества совместно с транспортным сектором Всемирного банка и региональными банками развития и другими организациями гражданской авиации за рамки временного и ограниченного успеха до настоящего времени[22].

b) Более тесное сотрудничество с региональными комиссиями Организации Объединенных Наций (например, в последних ежегодных докладах Экономической комиссии для Африки обсуждается ее очень активная роль в развитии воздушного транспорта во всей Африке при содействии различных африканских организаций гражданской авиации, при этом ничего не говорится о деятельности ИКАО[23]).

c) Следует ли ИКАО, подобно МСЭ, создать сектор по мобилизации ресурсов или, по-крайней мере, пост сотрудника по мобилизации ресурсов в целях расширения источника финансирования и партнеров по сотрудничеству на систематической основе, а не на постоянном подходе, используемом в настоящее время.

30. В целом, ИКАО в настоящее время неоспоримо является одной из многих организаций, конкурирующих во многих секторах за привлечение ограниченных ресурсов для международного развития, которые будут использоваться в быстроизменяющихся всемирных условиях. Ее будущий успех в развивающейся международной гражданской авиации будет большей частью определяться тем, каким образом она реагирует на этот вызов. В новом докладе ОИГ о сотрудничестве с многосторонними финансовыми учреждениями[24] инспектор рекомендует, чтобы ИКАО предприняла следующие действия для более постоянного поощрения созидательной способности, ответной реакции, постоянного улучшения деятельности и других элементов конкурентного характера в своей программе технического сотрудничества:

a) надлежащее распределение ресурсов;

b) четко определенная степень очередности в использовании персонала в программах сотрудничества;

c) планирование усилий для определения возможностей улучшения деятельности; и

d) рассмотрение и оценка деятельности для точного определения результатов в этих процессах распределения, использования и планирования.

31. С целью надлежащего претворения в жизнь этих настоятельно необходимых процессов расширения конкурентоспособности ИКАО инспектор полагает, что ИКАО также должна разработать три других необходимых элемента, которые в настоящее время отсутствуют, а именно: четко сформулированную стратегию программы; более строгое рассмотрение и оценку и последующие действия, и более динамичный орган управления для контроля за ходом выполнения программы ТС.

B. Стратегия программы

32. Как указывалось выше, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций настойчиво рекомендовала учреждениям переключиться от проектного на программный подход. Другие организации также указывали на этот факт. Например, в заключительном докладе Северного проекта учреждениям также настойчиво предлагалось расширить свои аналитические возможности и консультационные услуги правительствам при одновременном уменьшении своей роли в вопросах административного управления и внедрения проектов.[25]

33. В Датском исследовании 1991 года был сделан вывод о том, что существующая занятость специализированных учреждений в управлении большого числа небольших проектов имеет серьезные отрицательные последствия. Это ведет к нереалистичным разработкам проектов и целям, к отсутствию степени очередности, направлению опыта специалистов на проекты, "пользующиеся спросом", к распределению скудных правительственных ресурсов среди большого числа небольших проектных организаций. Вместо этого в докладе предлагается специализированным учреждениям помогать создавать национальный потенциал в долгосрочном плане, создавать гибкое партнерство с использованием международной системы специалистов для поддержания небольшого числа основных учреждений или программ в каждой стране и постоянно давать рекомендации в отношении стратегии и программ государства.[26]

34. Совет управляющих ПРООН вновь подтвердил в 1991 году, что новые договоренности о вспомогательных расходах предназначены для усиления правительственного руководства финансируемых ООН программ, конкурентоспособности и качества технических

вспомогательных услуг учреждений, с уменьшением роли административных и эксплуатационно-вспомогательных функций. Эти новые договоренности стали применяться в январе 1992 года в отношении пяти крупных исполнительных учреждений с последующим применением переходных мероприятий в отношении других учреждений.[27]

35. Новые меры предусматривают значительное усиление технической помощи как со стороны регулярных программ учреждений, так и финансируемой ПРООН деятельности на уровне программ и проектов в развивающихся странах.[28] В них особый упор делается на структуру национальной программы, исследования секторов и подсекторов, национальные программы, консультационное обслуживание, **специальную** помощь и повышенный уровень управления и контроля[29] (смотри также приложение 2 к данному докладу). ПРООН также указывает на основные взаимоотношения между программным подходом и национальным исполнением, а также на потребность в более ориентированном на программу механизме технического сотрудничества с целью повышения уровня поддержки национальным программам.[30]

36. К сожалению, ИКАО еще не сформулировала основную стратегию, которая позволит ей разработать и внедрить действенный программный подход. В представленном в октябре 1990 года докладе о роли программы технической помощи ИКАО в будущем, признается, что

> "собственная программа ИКАО по техническому сотрудничеству расширялась параллельно программе Организации Объединенных Наций, и хотя она постоянно находилась под контролем Совета, ей никогда не придавалось большого внимания в отношении связи с общими целями ИКАО. В течение многих лет данная программа функционировала сама по себе, но в настоящее время, когда изменились финансовые условия, необходимо более тщательно взглянуть на цели этой программы, и если данная программа окажется частью целей ИКАО, как об этом говорит г-н Браун в пункте 19 своего доклада, то необходимо увязать эту программу с общей структурой и деятельностью Организации".[31]

37. Последующие действия ИКАО в течение 1991 года по разработке стратегического плана действий с целью решения основной проблемы, стоящей перед гражданской авиацией, являются очень важными организационными инициативами.[32] К сожалению, в них снова не была учтена программа ТС. Хотя ряд государств-членов и другие организации обратили внимание на необходимость рассмотрения вопросов ТС и на потребность развивающихся государств в стратегии, эти вопросы не были специально определены в качестве первоочередной задачи. Действительно, вместо выделения необходимости в стратегии технического сотрудничества в промежуточном докладе, представленном в мае 1991 года, указывается, что разработка стратегического плана действий не должна отвлекать от осуществляемой переоценки программы технического сотрудничества.

38. В существующих документах в поддержку программы ТС не уточняются цели, очередности, инициативы и подходы, которые используются для достижения максимальной эффективности данной программы:

a) трехгодичные и ежегодные бюджетные сметы AOSCF ограничены количественными данными и пояснительными примечаниями;

b) разделы трехгодичной программы работы по программе ТС только описывают виды ответственности и предоставляемые подразделениями УТС виды обслуживания с незначительными изменениями содержания за последнее десятилетие;

c) в годовых докладах Совета в разделах по техническому сотрудничеству обсуждается деятельность в регионах, кратко описывается статус категорий, таких как эксперты и стипендии, и излагается содержание многих отдельных проектов, при этом имеют место незначительные изменения в формате за последние годы, а читателю не дается объяснение целей программы и ее приоритетов;

d) проект бюджета программы ИКАО на 1993-1995 гг., по-видимому, нацелен больше на преследуемые цели, работу, которую необходимо выполнить, и на результаты, которые необходимо достигнуть в соответствии с программами ИКАО. Однако раздел по программе ТС не был предоставлен в момент завершения данного исследования.

39. Однако в рамках ИКАО осуществлялись стратегическое прогнозирование и анализ, например, в виде статей в **журнале ИКАО** и в обзорах, подготовленных для учебного материала ПРООН по программам[33]. Безусловно, у ИКАО имеется опыт и возможности для разработки действенной стратегии в отношении технического сотрудничества в области гражданской авиации, но до настоящего времени они использовались только на **случайной** основе. В настоящее время настоятельно необходимо разработать логически последовательную стратегию для руководства всей программой ТС в будущем.

40. Хорошим примером первоначальной стратегии в отношении программы ТС является пример Международной морской организации (ИМО). Программа ИМО очень схожа с программой ИКАО: небольшое специализированное учреждение системы Организации Объединенных Наций, ответственное за поощрение и внедрение стандартов и конвенций во всемирную транспортную систему государств-членов, включая такие основные области, как навигация, обучение, юридические вопросы и вопросы безопасности. Как и ИКАО, ИМО поручила ОИГ рассмотреть ее программу ТС с целью изучить ее основной компонент - морское обучение - и определить, осуществляется ли данная программа в нужном направлении и достигает ли она целей ИМО.

41. С учетом обзора ОИГ ИМО разработала первоначальную стратегию в отношении морского обучения в 1988 году. В эту стратегию были включены:

a) быстрые изменения в международном судоходстве и основной человеческий фактор при эксплуатации этой системы;

b) соответствующие проблемы развивающихся стран и мандат ИМО по поощрению внедрения действующих международных морских стандартов во всех областях ее деятельности, включая программу ТС;

c) основная цель программы ТС, заключающаяся в поощрении изменений посредством передачи морского опыта и технологии с целью расширения всемирной морской транспортной системы, тем самым содействуя международному экономическому росту;

d) деятельность в области морского обучения, которую необходимо предпринять для конкретных целевых групп с помощью интегрированной системы обучения на местном, региональном и глобальном уровнях с четырьмя этапами обучения (основной, дипломный, специализированный и аспирантский);

e) соответствующее обслуживание ИМО в отношении технического сотрудничества, достигнутые результаты и (что наиболее важно) выделение шести областей первоочередности в отношении будущей программы ИМО в области морского обучения.[34]

42. В докладе ОИГ 1989 года был сделан вывод о том, что в 80-е годы ИМО быстрыми темпами реорганизовала свою бедную коллекцию национальных проектов, консультативного обслуживания и семинаров в сеть действий в области обучения, направляемых новой стратегией морского обучения и всемирными стандартами. Хотя инспектора рекомендовали, что ИМО следует сконцентрировать свои усилия на объединении и усилении этой системы, они обра ли внимание на дальновидность ИМО в движении за рамки традиционной деятельности по оказанию помощи по проектам с целью развития региональной сети, ее подход к техническому сотрудничеству, стандартным курсам обучения, созданию всемирного морского университета и других новых центров обучения как части структуры систематического всемирного морского обучения.[35]

43. ИКАО может рассмотреть не только стратегию ИМО в области обучения, но и ее связь с программой "ТРЕЙНЭР"[36], которая может быть центральной или, по крайней мере, очень важной частью собственной стратегии ИКАО в отношении программы ТС. Программа "ТРЕЙНЭР" уже основана частично на опыте, аналогичном программам МСЭ (CODEVTEL) и Конференции по торговле и развитию Организации Объединенных Наций (TRAINMAR). Однако, опыт ИМО и Международной организации труда (МОТ) в области обучения являются также полезным материалом, а расширенные курсы по авиационному обучению, которые предоставляет ИАТА, имеют непосредственное отношение к усилиям ИКАО в области дальнейшего обучения. В докладе ОИГ 1989 года в отношении ИМО и в докладе ОИГ 1991 года о сотрудничестве с многосторонними финансовыми учреждениями говорится, что программы МОТ, ИМО и ЮНКТАД являются инициативой на всемирные потребности в обучении в области транспорта, что они соответствуют международным стандартам, соглашениям и конвенциям, разработанным в обширных программах каждой организации.[37]

44. Эти действующие программы обучения позволили сделать два окончательных вывода о будущей стратегии программы ТС. Во-первых, тот факт, что основная ответственность за программу "ТРЕЙНЭР" возложена на регулярную программу ИКАО, подчеркивает необходимость для ИКАО в наличии соответствующей стратегии программы ТС, учитывающей как соответствующую регулярную программу, так и деятельность в области AOSCF, а не действующую в настоящее время концепцию изолированного УТС.

45. Новая деятельность ПРООН, проведенные недавно оценки и опыт других учреждений отчетливо показывают, что учреждения системы Организации Объединенных Наций не могут быть конкурентными "центрами совершенства" в области ТС, если они не используют весь опыт Организации для решения при необходимости вопросов ТС. Хорошим примером является продуктивное сотрудничество МОТ со Всемирным банком, как это описано в новом докладе ОИГ о сотрудничестве с многосторонними финансовыми учреждениями, когда вся организация участвует в совместной работе по техническому сотрудничеству.[38] Инспектор согласна с докладом Брауна о том, что имеется тесное взаимодействие между регулярной программой ИКАО, техническим сотрудничеством и основными целями ИКАО в области всемирной гражданской авиации, которые должны быть четко определены в стратегии ИКАО по программе ТС.[39]

46. Во-вторых, подготовка стратегии программы ТС не должна носить одноразовый характер, но должна быть постоянным процессом с целью обеспечения надежной программы. В докладе консультантов о структуре управления руководства ПРООН, представленном в 1991 году, и осуществленном по просьбе Совета управляющих ПРООН, обращается внимание на отсутствие общего приемлемого видения и стратегии в ПРООН. В нем делается вывод о том, что, несмотря на некоторые подающие надежду первые шаги, отсутствие целенаправленности привело к осложнениям в руководстве и наборе персонала. Консультанты сделали вывод о том, что ПРООН нуждается в постоянном процессе, который должен быть более прагматичным, чем в прошлом,

и обеспечивать в перспективе стратегию руководства работой, сокращения персонала и повышения производительности.[40] Этот же анализ и необходимость в улучшенном процессе стратегического планирования также применимы к усилиям ИКАО в области технического сотрудничества.

47. С учетом вышеуказанных причин инспектор полагает, что для успешной и эффективной будущей программы ИКАО в области ТС необходима стратегия действенной программы. Поэтому она рекомендует ИКАО подготовить и принять в качестве первоочередной задачи заявление о стратегии программы в отношении своей программы ТС. Такая стратегия должна включать:

a) связь программы и ее целей с общей задачей и целями ИКАО;

b) логически связанное представление регулярной программы ИКАО и элементов УТС, участвующих в этой программе;

c) заявление об общей стратегии, которой необходимо придерживаться на основании достигнутого на данный момент прогресса выполнения программы;

d) заявление об основных приоритетах программы;

e) планирование периодических обсуждений и обновлений.

C. Оценка, рассмотрение и последующие действия

48. В докладе Брауна от мая 1990 года содержится критическое рассмотрение ограниченной оценки процессов деятельности ИКАО в области технического сотрудничества:

a) ИКАО не осуществляла частые оценки проектов, не заполнила имеющуюся должность сотрудника по проведению оценок и не финансировала за последние годы проведение какой-либо оценки проектов;

b) ИКАО участвовала в проведении оценок проектов гражданской авиации, осуществляемых ПРООН и другими учреждениями, и в кратком виде давала информацию о таком участии Совету, но это не являлось хорошей заменой оценок, проводимых отделом внутренних оценок, который обеспечивает непосредственный контроль качества и оперативную обратную связь в отношении результатов;

c) мнение персонала ПРООН и его оценки проектов ИКАО в области технического сотрудничества часто были положительными, но содержали иногда критические замечания, в частности в отношении организационно-структурного построения, учета технических достижений и плохого функционирования региональных учебных центров;

d) Совет не получал информацию о последующих действиях, направленных на устранение проблем, выявленных в результате проведения оценки проекта, или позволяющих Совету обсудить результаты оценок, накопленный опыт по этой программе и другие соответствующие вопросы, относящиеся к роли гражданской авиации в экономическом развитии;

e) вакантный пост сотрудника по проведению оценок следует немедленно заполнить, перевести его в канцелярию Генерального секретаря для обеспечения независимости

этого сотрудника и этому сотруднику должна быть предоставлена возможность присутствовать на заседаниях Совета и участвовать в обсуждении докладов;

f) по той же общей причине экономии и эффективности, и удовлетворения обеспокоенности тех, кто предоставляет фонды, ИКАО следует надлежащим образом обеспечить укомплектование штатами и регулярное рассмотрение программы ТС Секцией внутренней ревизии.[41]

49. Инспектор согласна с этими выводами и рекомендациями, основанными на ее собственном обновленном рассмотрении системы оценки проектов ИКАО, конкретных документов по оценке, докладов Совету о командировках, проводимых с целью оценки проектов, беседах, проведенных в ИКАО, ПРООН и других организациях по этим вопросам, и на существующих оценках внутреннего ревизора. Хотя ИКАО дополнительно рассмотрела вопрос о заполнении замороженного поста сотрудника по проведению оценок[42], до настоящего времени никаких действий не принято. Поэтому инспектор хотела бы дополнить вышеуказанную озабоченность о слабой оценке ИКАО проектов двумя дополнительными выводами.

50. Во-первых, в своей оценочной работе ИКАО намного отстала от других небольших специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций. В первом текущем докладе ОИГ по оценке системы Организации Объединенных Наций, проведенном в 1977 году, говорится, что только два из 12 учреждений имеют такую систему, но в 1985 году 21 организация из 24 имела уже аналогичную систему оценки.

51. ОИГ также обнаружила, что эти системы меняют старый подход к оценке индивидуальных проектов ТС с целью включения тематических оценок, внешних оценок, оценок Штаб-квартиры, центральных секций оценок, встроенных систем оценок и банков данных, полученных в результате оценок. ОИГ рекомендовала, чтобы все организации объединили деятельность по оценке и рассмотрению в единую функционирующую информационную систему как часть долгосрочного процесса по развитию управления.[43] ОИГ также поощряет ИКАО и другие небольшие специализированные учреждения на расширение их скромных систем по оценке проектов и на рассмотрение вопроса о включении этих систем в регулярную программу.[44]

52. В отчете ОИГ 1986 года о программе МСЭ по техническому сотрудничеству говорится, что у МСЭ имеются очень расплывчатые обязанности и правила в отношении оценки, составления программы, обучения, подробной отчетности, исходной информации и производительности труда. ОИГ рекомендовала, чтобы несмотря на ограниченные ресурсы МСЭ назначил штатного сотрудника по проведению оценок для осуществления и внедрения системы контроля, оценки и отчетности, как это требует пересмотренная процедура ПРООН по проведению оценки, и для обеспечения четко сформулированной основной цели в отношении качественного контроля, оценки деятельности и отчетности по техническому сотрудничеству.[45] МСЭ действительно назначил сотрудника по проведению оценок и впоследствии достиг такого успеха, что в своей новой брошюре по техническому сотрудничеству указал не только на высокий уровень результатов программы МСЭ посредством проведения оценки, но также предложил помощь другим организациям электросвязи, которые хотели бы создать подразделение по оценке и разработать аналогичную методологию и процедуры.[46]

53. Генеральный секретарь ИМО также обратился к ОИГ за консультацией в отношении создания самооценивающей системы, являющейся частью общей структуры. В результате этого в записке ОИГ 1987 года были изложены основы проектирования, контроля и оценки, относящиеся к такой системе. В ней анализировалось применение данной системы не только к работе ИМО в области технического сотрудничества и административного и общего обслуживания, но также к работе и обслуживанию межправительственных органов. ОИГ

предложила, а ИМО в целом согласилась с постепенным введением этой системы в ИМО, с созданием центрального подразделения по оценке в канцелярии Генерального секретаря с целью внедрения и контроля указанной системы. ОИГ выделила процесс оценки в качестве средства управления, направленного на усиление репутации ИМО как активного, решающего проблемы органа, заинтересованного в постоянном и систематическом улучшении качества своей работы.[47]

54. Вторым важным моментом систем оценки является то, что ПРООН ожидает от своих исполнительных учреждений усиление деятельности по проведению оценок, улучшенную степень отчетности и повышение качества программ. Например, в анализе ПРООН 1987 года делается вывод о том, что значительные изменения в области технического сотрудничества требуют больших изменений в проведении оценки. Первоначально проведение оценки обращало внимание на мобилизацию исходной информации (особенно экспертов) для осуществляемых проектов. Затем внимание было переключено на результаты и на то, каким образом применять их к новым проектам. Но в настоящее время срочная потребность в техническом сотрудничестве означает, что необходимы новые более динамичные процессы проведения оценки, которые "активно и немедленно" будут содействовать улучшению руководства и эффективности технического сотрудничества.[48]

55. За последние годы Совет управляющих ПРООН указал на необходимость улучшения проектов и качества программ, а также на отчетность исполнительных учреждений о своей работе.[49] В 1991 году Совет управляющих вновь подчеркнул необходимость проведения оценки эффективности и влияния помощи ПРООН, обеспечения использования опыта в осуществляемых в настоящее время проектах, улучшения контроля и оценки новых договоренностей о вспомогательных расходах.[50] Кроме того, собственная работа ПРООН по определению оценки в настоящее время будет направлена в большей степени на анализ программ, оценку общей организационной эффективности, улучшение последующих действий и использование выводов, полученных в результате такой оценки.[51]

56. Инспектор делает вывод о том, что ИКАО не может больше оставлять вакантным пост сотрудника по проведению оценок, если она хочет в будущем иметь сильную программу ТС. Хотя фонды очень ограничены, вакансия данного конкретного поста является не только самообманом, но также и обманчивой экономией средств. Система оценки деятельности показывает, что организация получает эффективное управление, сориентированное на достижение результатов. Такая система стимулирует лучшее исполнение программы и помогает привлечь дополнительные фонды для продолжения и расширения сферы деятельности. Не имея по крайней мере одного штатного сотрудника по проведению полной оценки в качестве центральной задачи, ИКАО не сможет иметь в 90-х годах надежную программу ТС.

57. Этот основной вывод подкрепляется тремя дополнительными наблюдениями. Существующее описание обязанностей сотрудника ИКАО по проведению оценок - в основном "руководить" оценкой проектов[52] - должно быть расширено с целью оказания поддержки энергичному сотруднику, который стимулирует, претворяет в жизнь и осуществляет контроль за действиями с целью достижения более высокой производительности во всех частях программы ТС, как это было установлено в результате оценки работы МСЭ, ИМО и других учреждений. Поскольку техническое сотрудничество ИКАО должно основываться на вкладах как регулярной программы, так и УТС, ИКАО должна также рассмотреть вопрос о проведении оценки в рамках всей организации. И поскольку внутренние ревизоры играют исключительно важную роль в улучшении эффективности работы организации и ее рентабельности, секция внутренней ревизии также должна регулярно рассматривать деятельность в области технического сотрудничества как часть своей программы работы.

58. Поэтому инспектор рекомендует ИКАО по крайней мере заполнить пост сотрудника по проведению оценок с целью обеспечения постоянного контроля, оценки, анализа, отчетности и осуществления последующих действий на основании выводов, и решения проблем и вопросов, связанных с ее программой ТС. Сотрудник по проведению оценок должен непосредственно подчиняться Генеральному секретарю. Следует также рассмотреть вопрос о проведении оценки работы других подразделений Организации, а секции внутренней ревизии следует включать в свою работу регулярные проверки деятельности, связанной с техническим сотрудничеством.

D. Руководство программами

59. В заключительном докладе 1991 года о Северном проекте ООН делаются критические замечания в отношении неспособности многих действующих руководящих органов системы Организации Объединенных Наций обеспечить "исполнительное руководство", осуществление которого требуют сложные и динамичные эксплуатационные программы. В нем предлагается создание небольших органов, проведение более частых совещаний с целью критического рассмотрения и руководства этими программами на постоянной основе и улучшения их воздействия.[53]

60. В датском исследовании 1991 года признается, что многосторонним учреждениям трудно сосредоточиться на областях сравнительного преимущества, на процессах принятия решений, которые должны удовлетворять многим обоснованным интересам и законной озабоченности как в рамках учреждений, так и среди членов-государств. Тем не менее, в нем также предлагаются шаги по поощрению учреждений к концентрации и сосредоточении своих эксплуатационных программ с целью наилучшего использования своих ресурсов и сравнительных преимуществ.[54]

61. Контроль ИКАО над выполнением программ технического сотрудничества в 80-е годы был недостаточным, как это показывает неконтролируемый рост ежегодного дефицита УТС. Создание в 1989 году Специальной рабочей группы полного состава по техническому сотрудничеству начало вносить изменения в эту ситуацию, а создание в 1991 году Комитета технического сотрудничества явилось очень важным шагом для предоставления большего объема информации Совету по вопросам технического сотрудничества. Возможности нового Комитета возросли за счет того, что его члены уже находятся "на месте" (в Монреале), и его состав должен быть не более 13-15 членов.[55]

62. Инспектор полагает (и как об этом говорится в новом докладе ОИГ о сотрудничестве с многосторонними финансовыми учреждениями), что ключевым моментом лучшего выполнения программы ТС в ИКАО должен быть ее Комитет технического сотрудничества. Именно в нем предложения по руководству, стратегии и оценке функционирования выдвигаются для обсуждения, рассмотрения и принятия инструктивных указаний представителями Договаривающихся государств. Тщательное рассмотрение и действия, принимаемые руководителями и руководящими органами, необходимы для обеспечения:

a) руководства, управления политикой и твердой поддержки, необходимых для обеспечения постоянного организационного улучшения;

b) планирования программ и стратегического прогнозирования, необходимых для обеспечения целенаправленного обслуживания, удовлетворяющего быстрым изменяющимся обстоятельствам, возникающим тенденциям и изменяющимся потребностям клиентов;

c) поощрения, признания и поддержки, необходимых для стимулирования новых творческих подходов в Организации;

d) твердого руководства, оценки и последующих действий, необходимых для обеспечения эффективности программ; и

e) уверенности всех Договаривающихся государств Организации в том, что они получают наивысшее и самое эффективное обслуживание в области технического сотрудничества, которое Организация может им предоставить.

63. Как показывает данный перечень, Комитет технического сотрудничества должен обеспечивать руководство, нововведения и последующие действия на уровне программы и политики, а не "микроруководство" повседневными оперативными и административными мелочами. В вышеуказанном докладе ОИГ даются примеры последних инициатив других организаций в этой области. Особый интерес для ИКАО может представить обзор ЮНКТАД (1987 год) своей деятельности в области технического сотрудничества и финансирования, так как в нем исследуются в логической и единой последовательности вопросы о том, каким образом использовать "сравнительные преимущества" ЮНКТАД, приостановить спад финансирования, наилучшим образом увязать работу по ТС с аналитическими и договорными функциями регулярной программы и создать более тесные оперативные контакты с ПРООН и другими учреждениями. Другими примерами доклада ОИГ, в дополнение к отчету о последних крупных обзорах по линии ПРООН, являются рассмотрение целей, функций и системы управления независимыми консультантами Продовольственной и сельскохозяйственной организации (ФАО); рассмотрение внешних сношений и практики ЮНИСЕФ; и рассмотрение общего руководства для осуществления долгосрочных и текущих реформ в Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО).[56]

64. В дополнение к рассмотрению действий, направленных на улучшение конкурентного положения, описанного в разделе A данной главы, и в дополнение к вышеуказанным обзорам, проведенным в последнее время другими учреждениями, инспектор предлагает ИКАО рассмотреть другие рекомендации нового доклада ОИГ о сотрудничестве с многосторонними финансовыми учреждениями. Новый Комитет ИКАО по техническому сотрудничеству может пожелать сохранить обоснованную программу будущего путем включения, по возможности, как можно большего числа следующих вопросов в свои периодические обсуждения, направленные на достижение результатов, извлечение опыта, изменение обстоятельств, учет возникающих тенденций и предложений в отношении дальнейшей стратегии и инициатив, касающихся технического сотрудничества в области гражданской авиации:

a) существенные совместные действия, программы, финансирование или совместные мероприятия с многосторонними финансовыми или другими правительственными учреждениями;

b) организационное рассмотрение с целью улучшения процесса эксплуатации, например, новые меры по повышению эффективности, упрощение обслуживания по оказанию помощи или создание специальных групп;

c) существенно улучшенные или вновь разработанные методы стратегии, обслуживания или программы;

d) новые виды техники или технологии, которые успешно применяются для дальнейшего развития;

e) возможности лучшего использования роли Организации в юридической, нормативной, консультативной, аналитической и/или научно-исследовательской областях, а также в области стандартизации с целью усиления ее деятельности по техническому сотрудничеству при поддержке других подразделений Организации;

f) наиболее трудной, но, возможно, самой важной задачей из всех является направление усилий всей программы на определение и дальнейшее успешное развитие видов обслуживания и деятельности (т.е. что Организации "удается наилучшим образом") при одновременном прекращении тех видов деятельности, которые являются устаревшими, неприемлемыми или не приносящими успеха.

III. ВОПРОСЫ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ

A. Организационная стратегия

65. Одним из результатов недостаточного учета в ИКАО общих вопросов стратегии явилось отсутствие полного анализа внешних факторов и их влияния. Такой анализ необходим для того, чтобы обеспечить такое положение, при котором каждое подразделение надлежащим образом выполняло бы требующиеся от него функции с учетом реальной ситуации, исходя из изменяющихся условий, в которых оно работает. На официальном уровне и в документации мало делается для осмысления стратегических задач, и наблюдается недостаточная осведомленность о тенденциях и изменяющихся условиях, связанных с гражданской авиацией и техническим сотрудничеством.[57]

66. Факты свидетельствуют о том, что в то время, как ИКАО весьма оперативно реагирует на изменяющиеся условия в области последних достижений техники и методики подготовки персонала в гражданской авиации, она недостаточно быстро реагирует на изменения условий финансирования и акцентов в области технического сотрудничества.

67. Необходимо ответить на вопрос, почему в ИКАО мало делается в части перспективного осмысления задач. Это вызвано тем, что в прошлом, когда условия были иными, программа технического сотрудничества ИКАО функционировала весьма успешно. При этом основное внимание уделялось вопросам оперативной деятельности, и особой необходимости выделять ресурсы на общее планирование и выработку стратегии не было. В условиях, когда основной упор делался на осуществление отдельных проектов, носящих более определенный и конкретный характер, при сравнительно удовлетворительном положении с финансированием оставалось мало времени для стратегического анализа, и особой необходимости в нем не было.[58]

68. При отсутствии внутренних возможностей для стратегического анализа, точного прогнозирования тенденции или причин, приводящих к изменению условий, а также их последствий не делалось. Условия изменились, средства для финансирования деятельности доставать стало все труднее, объемы программ сократились, потенциал УТС уменьшился и, исходя из краткосрочного подхода, считалось, что позволить себе выделять ресурсы на проведение детального стратегического анализа уже невозможно. При дальнейшем сокращении объемов программы такой подход обозначился еще яснее, и сложился замкнутый круг.

69. Отсутствие стратегического анализа имело ряд серьезных последствий для функционирования программы технического сотрудничества в ИКАО. В результате того, что в Организации не были разработаны организационные цели и перспективы, оперативные и организационые мероприятия осуществлялись без четкого плана. Кроме того, игнорировались или недостаточно учитывались определенные аспекты, связанные с тем, в каком направлении движется Организация.

B. Интеграция регулярной программы и программы технического сотрудничества

70. Одним из основных вопросов, которому не уделялось достаточного внимания, является интеграция в ИКАО всех аспектов деятельности по ТС и, в частности, интеграция УТС и регулярной программы (РП).

71. УТС и РП рассматриваются в ИКАО как два совершенно независимых образования или подразделения, хотя с уставной и правовой точек зрения УТС является такой же неотъемлемой частью ИКАО, как, например, Аэронавигационное управление. Такого мнения придерживаются все должностные лица ИКАО, представляющие как РП, так и УТС, с которыми

были проведены консультации в ходе подготовки данного исследования.[59] Утверждалось, что, как с точки зрения принципиального подхода, так и с точки зрения фактических операций, характер их деятельности настолько различен, что в целом объединить их будет непросто.

72. Ярким свидетельством наличия такого подхода является отсутствие согласованных данных по совместному использованию некоторых ресурсов посредством финансирования из бюджета УТС различных должностей в рамках РП за счет фонда AOSCF (см. подробно об этом в пунтах 105-106).[60] Еще одним доказательством тому является весьма незначительная степень использования персонала, работающего по линии РП в Штаб-квартире, для выполнения миссий по линии ТС. Точные данные отсутствуют, однако по оценке как персонала, работающего по линии РП, так и сотрудников УТС, доля сотрудников РП в группах, выезжающих с миссиями по линии ТС, составляет максимум 15 процентов.[61] В региональных бюро (РБ) эта доля несколько выше и существенно различается в зависимости от особенностей региона и используемого в конкретном региональном бюро подхода.

73. Одной из проблем, связанных с отсутствием комплексного подхода к решению концептуальных задач, имеющих, однако, далеко идущие оперативные и функциональные последствия, является то, что не используются в полной мере преимущества интеграции за счет совместного участия в деятельности на местах. Смысл технического сотрудничества в гражданской авиации заключается в основном в создании возможностей для соблюдения необходимых стандартов. Эти стандарты должны в значительной степени базироваться на реальных потребностях, для определения которых требуется обширная информация с мест о том, что приемлемо, а что неприемлемо, и при этом одновременно устанавливаются ориентиры для разработки самих стандартов.

74. В основе деятельности ИКАО лежит разработка стандартов, включенных в нормативные документы. Затем подготавливаются региональные аэронавигационные планы с изложением конкретных особенностей, связанных с соблюдением стандартов в данном регионе, и стандартов, подлежащих соблюдению. В этих планах содержится подробная информация о статусе стандартов в регионе, однако в них отсутствует следующий логически вытекающий из этого элемент, а именно четкое и детальное определение структуры или задач (программы I) ТС, фактически необходимых для обеспечения соблюдения стандартов.[62]

75. Еще одной концептуальной проблемой, связанной с отсутствием интеграции, являтся то, что основное внимание в программе ТС ИКАО уделяется эксплуатационным аспектам деятельности УТС (т.е. фактическому осуществлению проекта) в ущерб аспектам общей стратегии и политики. Очевидно, что техническому сотрудничеству необходимо более активно участвовать в процессе планирования и стратегического анализа и создания стратегических возможностей как в ИКАО с точки зрения общего планирования, так и в отдельных странах с точки зрения программного подхода.[63]

76. Существует ряд прямых, эксплуатационных и функциональных последствий, вызванных недостаточной интеграцией деятельности УТС и РП, и очевидных обоснованных причин, по которым представляется невозможной интеграция в некоторых общих функциональных сферах, например в области набора персонала и управления кадрами. Многие из них подробно рассмотрены в различных рабочих документах и в ходе консультаций с сотрудниками РП и УТС в ходе подготовки данного исследования и связаны с различной организацией деятельности в УТС и РП.[64]

77. В оптимальном варианте каждое из этих последствий следовало бы проанализировать отдельно. Однако для этого требуются подробные данные и информация о ресурсах, затратах и характере деятельности. Поскольку таких данных нет, рассмотреть все эти

последствия и причины не представляется возможным (да и в любом случае характер настоящего доклада не позволяет провести такой детальный анализ), хотя ясно, что анализ такого рода во многом способствовал бы созданию основы для рассмотрения возможности осуществления оперативной и функциональной интеграции УТС и РП.[65]

78. В настоящем докладе также не требуется рассматривать каждый из указанных вопросов в отдельности, поскольку очевидно, что проблема здесь связана просто с подходом, а не фактическими различиями. В настоящее время можно согласиться с тем, что дублирование некоторой деятельности и функций, между которыми нет четких различий, имет место потому, что со стороны УТС существует деловой или так называемый "ориентированный в большей степени на действия" подход.[66]

79. Когда должностным лицам в ИКАО задавали вопрос о реальных основополагающих различиях между УТС и РП в указанных функциональных областях, они утверждали, что эти различия в действительности не так велики[67], за исключением того, что в силу характера своей работы УТС необходимо действовать более активно и более оперативно, в то время как РП, в связи с законодательным характером ее деятельности, использует более осторожные подходы и проявляет меньшую оперативность и понимание в отношении характера деятельности УТС.[68] По их мнению, именно поэтому трудно объединить функции УТС и РП.

80. На основании этого можно предположить, что очевидное непонимание того, что требуется для УТС, а что для РП, вызвано именно тем, что они рассматриваются отдельно как с концептуальной, так и с организационной точек зрения. В результате расширения интеграции и регулярного взаимодействия в условиях одинакового видения взаимозависимости задач, решаемых в рамках ТС и РП, можно улучшить понимание необходимости более активных действий при выполнении совместных функций или присвоения в определенных обстоятельствах более высокой очередности той или иной программе.

81. Целесообразность интеграции усилий в области РП и ТС подтверждается опытом организации деятельности по линии ТС в других учреждениях Организации Объединенных Наций. О существовании концептуальной интеграции свидетельствует тот факт, что во всех учреждениях Организации Объединенных Наций, кроме ИКАО, средства на ТС выделяются из бюджета РП, либо непосредственно для осуществления конкретных проектов или программ ТС, либо для выполнения некоторых вспомогательных функций по линии ТС.[69] В некоторых организациях, например во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и в Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) деятельность, связанная с ТС, не осуществляется каким-либо отдельным структурным подразделением, а является частью соответствующих общих программ и проектов на местах.[70]

82. В МСЭ, являющемся аналогичной ИКАО организацией с точки зрения размеров и характера деятельности по техническому сотрудничеству, осуществляется непосредственное финансирование из РП различных аспектов ТС (например, стипендий, миссий по оценке и специальных программ для наименее развитых стран) и финансирование соответствующих должностей и расходов. В организационном отношении управление по развитию электросвязи отвечает за проработку вопросов технического сотрудничества в глобальном масштабе, в том числе за поддержку деятельности по техническому сотрудничеству. В концептуальном и отчасти организационном отношениях деятельность управления по развитию электросвязи проводится в двух направлениях: поддержка проектов, финансируемых из внешних источников (в качестве учреждения-исполнителя) по линии соглашений о вспомогательных расходах и финансируемая из бюджета РП деятельность по вопросам общего развития и другим аспектам ТС, таким как политика, стратегия, разработка программ. Это свидетельствует о том, что в МСЭ ТС и РП

интегрированы как с концептуальной, так и функциональной точек зрения, и ИКАО, возможно, следует дополнительно изучить используемый в МСЭ подход.

83. Поскольку РП и ТС концептуально настолько связаны, что проведение между ними различия дает скорее отрицательный, чем положительный результат, необходимо использовать принцип единого планирования или стратегического программного подхода в условиях тесной координации и учета всех аспектов. Все якобы существующие концептуальные различия необходимо устранить или уменьшить, и наиболее эффективным средством достижения этого в контексте ИКАО является реализация идеи единого бюджета.

1. Единый бюджет

84. В основе обсуждения сложившейся в УТС ситуации и связанной с этим напряженности в отношениях между различными подразделениями ИКАО лежит в основном мысль о том, что ТС финансируется по совершенно отдельным каналам, т.е. эта деятельность осуществляется на основе самофинансирования.[71] Обсуждение полностью сосредоточено на элементах сокращения затрат, на том, какие должности можно ликвидировать, какие следует финансировать из фонда AOSCF, а какие по линии РП; все это говорит о том, что вопрос финансирования настолько фундаментален, что в связи с ним возникают различные подходы и устоявшиеся расхождения во мнениях, которые не только не несут с собой никакой пользы, но и отрицательно сказываются на реализации такого подхода к ТС, которого требует нынешняя обстановка.

85. Поэтому необходимо создать систему, при которой проблема финансирования не создавала бы таких "искусственных" барьеров и не приводила бы к утрате общих ориентиров, но при этом позволяла бы осуществлять надлежащую финансовую отчетность с точки зрения источников финансирования. По мнению инспектора объединить два этих элемента с учетом потребностей всех сторон позволит создание единого бюджета с комплексной системой калькуляции затрат и стоимостного анализа.

86. Прямым следствием принятия единого бюджета будет ликвидация фонда AOSC как отдельного источника финансирования, в котором подводится (по крайней мере, в принципе) баланс доходов (по линии финансирования) и расходов независимо от остальных программ ИКАО. Средства на ТС, поступающие из внешних источников (из ПРООН и других источников), будут рассматриваться как любые другие доходы ИКАО (например, разные поступления), но в официальных отчетных документах они будут надлежащим образом обозначены для того, чтобы соблюсти условия отчетности, требуемые донорами. Фонд AOSC будет существовать в качестве теоретической концепции, используемой для целей отчетности и анализа, а не в качестве организационного барьера, приводящего, как это имеет место сегодня, к отсутствию взаимопонимания и ненужному делению на "своих" и "чужих".

87. Основным последствием принятия единого бюджета будет реализация принципа интеграции РП и УТС. С организационной точки зрения УТС уже не будет иметь статус отдельного подразделения "вне" ИКАО, а будет рассматриваться как "просто еще одно" управление в рамках РП. Во всей Организации возникнет чувство "причастности" или ответственности за техническое сотрудничество, осознание того, что деятельность по ТС - это такое же важное направление в работе ИКАО, как и законодательная деятельность. Два этих вида деятельности дополняют друг друга и не могут существовать одно без другого.

88. С точки зрения планирования и программирования это будет означать, что при разработке программ в конкретных областях будет использоваться целостный подход и что подразделения РП будут отвечать не только за планирование и программирование по вопросам

регламентации, но также и за планирование в сотрудничестве с соответствующими подразделениями УТС всей деятельности по техническому сотрудничеству в данной области.

89. Интеграция такого рода возможна потому, что многие из так называемых "долгосрочных" функций в техническом сотрудничестве, такие как разработка политики, анализ по секторам, зачастую непосредственно связаны с теми функциями и видами деятельности, которые присущи регулярной программе.[72] Эти функции не распространяются на конкретные проекты, которые обычно берутся за основу при изыскании источников финансирования и поэтому рассматриваются как элементы вспомогательных расходов, подлежащие финансированию из бюджета регулярной программы, как это в ряде случаев предлагалось ОИГ при обсуждении вопроса о распределении вспомогательных расходов между РП и программой ТС (см. приложение 1) и предусматривается ПРООН в рамках нового режима в отношении вспомогательных расходов учреждений (рассматривается вместе со схемой ОИГ в приложении 2). Поэтому эти элементы можно рассматривать в качестве части деятельности по планированию и анализу при разработке совместной комплексной программы работы в конкретной области.[73]

90. Кроме того очевидно, что для того, чтобы ИКАО могла в будущем использовать финансирование ПРООН по категории службы технической поддержки (СТП) на уровне программ, ее возможности выполнять функции, подпадающие под категорию вспомогательных расходов на уровне программ, должны быть расширены.

2. Система стоимостного анализа

91. Требования в отношении транспарентности затрат, необходимой для установления полных расходов по конкретным программам и проектам, будут соблюдены путем внедрения системы непрерывной калькуляции затрат или стоимостного анализа. Эта система даст возможность определять в рамках планирования соответствующие индивидуальные функции и операции, а также затраты и их соотношение по такому конкретному объекту финансирования, как проект.[74]

92. Например, какой-либо конкретный проект технического сотрудничества (который, очевидно, обозначен в общем порядке как элемент общей программы для данного района и данной страны) будет разрабатываться и планироваться как состоящий из определенного набора соответствующих функций и операций. Каждой из этих функций и операций присваивается идентификатор, который будет использоваться по всей системе для целей отчетности и калькуляции затрат по каждой из этих функций. Эти функции можно осуществлять либо как традиционные функции РП, либо как обычные функции УТС. В любой момент можно будет определить, рассмотреть и соответствующим образом скорректировать текущие общие затраты по каждому проекту.[75]

93. Это обычно делается при управлении проектами и уже имеет место при осуществлении проектов на местах в рамках системы составления бюджета и распределении средств по проектам, находящейся в ведении Отделения бюджета по программам (ОБП). Расходы на различные нужды на местах рассчитываются во всех деталях, затем соответствующим образом контролируются. В виде общих, весьма неконкретных смет исчисляются лишь расходы на нужды поддержки в региональных бюро и в Штаб-квартире. Система стоимостного анализа будет специально разработана таким образом, чтобы охватывать функции и операции, осуществляемые в этих местах как по линии административной/оперативной поддержки, так и по линии технической помощи.

94. Основным при использовании системы стоимостного анализа является то, чтобы ее эксплуатация не была связана с дополнительными затратами (или, по крайней мере, с

большими дополнительными затратами). Если будут использоваться специально разработанные (и корректируемые) дистрибутивные ключи, а система будет базироваться на контрактах с автоматической регистрацией операций, дополнительные затраты будут минимальными.[76]

95. Система стоимостного анализа будет служить эффективным средством организации планирования и управления, она позволит иметь необходимые данные для определения "истинных" затрат на осуществление различных функций и операций.[77] Эта система позволит более точно планировать трудозатраты и распределение ресурсов, что даст возможность с высокой степенью точности предсказывать изменяющиеся потребности в ресурсах. Такая система позволит подготавливать точную смету по фактическим статьям вспомогательных расходов и иметь более четкое представление о том, на что расходуются средства и эффективно ли действует система финансирования.[78]

96. Очень важным преимуществом, особенно в свете разногласий о том, какие должности нужно финансировать из того или иного источника, является то, что исчисление затрат не будет уже производиться с учетом каждой отдельной должности, а на основе крупных контрактов и задач. В настоящее время, как и в прошлом, вспомогательные расходы распределяются между РП и УТС на основе сметных расчетов о том, будет ли какая-либо должность существовать в рамках РП, что определяется с учетом того, будет ли объем работы, выполняемый сотрудником в данной области состоять на 30 или более процентов из заданий по линии УТС.[79] Это весьма произвольный метод и с его использованием, возможно, и связана одна из основных причин отсутствия согласия в том, какие должности следует или не следует финансировать из бюджета фонда AOSCF.

97. В рамках системы стоимостного анализа, когда затраты детально разбиваются по функциям, а не даются по отдельным должностям, не только обеспечивается более точная смета, но также отсутствует распределение отдельных должностей на должности ТС или должности РП, в результате которого возникает деление на своих и чужих или ощущение "государства в государстве", а также другие ненужные различия в несколько прозаической, но тем не менее важной сфере жизни Организации. Эта система затрагивает также более фундаментальные принципы управления и организации с точки зрения отчетности и руководства, связанные с наличием параллельных каналов подчинения: одного канала для решения функциональных вопросов (т.е. для выполнения фактических функций; отчетность перед одним подразделением) и другого канала для решения вопросов руководства (т.е. вопросов планирования работы, кадровых вопросов, вопросов повышения по службе и т.д.; отчетность перед несколькими подразделениями). В таких условиях трудно работать как служащим, так и руководителям, и их следует избегать, если того не требуют особые обстоятельства.

98. Аспекты деятельности Организации, связанные с финансированием и получением доходов, не должны быть привязаны к организационным и функциональным аспектам, с тем чтобы не создавать искусственных барьеров или различий, неуместных с функциональной точки зрения. Например средства, предоставляемые ПРООН, из которых традиционно складывается фонд AOSC, можно было бы без труда относить к разным поступлениям, при условии, если в системе исчисления затрат они будут обозначены в соответствии с принципами ревизования и их в любой момент можно проверить.

99. Основной момент связан с тем, чтобы ИКАО могла с финансовой и организационной точек зрения быть подотчетной финансирующим организациям, с тем чтобы было видно, что средства надлежащим образом используются для решения поставленных задач. Из этого не вытекает, что в связи с отдельными каналами финансирования функции и операции должны быть также совершенно отдельными.[80]

100. Отсюда со всей очевидностью следует, что организационную и чисто функциональную области деятельности (управление кадрами, финансы, автоматизацию административно-производственной деятельности) в рамках РП и УТС можно дополнительно свести в один бюджет, особенно в случае, если будут приняты меры по устранению основополагающих различий в подходе, вызванных отсутствием понимания, интеграции и общности задач. Многие инициативы и предложения выдвигались экспертами, консультантами и наблюдателями как внутри Организации, так и со стороны. Представляется важным детально изучить эти предложения с учетом вышеизложенной системы и в особенности проанализировать последствия уже предпринятых действий.

3. Целевые группы по техническому сотрудничеству

101. Важным практическим элементом обеспечения интеграции является создание внутренних целевых или рабочих групп по техническому сотрудничеству. Следует положительно оценить создание Советом Комитета по техническому сотрудничеству, пополнившему список аналогичных комитетов, решающих важные вопросы в других сферах деятельности ИКАО, таких как Аэронавигационная комиссия. Было бы целесообразным создать в ИКАО внутреннюю целевую группу из сотрудников, представляющих как РП, так и УТС, для обсуждения и подготовки рекомендаций по стратегическим задачам технического сотрудничества в ИКАО. Очевидно, что работа такого органа будет осуществляться на неформальной основе и его решения не будут носить директивного характера, однако он будет служить средством сближения РП и УТС, способствующим неофициальному обсуждению вопросов, представляющих взаимный интерес, и достижению взаимопонимания, необходимого в условиях общности задач и интересов.[81]

102. Эта целевая группа будет действовать на постоянной основе, в ней будут обсуждаться общие вопросы и проблемы технического сотрудничества в рамках комплексного планирования и разработки программ, и в ее состав будут входить представители всех основных программ ИКАО. В некоторых других организациях системы Организации Объединенных Наций имеются общие целевые группы или межуправленческие комитеты, например, межуправленческий комитет по практике и процедурам ТС в МОТ.

103. Для решения более конкретных задач можно формировать специальные целевые группы, которые будут координировать и обсуждать отдельные программы, имеющие отношение к ТС. Эти специальные целевые группы будут состоять из технических сотрудников всех соответствующих подразделений как в рамках РП, так и в рамках УТС. При такой системе каждый проект или инициатива УТС будет "курироваться" одной из крупных программ или управлений в РП, которые будут брать на себя, как минимум, принципиальную ответственность за реализацию данного проекта или предложения и, возможно, если это уместно, брать на себя полную техническую ответственность. Использование системы "курирования" в значительной степени облегчит достижение понимания необходимости в интеграции и взаимосвязи между деятельностью по линии РП и УТС. Этот принцип реализуется в других организациях системы Организации Объединенных Наций, например в ФАО, где существует концепция ведущего технического подразделения для всех программ, проектов и мероприятий ТС, а также в ЮНЕСКО, где все проекты ТС проходят в программе работы по конкретному разделу РП.

104. Такого рода интеграция отчасти уже существует в некоторых региональных бюро ИКАО, где уже практикуется "курирование" конкретных проектов ТС в соответствующих областях со стороны технических сотрудников в РБ и где специалист по техническому сотрудничеству выступает скорее в роли "координатора", занимаясь в основном непосредственно вопросами ТС, в то время как технический сотрудник анализирует и "контролирует", по крайней мере, вопросы, связанные с техническими элементами проектов ТС.

C. Предложения по реорганизации

105. Реализация в ИКАО новой стратегии в области ТС с учетом вопросов, изложенных в главах I и II, и соображений интеграции РП и УТС будет связана с решением организационных и эксплуатационных задач. В связи с этим необходимо пересмотреть организационную структуру. Это нужно будет сделать на основе организационного плана, подготовленного с учетом новой стратегии. Его можно будет использовать в качестве основы при обсуждении возможных альтернативных вариантов в Организации, и он должен включать основные принципы, задачи и "ориентиры" новой стратегии и четко отражать присущие ей цели, подходы и политику.

106. В прошлом выдвигалось много предложений по реорганизации и первоначально предполагалось, как об этом говорится в первом докладе ОИГ, касающемся дефицита фонда AOSC, что в настоящем докладе будут рассмотрены выдвинутые предложения по реорганизации УТС и указаны те из них, которые заслуживают наибольшего внимания. Однако при более детальном анализе стало ясно, что для этого потребуется единая база данных о трудозатратах, потребностях в ресурсах и т.д., которой ни в каком виде не существует и, что особенно следует подчеркнуть, не существует в той форме, о которой могли бы договориться УТС и РП.

107. Для того, чтобы иметь возможность оценить последствия реализации таких предложений, необходимо, чтобы, во-первых, каждое предложение было частью комплексного плана, и, во-вторых, чтобы имелись исходные данные для сравнительного анализа.[82] Все эти элементы отсутствуют. Поэтому ясно, что одним из первых мероприятий в процессе определения участков, на которых можно осуществить дополнительную функциональную и оперативную интеграцию для предотвращения дублирования усилий, является проведение всеобъемлющего предварительного стоимостного анализа деятельности всей Организации, как в части РП, так и в части УТС. Такая работа, возможно, уже проводится по некоторым направлениям в рамках РП, однако важно использовать при этом единую комплексную методику, опирающуюся на совместно согласованные исходные данные, которые будут использоваться в будущем при обсуждении и планировании функциональной и оперативной интеграции. В отсутствие такой общей базы любое обсуждение будет неэффективным и не будет иметь большого практического значения.[83]

108. Поэтому представляется целесообразным изложить в настоящем докладе некоторые принципы, связанные с конкретными аспектами реорганизации. Один из этих основных принципов уже ранее упоминался (пункт 71) и связан с тем, чтобы УТС фактически стало тем, чем оно является формально. В организационной структуре ИКАО УТС показано как одно из функциональных подразделений ИКАО. Но фактически оно всегда рассматривалось как обособленный элемент. Однако оно "действительно" должно быть одним из управлений ИКАО, отвечающим за решение конкретных вопросов и выполнение функций, непосредственно связанных с техническим сотрудничеством. Оно должно сотрудничать с другими управлениями в тех же объемах, в которых сотрудничают между собой управления, входящие в РП. Вопросы технического сотрудничества в такой же степени являются частью работы других технических управлений, в какой во многих случаях, например, вопросы авиаперевозок являются неотъемлемой частью задач, решаемых Аэронавигационным управлением.

109. Как любое другое техническое управление ИКАО, УТС должно отвечать лишь за "техническую" сферу деятельности, т.е. за решение конкретных вопросов ТС, требующих специальной подготовки в области технического сотрудничества. Это означает, что хотя управление, занимающееся вопросами технического сотрудничества, должно быть средоточием всех концептуальных знаний и опыта, тем не менее УТС должно ведать лишь эксплуатационными вопросами, требующими весьма специфических знаний по ТС. Речь идет о применении принципа сравнительного преимущества не только по отношению к техническому сотрудничеству в ИКАО и его связи с внешними условиями (финансирование по линии ПРООН, изменяющиеся потребности

правительств, изменения в гражданской авиации и т.д.), но также и в отношении УТС и его связи с остальными органами ИКАО. Сравнительное преимущество УТС должно заключаться в концептуальном и отчасти эксплуатационном использовании технических знаний в контексте развития и технического сотрудничества, а не в использовании технических знаний по гражданской авиации в целом[84] или по административным или эксплуатационным задачам, для решения которых не требуются знания и опыт в области технического сотрудничества.

1. Потенциал в области планирования, программирования и анализа

110. Еще большее значение это приобретает в процессе стратегического мышления и переноса акцента на планирование и концептуальное оформление программ и выполнение анализа по секторам. Во внешнем плане это должно продемонстрировать источникам финансирования (как ПРООН, так и другим), что ИКАО обладает потенциалом для выполнения квалифицированного анализа по секторам и планирования, сочетающего применение специфических технических знаний по гражданской авиации со знаниями и возможностями для планирования деятельности гражданской авиации в контексте развития.

111. Не менее важным, особенно с точки зрения решения внутренних проблем ИКАО, является то, чтобы УТС в большей степени отвечало за координацию мероприятий ИКАО по ТС на основах концептуальной интеграции. Для этого необходимо активно координировать работу по вопросам ТС в ходе программирования и планирования элементов ТС в других управлениях и по основным программам. УТС должно обладать потенциалом и знаниями по вопросам технического сотрудничества в целом и по гражданской авиации в частности для того, чтобы участвовать в разработке любых инициатив ИКАО в области ТС. На практике это означает создание формальных структур для постоянной оценки положения, активного участия в планировании и предварительного уведомления других технических управлений об изменениях в области технического сотрудничества, соглашений о финансировании и т.д., которые могут затрагивать работу этих управлений.

112. Поэтому при любой реорганизации программы ТС чрезвычайно важно обеспечить необходимый механизм и потенциал для структурного стратегического анализа и планирования.

113. В принципиальном плане целесообразно ввести концепцию уравнения планирования технического сотрудничества для целей прогнозирования. Одним из основных преимуществ стратегического анализа является то, что он позволяет определить, что требуется (потребности "рынка"), что необходимо сделать (какой "продукт" отвечает потребностям "рынка") и какие средства требуются для удовлетворения спроса на данный "продукт" (имеются ли для этого ресурсы и может ли Организация полностью использовать эти ресурсы).

114. С точки зрения технического сотрудничества это означает определение одной стороны уравнения, которая связана с тем, какие меры необходимо принять в области ТС, исходя из сложившихся условий, потребностей и приоритетов правительств, и каких затрат потребует реализация этих мер, а также другой стороны уравнения, которая связана с тем, на какие средства из различных источников можно реально рассчитывать.

115. Первая сторона уравнения обусловлена характером гражданской авиации, ее стандартами и критериями. В региональных аэронавигационных планах приводятся стандарты, которые необходимо выполнить, и задача в контексте ТС заключается в том, чтобы проанализировать, что необходимо сделать для соблюдения этих стандартов. Это одна из разновидностей подхода, используемого в ПРООН, на основе которого можно разрабатывать программы с перечнем возможных проектов, аналогичных проектам, находящимся в стадии разработки, но менее детально проработанным и спланированным. Необходимо использовать более

реалистичный подход к определению фактических возможностей, исходя из имеющихся средств и минимума, необходимого в данный момент для обеспечения соответствия минимальным стандартам, указанным в региональных аэронавигационных планах. На данном этапе основная роль должна отводиться региональным бюро, поскольку для выполнения такой работы требуется более глубокое и детальное знание ситуации в отдельных регионах и странах. Этот процесс аналогичен процессу "изучения рынка", в котором задача ИКАО упрощается в связи с тем, что размеры "рынка", с точки зрения технического сотрудничества, ограничены и четко определены, а "служба сбыта", представляемая сотрудниками РБ, уже (по крайней мере, формально) налажена.

116. Решение другой стороны уравнения связано с оценкой наличных средств. Задача эта весьма непростая и в прошлом при ее решении возникали трудности, вообще тормозившие проведение этой работы. Однако с технической и принципиальной точек зрения эта задача поддается решению. С аналогичной неопределенностью в части финансирования, обусловленной циклическим характером их деятельности, сталкиваются многие организации, особенно действующие в коммерческой области. Неопределенность связана с разными факторами, однако принцип во всех случаях действует один и тот же.

117. Устранить эту неопределенность можно, используя принцип реестра "клиентов/продаж", который предполагает оценку или классификацию "объектов продаж" различного уровня с учетом вероятности их использования. Затем можно проработать "худший" и "лучший" варианты и определить потребные ресурсы и трудозатраты.

118. Для того, чтобы решить это уравнение в целом в условиях смещения акцентов в сторону разработки стратегических задач, планирования и программирования по секторам, необходимо создать организационную единицу, которая отвечала бы за осуществление планирования и анализа применительно к техническому сотрудничеству в области гражданской авиации. Такое подразделение (секция планирования и программирования СПП) будет оказывать помощь по планированию и программированию ТС всем подразделениям ИКАО (как техническим управлениям в РП, так и другим подразделениям УТС). Это подразделение будет укомплектовано экспертами по планированию ТС, желательно, с опытом работы в гражданской авиации, однако в принципе специалистов такого профиля можно привлечь и из других подразделений УТС.

119. СПП должна отвечать за проведение стратегического анализа, необходимого для того, чтобы помощь ИКАО по линии ТС всегда была максимально эффективной, действенной и целесообразной. Этот анализ связан с решением вопросов оценки, организации и распространения накопленного опыта, информации и знаний.[85] Это подразделение будет представлять директору УТС рекомендации в отношении перспективных мер, которые необходимо принять для того, чтобы вопросам ТС уделялось в ИКАО надлежащее внимание.

120. Функционирование СПП будет иметь большое прикладное и эксплуатационное значение. Она будет не только подготавливать конкретные рекомендации по аспектам планирования отдельных проектов и инициатив, но также будет служить базой для создания потенциала в области планирования и анализа, необходимого для того, чтобы "бороться" за контракты на оказание технической поддержки на уровне программ (TSS-1), как это предусматривается в рамках нового режима ПРООН в отношении вспомогательных расходов. Она должна обладать таким потенциалом, который позволял бы ей документально доказывать правительствам, донорам и другим сторонам, причастным к техническому сотрудничеству, что ИКАО обладает необходимыми возможностями в части планирования ТС для того, чтобы использовать свои сравнительные преимущества.

121. СПП будет передана часть функций, которые в настоящее время формально входят в круг ведения Секции разработки проектов (СРП) и которые включают разработку проектов,

производство закупок, проведение оценок и т.д. Однако в отличие от СРП, испытывающей серьезную нехватку ресурсов и сталкивающейся с трудностями в связи с отсутствием четко определенных задач, эта секция будет обладать ресурсами и потенциалом для эффективного выполнения этих функций в силу своего назначения. Если такие ресурсы ей не будут предоставлены, то это будет означать, что ИКАО не понимает сложившейся ситуации и не готова к тому, чтобы осуществлять деятельность по техническому сотрудничеству в изменяющихся условиях.

122. Особенно важно, чтобы СПП имела в своем распоряжении достаточно ресурсов для ввода в действие надлежащего графика закупок на основе выполнения функций по мобилизации ресурсов, например силами сотрудника по мобилизации ресурсов, как это предлагается в пункте 29. Необходимо искать новые источники финансирования программы технического сотрудничества ИКАО и новые подходы к ТС. Необходимо вложить средства в "маркетинг" для того, чтобы разорвать порочный круг "мелких программ, отсутствия разработок проектов, еще более мелких программ". Если будет принят новый подход к ТС, характеризующийся более ярко выраженным акцентом на анализ по секторам и планирование политики, необходимо разработать и провести рекламную кампанию для того, чтобы весь мир узнал о смене подхода. Мнение ИКАО по вопросам технического сотрудничества, относящимся к сфере деятельности ИКАО, должно быть своевременно, четко и ясно доведено до РБ, подразделений РП и различных организаций в гражданской авиации, которые хорошо известны ИКАО.

2. Эксплуатационная гибкость

123. В предыдущем разделе предлагалось использовать подход, предусматривающий перенос акцента на концептуальное планирование и программирование деятельности по техническому сотрудничеству. Принятие этого подхода в полном объеме подразумевает перенос внимания с непосредственного исполнения проектов (и связанной с этим не относящейся к решению задач технического сотрудничества деятельности по управлению кадрами, бухгалтерской отчетности и другим повседневным аспектам управления) на деятельность по планированию и секторальному анализу. Многие проекты будут превращены в долгосрочные программы сотрудничества или помощи, в ходе осуществления которых ИКАО будет работать в тесном взаимодействии с соответствующим органом гражданской авиации, оказывая ему консультативную помощь и консультируя правительство страны по отдельным проектам, инициативам и программам, но не будет отвечать непосредственно за реализацию отдельных инициатив.

124. Это не означает полного отказа от непосредственного участия в решении связанных с проектами оперативных задач (такое участие по-прежнему будет во многих случаях оправданным), поскольку такая работа позволяет накопить опыт на местах. Однако ясно, что поскольку обычной деятельности будет уделяться меньше внимания, возникает необходимость в небольшом и более гибком оперативном подразделении. Другими словами, Организация должна быть способной реагировать на изменяющиеся обстоятельства. Это означает, что вопрос о штатах необходимо увязывать с объемом программ, исходя при этом из минимальных эксплуатационных потребностей, при которых в связи с дополнительной нагрузкой будет оправданным увеличение штатного расписания.[86]

125. Объем программы технического сотрудничества и тот факт, что он может значительно изменяться из года в год, настоятельно требует того, чтобы подразделение, занимающееся оперативной деятельностью на местах, могло гибко реагировать на изменяющиеся условия. При уменьшении объема программы с последующим сокращением персонала штаты обеих секций включают по два сотрудника категории специалистов, один из которых является начальником. При таких штатах число работников в этих региональных секциях сокращается в

праздничные дни или в случае болезни до 1 или даже до 0, что серьезно сказывается на эффективности работы. Все сотрудники этих секций во время бесед с нами отметили, что это создает большие проблемы, и что специалисты из других секций недостаточно знакомы с их проектами и могут подменить лишь в исключительных обстоятельствах.

126. Поэтому необходимо, чтобы при любой реализации программы технического сотрудничества ИКАО в качестве основного обеспечивался принцип достижения большей гибкости. Добиться этого можно, если построить организационную структуру подразделения УТС, занимающегося решением оперативных вопросов (т.е. существующего Отдела осуществления проектов на местах), по функциональному, а не региональному принципу.

127. Это связано с тем уровнем, на котором должна осуществляться координация. Во многих структурах, но особенно в структурах технического сотрудничества, координация должна осуществляться по функциям или оперативным элементам (например, закупки, кадры и т.д.), секторальным аспектам (например, образование, здравоохранение и т.д.) и регионам (Азия, Африка и т.д.).

128. Уровень, на котором осуществляется соответствующая координация, зависит от характера и важности требуемой координации по каждому элементу, которые определяются с учетом конкретных условий на местах, в которых работает организация, характера выполняемой организацией работы и размеров организации с точки зрения преследуемых целей по управлению и контролю.

129. К примеру, во многих крупных многосекторальных организациях в связи с их размерами функциональная координация настолько важна, что она должна осуществляться в каждом секторе отдельно, прежде, чем будет выполнена на секторальном, региональном и общем уровне.[87] В небольших односекторных организациях типа ИКАО в силу их размеров целесообразнее (с точки зрения управления) осуществлять функциональную и региональную координацию на одном и том же уровне.

130. В ИКАО необходимость в секторальной координации отсутствует и вопрос о том, необходимо ли создавать в Штаб-квартире отдельное структурное подразделение по региональной координации зависит от различий в характере деятельности и принципиальных подходах в каждом регионе.

131. Вряд ли можно оспаривать тот факт, что в каждой стране и в каждом регионе существуют различные социально-экономические условия, требующие различных подходов к решению конкретных вопросов. Однако если говорить о техническом сотрудничестве в области гражданской авиации, то такие различия вряд ли существуют. Каждый сотрудник ИКАО, занимающийся региональными вопросами, с которым удалось поговорить о данной проблеме, заявлял, что в целом задачи поддержки, решаемые региональными секциями в Штаб-квартире, мало чем различаются и что их можно объединить. Никто из этих сотрудников не назвал ни одного аргумента, свидетельствующего о том, что дело обстоит иным образом.[88] Результаты проделанного ОИГ отдельного исследования с использованием независимых источников также свидетельствует об отсутствии каких-либо фундаментальных различий, которые требовали бы использования в разных регионах различных подходов.[89]

а. Глобальная структура операций на местах

132. Из вышесказанного вытекает вывод о том, что нынешняя ситуация, характеризующаяся сокращением или изменением объема программ, требует гибкого подхода, который можно обеспечить путем слияния всех секций по осуществлению проектов на местах

в одну секцию осуществления проектов на местах во всем мире, которая будет укомплектована необходимым количеством сотрудников по осуществлению проектов.

133. Сотрудники по осуществлению проектов будут выполнять те же обязанности, что и сотрудники существующих региональных секций по осуществлению проектов на местах, однако они не только будут заниматься проектами в конкретном регионе, но и выполнять другую работу. Такое разделение труда будет означать, что конкретный опыт и профессиональную подготовку отдельных сотрудников можно будет более эффективно использовать на том участке, где они больше всего требуются. Например некоторые сотрудники накопят опыт работы в конкретном регионе, и тогда им будут поручаться главным образом проекты или задачи в данном регионе, в то время как другие сотрудники, возможно, будут обладать конкретным функциональным опытом (например, в части проектов, связанных с подготовкой персонала) и поэтому будут в основном заниматься проектами, требующими такой функциональной подготовки, независимо от региона. С точки зрения организации такая структура будет более гибкой и давать возможность отдельным сотрудникам выполнять различные задачи, включая смежные области.

b. Региональная координация на уровне региональных бюро

134. В сфере координации региональных вопросов следует осуществить переход от чисто функциональной координации, осуществляемой сегодня в Штаб-квартире, к более концептуальной и общей координации на уровне региональных бюро. Региональные вопросы лучше всего координировать там, где сосредоточен опыт работы в регионах, т.е. в региональных бюро. Может даже оказаться целесообразным подчинить сотрудников, работающих по линии проектов на местах, региональным бюро в вопросах управления, контроля и отчетности по проектам; сделать это можно путем введения в региональных бюро должности старшего сотрудника по осуществлению проектов технического сотрудничества, обладающего опытом руководящей работы.

135. В целом потребуется расширить возможности региональных бюро в части технического сотрудничества, поскольку, как об этом говорилось выше (в пунктах 22, 23, 33 и 35), в связи с новой ролью всех учреждений Организации Объединенных Наций и, в частности ИКАО, необходимо существенно увеличить их потенциал в плане оказания правительствам помощи в проведении стратегического и секторального анализа и разработки принципиальных подходов. Такой тесный контакт с органами гражданской авиации осуществляется или должен осуществляться в региональных бюро.

3. Секция оперативной поддержки

136. В зависимости от степени децентрализации решения региональных вопросов сотрудники секции по осуществлению проектов (в Штаб-квартире или в РБ) будут отвечать за все этапы осуществления проектов и инициатив в области ТС. Они не всегда будут сами выполнять все функции, но в их обязанности будет входить обеспечение того, чтобы вся необходимая работа (выполняемая ими самими или другими подразделениями ИКАО) осуществлялась в соответствии с установленным планом.

137. С тем чтобы ускорить решение необходимых вопросов, сотрудники по осуществлению проектов должны выполнять столько функций, сколько представляется целесообразным с точки зрения рабочей нагрузки, опыта и знаний. Главный принцип заключается в том, чтобы закрепленные за ИКАО функции по оперативной и административной поддержке в максимальной степени выполнялись сотрудниками по осуществлению проектов или, если это уместно, региональными бюро в рамках четко определенной структуры, процессов и систем, включая автоматизированные системы.

138. Этот принцип уже реализуется в рамках автоматизированной системы набора кадров на местах и системы предоставления стипендий и, если этими системами правильно пользоваться, то при решении вопросов найма, кадровых вопросов и вопросов закупок можно будет обходиться меньшими ресурсами.[90] Анализ характера этих систем показывает, что реализация этого принципа вполне возможна. Например в результате сравнения перечня функций, выполняемых сотрудниками существующего Отдела осуществления проектов на местах и сотрудниками по набору персонала в Секторе найма на местах видно, что из всех функций, выполняемых Сектором найма на местах, лишь две не выполняются Отделом осуществления проектов на местах. Отсюда вытекает, что функций, требующих опыта работы с кадрами, не так уж и много по сравнению с функциями, требующими наличия общих навыков по осуществлению проектов технического сотрудничества, и при нынешних объемах программы отдельный сектор найма на местах не требуется.[91]

139. Выполнение секцией осуществления проектов на местах максимального количества функций по ТС является частью рассмотренного выше подхода; УТС должно лишь заниматься теми аспектами и функциями ТС, которые требуют конкретных знаний по ТС и отличаются от других функций в силу своей специфичности. Это означает, что УТС не должно выполнять те функции, которые естественным образом входят в общее оперативное и административное обслуживание, обеспечиваемое в рамках РП, несмотря на то, что УТС широко пользуется этим обслуживанием. Другие управления ИКАО, например, не имеют в своем составе подразделений по оперативной и административной поддержке, и хотя можно утверждать, что они им не требуются[92], тем не менее, в связи с тем, что ТС является неотъемлемой частью деятельности всей Организации, важно, чтобы УТС не выполняло само те функции, которые обычно выполняются совместно, и не рассматривалось в этом смысле в качестве единственного в своем роде подразделения.

140. Такой подход подразумевает, что УТС должно выполнять лишь те функции оперативной поддержки и консультативные функции, которые непосредственно связаны с ТС и требуют специфических знаний по ТС. Например функции по управлению кадрами ТС (в Штаб-квартире и на местах) не связаны конкретно с ТС и имеют больше общих черт с функциями по управлению кадрами вообще, чем с другой деятельностью по ТС.[93]

a. Сотрудники по консультативной помощи и поддержке

141. В связи с вышесказанным предлагается поручить секции поддержки выполнение отдельных консультативных функций и фунций поддержки силами технических сотрудников, которые будут решать конкретные вопросы во всемирном масштабе в рамках своей конкретной технической специализации (например в области кадров, представления стипендий и т.д.), а также предоставлять консультативную помощь и поддержку другим сотрудникам, занимающимся осуществлением конкретных проектов или инициатив. Обязанности во всемирном масштабе будут включать выполнение таких задач, как обновление картотеки кандидатов (система найма) и перечней учебных центров, но вместе с тем и содействие планирующему органу в проведении общих исследований, разработке политики и планировании в соответствующих областях и, если в этом есть необходимость, оказание помощи на местах.

b. Снабжение и контроль исполнения контрактов

142. Особый интерес представляет консультативная функция, связанная со снабжением. Здесь многое можен сделать служба закупок для гражданской авиации (CAPS), и с ее помощью в будущем можно многого добиться, если соответствующим образом стимулировать ее деятельность. Поэтому следует создать необходимую систему для такого стимулирования путем расширения рекламной деятельности и закупок.[94]

143. В общем плане естественным продолжением снабжения является контроль исполнения контрактов. В современных условиях технического сотрудничества, характеризующихся особым вниманием к затратам, большую популярность получила концепция субподрядов, пользующаяся широкой поддержкой ПРООН. Например, одной из основных причин, по которым Управление по обслуживанию проектов (УОП) утверждает, что оно может существовать за счет ставки возмещения вспомогательных расходов в размере 10 процентов, является то, что большая часть эксплуатационной поддержки осуществляется по линии субподрядов и поэтому расходы на нее могут относиться на счет прямых затрат на проекты, а не на счет вспомогательных расходов.

144. Однако основное преимущество выполнения работ по субподрядам (помимо возможности эффективно использовать самые последние знания) заключается в том, что такой подход обеспечивает максимальную гибкость при осуществлении программ. В случае, если бы УТС могло создать необходимый потенциал и интеллектуальные возможности для выявления, оценки и контроля соответствующих субподрядчиков, то небольшое оперативное подразделение в рамках УТС могло бы управлять программой ТС различных объемов, и это не оказывало бы существенного влияния на масштабы осуществляемых операций. Этот принцип аналогичен уже много раз предлагавшейся в рамках ИКАО концепции кадрового "костяка" с той разницей, что при этом не просто передается ответственность за финансирование должностей, а достигается стратегическое переосмысление организационной структуры.

145. Вопрос выполнения работ по субподрядам необходимо проработать в будущем. Однако на данном этапе, возможно, целесообразно ввести в должность специалиста-консультанта (например в рамках подразделения по снабжению) по субподрядам, который мог бы проанализировать возможность использования такого подхода в ИКАО и подготовить рекомендации по данным аспектам для сотрудников по осуществлению проектов. Такая должность сотрудника по контрактам может служить зародышем функциональной единицы, которая в последующем может выделиться в отдельное подразделение в рамках секции осуществления проектов, занимающейся также вопросами снабжения.

c. Отделение бюджета по программам и финансовые функции

146. Нынешнее Отделение бюджета по программам (ОБП) выполняет в УТС вспомогательные функции. Его основная, четко определенная задача контроля за исполнением бюджета по проектам имеет большое значение для функционирования нынешнего Отдела осуществления проектов на местах, в то время как другие выполняемые им функции, связанные с оказанием УТС общей бюджетной и финансовой поддержки, играют небольшую роль с точки зрения оперативной деятельности.

147. Из этого следует, что ОБП выполняет в основном функции оперативной поддержки проектов на местах, а не функции общей финансовой поддержки УТС в целом. В концептуальном (и эксплуатационном) отношении его функции можно поставить в один ряд с такими функциями, связанными с поддержкой и консультативной помощью, как снабжение, кадры и предоставление стипендий, хотя с точки зрения управления и финансового контроля их, возможно, необходимо отделить от других функций.

148. В связи с этим встает вопрос о том, нельзя ли передать все вопросы общей отчетности и финансового контроля, не связанные непосредственно с контролем за исполнением бюджета по проектам ТС и аспектами осуществления проектов на местах, в финансовую службу РП. В этом случае следует также исходить из того, что эти функции имеют больше общего с аналогичными функциями, выполняемыми в интересах других управлений, чем с функциями поддержки ТС.[95] При наличии соответствующей системы стоимостного анализа для контроля и калькуляции внебюджетных средств, выделяемых в настоящее время в фонд AOSC, также будет требоваться меньше такого рода ресурсов, и эти функции не обязательно должны выполняться финансовым органом в рамках программы ТС.

d. Служба автоматизации административно-производственной деятельности

149. Еще более ярким примером вспомогательной службы, в которой конкретные аспекты осуществления программ ТС почти никоим образом не сказываются на характере организации и структуры работ по автоматизации административно-производственной деятельности, является Сектор автоматизации административно-производственной деятельности в УТС. Влияние специфических аспектов деятельности по ТС на автоматизацию проявляется лишь в типе и характере внедряемых автоматизированных систем. В организационном плане процесс разработки и эксплуатации автоматизированной системы, предназначенной для решения вопросов технического сотрудничества, мало чем отличается от процесса разработки и эксплуатации компьютерной системы в рамках РП.

150. На этапе фактического "рабочего" анализа и системного анализа действительно требуется знание вопросов ТС, однако подробные сведения такого рода можно получить от пользователей, работающих в системе ТС, и для этого не обязательно размещать подразделение по автоматизации административно-производственной деятельности в системе ТС. Другие управления ИКАО не имеют своих подразделений по автоматизации административно-производственной деятельности и полагаются на услуги центрального подразделения. И несмотря на то, что в настоящее время потребность УТС в автоматизации намного выше, основной принцип тем не менее остается в силе.[96]

151. В прошлом в ИКАО тратилось много усилий (и много ресурсов) на работу по автоматизации административно-производственной деятельности[97]. В настоящее время существует две почти совершенно несовместимые общие системы программных средств (хотя в последнее время выдвигаются предложения о более тесном сотрудничестве), и дальнейшее развитие сотрудничества по некоторым направлениям, несомненно, было бы весьма полезным. При

наличии в ИКАО единого органа по автоматизации административно-производственной деятельности было бы проще выявлять такие направления и осуществлять единый подход в области информационной технологии. Можно утверждать, что в этой области УТС идет далеко впереди и поэтому в определенном смысле существуют гарантии того, что при осуществлении единой стратегии его потребности будут учитываться в первую очередь.

152. Создание единого подразделения по автоматизации определенно требует внедрения системы стоимостного анализа.[98] Для того, чтобы такая система была действенной с технической и финансовой точек зрения, она должна быть автоматизированной. Она должна быть интегрированной со всеми соответствующими действующими системами, и для ее функционирования требуется такая степень взаимодействия, при которой наличие автономных органов по автоматизации (независимо от степени координации на формальном уровне) серьезно скажется на реализации и эффективности такой системы. А этого на данном этапе ИКАО не может себе позволить.

e. Сектор связи и регистрации

153. Одним из подразделений УТС, занимающимся выполнением конкретных функций, является Сектор связи и регистрации. Выполняемую этим сектором работу можно разбить на функции по обслуживанию как УТС, так и РП (электросвязь) и на функции по обслуживанию лишь УТС (функции регистрации). Последние функции подпадают под категорию чисто административной поддержки ТС, и поэтому они должны остаться в рамках ТС и выполняться секцией поддержки.

154. Подразделение электросвязи организационно входит в УТС в связи с тем, что 90% объема работы по электросвязи выполняется в интересах ТС.[99] Однако сами по себе функции, выполняемые этим подразделением, специфически не связаны с ТС (для их выполнения не требуются специальные знания по ТС), и поэтому в принципе их следует отнести к функциям РП при соответствующем отнесении расходов на счет ТС в рамках программы стоимостного анализа.

155. Передача функций электросвязи административным службам РП будет являться естественным шагом с концептуальной, эксплуатационной точек зрения и с точки зрения организации управления. Во всем мире сегодня функции электросвязи почти всегда тесно связаны с информационной технологией и, хотя технологическая цепочка и характер работы в сфере электросвязи и автоматизации административно-производственной деятельности различаются, в результате перевода функции связи в РП упростится процесс изучения возможных вариантов реорганизации электросвязи на основе использования современных, более совершенных методов.[100]

156. Одна из проблем, которые могут возникнуть в результате отделения функций связи от функций регистрации, связана с тем, что это приведет к разрыву естественных связей между операциями по связи и необходимостью регистрации этих операций в привязке к конкретным учетным документам Организации. Однако проблема эта физически сводится лишь к необходимости обеспечить рассылку корреспонденции внутри Организации. Если корреспонденция централизованно регистрируется, например, автоматизированной системой, она может идентифицироваться в момент отправления или получения, а сама документация (объем которой в будущем в любом случае сократится в условиях "бездокументного" обмена) будет выдана в установленном порядке позднее.

157. Решение о том, следует ли разделять функции связи и регистрации, должно приниматься после тщательного анализа технологии производства и рабочих нагрузок, с тем

чтобы можно было точно установить наиболее целесообразный вариант с экономической точки зрения.

4. Предложения в отношении будущей организационной структуры Управления технического сотрудничества

158. В предлагаемой новой организационной структуре УТС учтены изменившиеся условия и новые подходы. Она должна способствовать укреплению потенциала ИКАО в области планирования и программирования, что подчеркивало бы мысль о том, что планирование и программирование при проведении анализа по секторам и при разработке политики имеют не меньшее значение, чем эксплуатационные аспекты.

159. С учетом этого предлагается организационная структура, включающая секцию планирования и программирования (СПП), секцию операций на местах (СОМ) и секцию оперативной поддержки (СОП).

160. Секция планирования и программирования выполняет функции по планированию и программированию, о которых говорилось в пунктах 118-122. Она должна приравниваться к самостоятельному отделу, что подчеркивало бы важность этого направления деятельности в области ТС.

161. Секция операций на местах является той структурной единицей, о которой говорилось в пунктах 132 и 133, где речь шла об осуществлении проектов в глобальном масштабе, и в этом смысле она является наследником старого Отдела осуществления проектов на местах, однако это подразделение будет заниматься глобальными вопросами и не будет подразделяться на отдельные региональные секции. Одним из элементов этого подразделения будут сотрудники по осуществлению проектов. В зависимости от их числа (в случае, если их будет больше 5-6) впоследствии можно будет создать отдельные секции по различным функциональным направлениям или регионам, во главе которых будут стоять старшие сотрудники по осуществлению проектов. В основе управления должен лежать принцип о том, что под началом одного лица не должно быть более 5-6 человек.

162. В состав отдельной секции оперативной поддержки должны входить сотрудники, выполняющие консультативные функции или функции поддержки и обслуживающие всю деятельность по техническому сотрудничеству в целом, а не просто операции на местах, хотя аспект деятельности на местах и будет доминировать. В этой секции будут работать все сотрудники, выполняющие консультативные функции и прочие функции поддержки, непосредственно связанные с операциями по техническому сотрудничеству (например, отделение бюджета по программам, лишенное всех финансовых функций, связанных с обеспечением проектов на местах и программ).

163. В качестве примера реализации этих принципов может служить организационная схема, приведенная в приложении III. Из этой схемы видно, что Сектор автоматизации, часть Сектора связи и регистрации, ведающая вопросами связи, а также элементы Отделения бюджета по программам (ОБП), не связанные с финансовым обеспечением проектов на местах, переведены в соответствующие части РП.

164. Указанная организационная схема приведена для иллюстрации предлагаемых принципов, которыми необходимо руководствоваться при реорганизации. Она не является окончательной и предполагается, что на основе всеобъемлющего анализа функциональных направлений деятельности, а также использования нового подхода к рассмотрению других важных вопросов, таких как предоставление стипендий, использование помощников экспертов и

добровольных экспертов, пересмотр и обновление документации, совершенствование обмена информацией с РБ, будут проведены дальнейшие дискуссии и аналитическая работа с целью выработки наиболее оптимальной организационной структуры, учитывающей изменяющиеся условия и необходимость пересмотра направленности программы технического сотрудничества ИКАО.

IV. ИТОГОВЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

165. Для программы технического сотрудничества в ИКАО наступил критический, решающий момент, и отмечавшийся в последние годы оперативный дефицит - это всего лишь внешнее проявление происходящих глубинных изменений. ПРООН и вся система Организации Объединенных Наций решительно пересматривают свои подходы к техническому сотрудничеству. В настоящее время увеличилось количество государственных, частных и научных организаций, готовых оказывать правительствам развивающихся стран всевозможные услуги, в том числе услуги по линии технического сотрудничества. К тому же политические и экономические условия во всем мире, в том числе и в таких секторах, как гражданская авиация, вполне могут и впредь оставаться неустойчивыми и непредсказуемыми.

166. В своей деятельности по техническому сотрудничеству ИКАО пока должным образом не учитывает эти изменения. Инспектор столкнулась с трудностями при оценке деятельности ИКАО в прошлом, вызванные отсутствием четких целей программы, стратегии, аналитических проработок, оценок и последующих действий, но, что самое главное, ИКАО при оказании помощи в основном полагалась на долгосрочные специальные экспертные проекты, которые все в меньшей мере отвечают новым требованиям к техническому сотрудничеству, предъявляемым финансирующими организациями.

167. Представляется, что в ИКАО, как и в других учреждениях системы Организации Объединенных Наций, техническое сотрудничество является довольно важным элементом всей деятельности. В Статье 44 (глава VII, часть II) Конвенции о международной гражданской авиации (шестое издание 1980 г.) в частности говорится:

> "Целями и задачами Организации являются разработка принципов и методов международной аэронавигации и содействие планированию и развитию международного воздушного транспорта, с тем чтобы:
>
> a) обеспечивать безопасное и упорядоченное развитие международной гражданской авиации во всем мире;
>
> b) ...
>
> c) поощрять развитие воздушных трасс, аэропортов и аэронавигационных средств для международной гражданской авиации;
>
> d) удовлетворять потребности народов мира в безопасном, регулярном, эффективном и экономичном воздушном транспорте;
>
> e) ...
>
> f) обеспечивать полное уважение прав Договаривающихся государств и справедливые для каждого Договаривающегося государства возможности использовать авиапредприятия, занятые в международном воздушном сообщении;
>
> g) ...
>
> h) способствовать безопасности полетов в международной аэронавигации;
>
> i) ..."

168. Однако в октябрьском докладе Совету 1990 года о будущем технического сотрудничества отмечалось, что "вопрос увязки программы с общими целями ИКАО никогда серьезно не рассматривался." В этом докладе говорилось также, что в случае, если при более близком рассмотрении окажется, что эта программа является частью решаемых ИКАО задач, то необходимо "увязать ее с общей структурой и деятельностью Организации." Рабочая группа Совета по техническому сотрудничеству в начале 1991 года также признала, что в будущем "необходимо использовать более позитивные, разнообразные и эффективные подходы" и что "важной предпосылкой" процветания программы технического сотрудничества ИКАО в будущем является изменение методов и принципов управления (см. пункты 36, 37 и 16).

169. По указанным причинам инспектор рассматривает вопросы, связанные с будущим, а не с прошлым. Она разделяет также мнение, высказанное г-ном Брауном о том, что ИКАО не должна быть исключением в системе Организации Объединенных Наций. У ИКАО, как и у других учреждений, сфера деятельности охватывает весь земной шар и имеет комплексный характер, и ИКАО сможет достичь своих целей лишь в том случае, если будет помогать развивающимся странам играть активную роль в содействии планированию безопасного, упорядоченного и эффективного развития международного воздушного транспорта и его развитию.

170. Представляется, что для достижения этих целей ИКАО необходимо не просто способствовать какой-то деятельности, а активно помогать всем своим Договаривающимся государствам выполнять свои обязательства перед этой международной системой. Это должно также означать, что Организация использует потенциалы и возможности своей регулярной программы (хотя бы в незначительных масштабах) для поддержки программы технического сотрудничества. ИКАО должна сама определить конкретное место и значение программы технического сотрудничества в общей деятельности Организации. Однако независимо от приоритетов и финансовых возможностей, ИКАО следует иметь такую программу технического сотрудничества, в которой бы имеющиеся ограниченные ресурсы в максимальной степени использовались для удовлетворения потребностей всех ее Договаривающихся государств.

171. Исходя из результатов своего анализа и предположения о том, что теперь в ИКАО будут установлены четкие принципы, приоритеты и статус программы технического сотрудничества, инспектор делает вывод о том, что ИКАО необходимо решительно пересмотреть свои подходы и действовать более активно в области технического сотрудничества. Начать следует с механизмов, которые позволят ИКАО перейти от практиковавшейся в прошлом фрагментарной деятельности к стройной, хорошо продуманной программе ТС, которую можно постоянно обновлять и совершенствовать в будущем.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1. ИКАО следует предпринять следующие действия для налаживания взаимоувязанных механизмов в рамках своей программы технического сотрудничества:

a) систематически вырабатывать более конкурентоспособную позицию в области технического сотрудничества (пункт 30);

b) в срочном порядке разработать и принять основную стратегию программы (пункт 47);

c) заполнить имеющуюся должность сотрудника по оценке, который будет выполнять роль координатора программы в вопросах контроля, оценки, анализа, отчетности и последующих действий (пункт 58);

d) включить в круг вопросов, периодически рассматриваемых новым Комитетом по техническому сотрудничеству, определенные доклады, основное внимание в которых будет уделяться достигнутым результатам и открывающимся возможностям (пункт 64).

172. Создание указанных четырех механизмов программы имеет большое значение, но этого недостаточно для обеспечения в ИКАО более жизнеспособной программы технического сотрудничества. Поскольку успех любой организации зависит от людей, общая стратегия, аналитическая работа и механизмы контроля должны дополняться более совершенной, чем у конкурентов, организационной структурой и, поскольку обстоятельства постоянно изменяются и никогда нельзя останавливаться на достигнутом, новая организационная структура ТС ИКАО должна быть гибкой и обеспечивать возможности для совершенствования персонала и методов работы. Таким образом, конкретные организационные элементы будут зависеть от действующей в рамках программы основной стратегии и должны изменяться с изменением подходов.

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2. ИКАО следует разработать организационный план с учетом нового подхода к программе технического сотрудничества и результатов глубокого анализа рабочих механизмов программы технического сотрудничества в увязке с новой структурой программы. По мнению инспектора, при подготовке организационного плана необходимо учитывать следующие основные организационные и функциональные моменты:

a) *интеграция регулярной программы и программы технического сотрудничества* путем принятия единого бюджета с целью устранения ненужных функциональных барьеров и создание из представителей регулярной программы и программы технического сотрудничества специальных групп или межуправленческих комитетов для содействия прямому участию и созданию условий, при которых вся Организация отвечает за реализацию инициатив в области технического сотрудничества (пункты 70-104);

b) *сравнительное преимущество Управления технического сотрудничества в оперативном плане* связано со сферой технического сотрудничества, и поэтому организационная структура этого управления должна быть полностью нацелена на выполнение функций и задач, имеющих непосредственное отношение к техничеству сотрудничеству. Функции, не требующие специальных знаний по техническому сотрудничеству, должны выполняться аналогичными подразделениями в рамках регулярной программы (пункты 108-109 и 132-157);

c) *потенциалу в части планирования, программирования и анализа технического сотрудничества* должна отводиться ведущая роль, что можно обеспечить путем создания специальной секции или должности, в круг ведения которой входило бы решение соответствующих задач по планированию и программированию, в том числе в вопросах создания национальной базы, анализа по секторам и надлежащего прогнозирования (пункты 110-122);

d) необходимо обеспечить *оперативную гибкость* путем пересмотра уровня функциональной координации. Важно, чтобы при изменении объемов программы соответствующим образом изменялся организационный потенциал. В нынешних условиях в Штаб-квартире, возможно, целесообразно иметь менее жесткую организационную структуру без региональных секций, нацеленную на решение глобальных функциональных вопросов, при этом предоставить более широкие

функции региональным подразделениям, находящимся на "передовой" технического сотрудничества ИКАО (пункты 123-135);

е) во всех указанных областях задача должна заключаться в упорядочении и укреплении операций по техническому сотрудничеству за счет совершенствования систем, технологий и структур. Вместе с тем следует в полной мере учитывать интересы и нужды сотрудников ИКАО, поскольку их опыт, целеустремленность и моральное состояние служат важным залогом создания в будущем эффективной программы технического сотрудничества ИКАО.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. КОМПОНЕНТЫ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ ОИГ (JIU/REP/77/6)

<table>
<tr><th>1. Расходы по оперативно-функциональному обслуживанию программ</th><th>2. Расходы по оперативно-функциональному обслуживанию проектов</th></tr>
<tr><td>(К расходам по оперативно-функциональному обслуживанию программ относится та часть вспомогательных расходов по осуществлению функций технического сотрудничества, которые не связаны непосредственным образом с конкретными проектами, а возникают в результате компетентности и возможностей, присущих какой-либо организации в ее конкретной сфере деятельности.)</td><td>(К расходам по функционально-оперативному обслуживанию проектов относятся вспомогательные расходы, непосредственно связанные с конкретными проектами)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">a) Общее руководство, управление и юридические услуги;
b) участие в планировании программ; составление программ по странам, отраслевые исследования и т.д.;
c) научное исследование вопросов развития;
d) службы технической документации;
e) участие в межправительственных и межучрежденческих совещаниях по вопросам деятельности в области технического сотрудничества;
f) составление, перевод и издание документов, не связанных с конкретными проектами;
g) работа по составлению бюджета в целом и ведение бухгалтерского учета для ПРООН;
h) информирование общественности о деятельности в области технического сотрудничества.</td><td>a) Техническое обеспечение проектов

- Участие в планировании проектов;
- техническая поддержка и контроль работы экспертов и консультантов;
- консультации по программам подготовки кадров;
- консультации по спецификациям оборудования;
- оформление технической отчетности, включая подготовку отчетов;
- участие в оценке и пересмотре проектов и планировании последующей деятельности.</td></tr>
<tr><td>b) Административное обеспечение проектов

- набор экспертов и консультантов;
- руководство кадрами экспертов и консультантов;
- закупка и оприходование оборудования;
- руководство подготовкой кадров и распределение стипендий;
- деятельность по контролю за выполнением субподрядных работ;
- составление бюджета проектов и ведение бухгалтерского учета;
- административный надзор за прочими расходами.</td></tr>
</table>

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. НОВЫЕ ДОГОВОРЕННОСТИ О ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ РАСХОДАХ В РАМКАХ ПРООН: ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ УСЛУГ

<table>
<tr><th rowspan="2">РЕГУЛЯРНАЯ ПРОГРАММА</th><th colspan="2">ТЕХНИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ</th><th rowspan="2">АДМИНИСТРАТИВНАЯ И ОПЕРАТИВНАЯ ПОДДЕРЖКА ПРОЕКТОВ</th></tr>
<tr><th>На уровне программ (TSS 1)</th><th>На уровне проектов (TSS 2)</th></tr>
<tr><td>Сбор, анализ и распространение информации</td><td>Анализ по секторам и определение потребностей</td><td>Определение проектов</td><td>Получение согласия правительства/утверждение кандидата</td></tr>
<tr><td>Банк данных по институциональным вопросам</td><td rowspan="2">Непосредственные консультации и помощь правительствам и отделениям ПРООН на местах по их просьбе</td><td>Определение общей структуры проектов и их детальная разработка</td><td>Административные аспекты назначений</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Секторальные и тематические оценки по проектам (региональный, глобальный уровень)</td><td>Контроль за осуществлением проектов</td><td>Организация поездок/обеспечение проживания экспертов</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Разработка комплексных программ по конкретным секторам и подсекторам и проведение связанных с ними исследований</td><td>Оценка проектов</td><td>Управление стипендиями</td></tr>
<tr><td>Межправительственные, межучрежденческие совещания</td><td rowspan="6"></td><td>Ведение учета оборудования</td></tr>
<tr><td>Стратегическое планирование</td><td>Управление оборудованием и запасами</td></tr>
<tr><td>Общее руководство, управление и юридические услуги</td><td>Обзоры программ по странам/по секторам</td><td>Ведение учета</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Научное исследование вопросов развития</td><td rowspan="2">Оценка по секторам и тематические оценки</td><td>Консультирование по административным вопросам</td></tr>
<tr><td>Оценка и отбор кандидатов на должности экспертов и консультантов</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>Подготовка коммерческой документации для субподрядных договоров, техническая оценка предложений и выбор субподрядчиков</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td>Оценка представляемых правительствами кандидатов на получение стипендий и выбор надлежащих учебных заведений</td></tr>
</table>

ПРИМЕЧАНИЕ: курсивом напечатаны элементы, предложенные ОИГ с учетом компонентов вспомогательных расходов, определенных ОИГ
ИСТОЧНИКИ: документ ПРООН DP/1991/25 и резолюция 90/26 (приложение) Совета управляющих ПРООН, JIU/REP/77/6

ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СХЕМА УПРАВЛЕНИЯ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Примечания. Связная часть Сектора связи и регистрации переведена в РП.
Подразделение по автоматизации административной деятельности переведено в РП.

ПРИМЕЧАНИЯ:

Глава I

1. "Круг полномочий ОИГ для проведения обзора технического сотрудничества", документ ИКАО Pres. АК/260, А 1/16.1.1.91 от 2 мая 1991 года.

2. Оценка ежегодных дефицитов Фонда расходов на административное и оперативное обслуживание (AOSCF) программы технического сотрудничества Международной организации гражданской авиации (ИКАО), JIU/REP/91/6 от октября 1991 года.

3. "Доклад Совету председателя Специальной рабочей группы полного состава по технической помощи", документы ИКАО C-WP/8882 от 7/6/89 и C-WP/8993 от 8/3/90 и соответствующие рабочие документы TA-WG, и

"Промежуточный доклад Совету председателя Специальной рабочей группы полного состава по техническому сотрудничеству: Роль программы ИКАО по техническому сотрудничеству в будущем", документ ИКАО C-WP/9302 от 9/5/91 и соответствующие рабочие документы и доклады.

4. "Доклад Генерального секретаря о структуре, методах работы и практическом функционировании Управления технической помощи" (с дополнением 1 "Обзор деятельности в области технической помощи ИКАО", подготовленный Дж. Артуром Брауном, апрель 1990 года), документ ИКАО C-WP/9110 от 30/5/90).

5. Там же, приложение 5.

Глава II

6. "Обзор политики: роль ПРООН в 90-е годы: ПРООН и всемирное развитие в 2000 году: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1989/14 от 9 мая 1989 года.

7. "Роль ПРООН в 90-е годы", решение Совета управляющих ПРООН 89/20 от 30 июня 1989 года.

8. "Всеобъемлющий трехгодичный обзор политики об оперативной деятельности по развитию системы Организации Объединенных Наций", резолюция Генеральной Ассамблеи 44/211 от 22 декабря 1989 года.

9. "Роль ПРООН в 90-е годы", рабочий документ ИКАО TA WG-WP/5 от 16/11/89, разделы 2 и 6.

10. "Вспомогательные расходы учреждений: новые договоренности", документ ИКАО C-WP/9032 от 28/2/90, разделы 1, 2, 5, 14 и 15.

11. "Доклад Генерального секретаря о структуре...", см. выше пункты 24-29, 31-32.

12. "Роль программы технической помощи ИКАО в будущем", документ ИКАО C-WP/9140 от 4/10/90, разделы 3 и 4.

13. "Промежуточный доклад Совета...", см. выше, дискуссионный документ № 1 к C-WP/9140, первый промежуточный доклад, пункты 1-2, 20 и документ C-WP/9302.

14. Доклады Администратора ПРООН: "Национальное исполнение", документ DP/1991/23 от 13 мая 1991 года; "Вспомогательные расходы учреждений", DP/1991/7 от 24 января 1991 года; и "Новые договоренности о вспомогательных расходах", DP/1991/25 от 20 мая 1991 года; и

Решения Совета управляющих: "Национальное исполнение", 91/27 от 21 июня 1991 года и "Новые договоренности о вспомогательных расходах", 91/32 от 25 июня 1991 года.

15. Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями, часть I. Эксплуатация и проблемы нововведений, часть II. Примеры новых подходов, JIU/REP/91/1 от января 1992 года.

16. Развитие Организации Объединенных Наций: проблемы реформ в экономическом и социальной областях. Северная перспектива. Заключительный доклад по Северному проекту ООН, Алмквист и Виксель интернэшнл, Стокгольм, 1991 год.

17. Эффективность многосторонних учреждений на национальном уровне: конкретное исследование 11 учреждений в Кении, Непале, Судане и Таиланде, подготовленное для ДАНИДА юридической службой COWI, Министерство иностранных дел, Копенгаген, 1991 года (плюс 10 отдельных докладов по конкретным исследованиям оперативной деятельности ПРООН, ЮНИСЕФ, ФАУ, МОТ, ВОЗ, УВКБ, Всемирного банка, Африканского и Азиатского банков развития и Европейского сообщества).

18. Доклад о деятельности по техническому сотрудничеству Международного союза электросвязи, JIU/REP/86/4 от мая 1986 года.

19. Отсутствующее звено: доклад независимой комиссии о развитии всемирной электросвязи, МСЭ, Женева, декабрь 1984 года.

20. Будущее МСЭ: проблемы изменений. Доклад представительного комитета о рассмотрении структуры и функций Международного союза электросвязи, МСЭ, Женева, апрель 1991 года.

21. Всемирное развитие электросвязи: управление развития электросвязи к вашим услугам, УРЭ, Международный союз электросвязи, август 1991 года, Женева.

22. Ранее было изложено в "Докладе Специальной рабочей группы ИКАО полного состава о внешнем финансировании", документ TA-WG/WP/2 от 19/10/88, и одобрено недавно в первом промежуточном докладе рабочей подгруппы по технической помощи в 1991 году (см. пункт 19).

23. См. например, Экономическая комиссия для Африки: Годовой доклад, 18 апреля 1989 года - 19 мая 1990 года, протоколы Экономического и Социального совета, 1990 год, дополнение № 13, E/1990/42, страница 51-52.

24. Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями, см. выше часть I, пункт 108, рекомендация 1.

25. Развитие Организации Объединенных Наций: вопросы реформы, см. выше, стр. 18-19, 61-67.

26. Эффективность многосторонних учреждений, см. выше, стр. xi-xii.

27. "Новые договоренности о вспомогательных расходах", решение Совета управляющих ПРООН 91/32 от 25 июня 1991 года, пункты 1-3 и 12-14.

28. "Новые договоренности о вспомогательных расходах: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1991/25 от 20 мая 1991 года, пункты 11-38.

29. "Вспомогательные расходы учреждений: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1991/7 от 24 января 1991 года, пункты 9-13 и стр. 23-29.

30. "Национальное исполнение: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1991/23 от 13 мая 1991 года, пункты 26-29.

31. "Роль программы технической помощи ИКАО в будущем", см. выше, пункт 4.1.

32. "Разработка стратегического плана действий по развитию основных проблем гражданской авиации", C-WP/9307 от 30/05/91 и дополнения; и "Первый доклад Совету рабочей группы Совета по разработке стратегического плана действий", C-WP/9427 от 28/11/91.

33. Например, "Эволюция сотрудничества ИКАО в области развития: Азия/Тихий океан" в журнале ИКАО от апреля 1990 года и "Стратегический документ по планированию пятой межгосударственной программы ПРООН в регионе Азия/Тихий океан, 1992-1996", проект ИКАО RAS/86/154, сентябрь 1990 года.

34. Стратегия морского обучения, Международная морская организация, май 1988 года.

35. Оценка деятельности Международной морской организации по техническому сотрудничеству, касающейся морского обучения, JIU/REP/89/3 от марта 1989 года.

36. "ТРЕЙНЭР", TA-WG-WP/7 от 8/1/90.

37. Оценка..., см. выше, глава VII, и Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций..., см. выше, часть II, глава II.E.

38. Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций..., см. выше, часть I, глава VII и часть II, глава IV.D.

39. "Доклад Генерального секретаря о структуре...", см. выше, дополнение 1, пункты 16-20, 24 b).

40. Ориентированная на стратегию структура управления верхнего эшелона для Программы развития Организации Объединенных Наций, приложение к документу ПРООН DP/1991/50 от 25 марта 1991 года и "Замечания Администратора по докладу консультантов в отношении управления", DP/1991/51 от 25 апреля 1991 года.

41. "Доклад Генерального секретаря о структуре...", см. выше, дополнение 1, пункты 22, 23 c), 26 a) и рекомендации h) и g).

42. "Структура, методы работы и практическое функционирование Управления технической помощи: ИКАО следует выделить ресурсы для обеспечения возможности проведения оценок", C-WP/9141 от 22/8/90.

43. Третий доклад об оценке системы Организации Объединенных Наций: "Интеграция и использование", JIU/REP//85/11 от октября 1985 года, стр. 2-3, 34-35.

44. Состояние внутренней оценки организаций системы Организации Объединенных Наций, JIU/REP/85/10 от октября 1985 года, глава XII.

45. Доклад о деятельности МСЭ в области технического сотрудничества..., см. выше, глава IV и стр. 31.

46. Всемирное развитие электросвязи..., см. выше, стр 12.

47. "Примечание по созданию системы внутренней оценки Международной морской организации", JIU/NOTE/87/1 от апреля 1987 года.

48. "Техническое сотрудничество: развитие и оценка: некоторые проблемы для рассмотрения", Центральное отделение оценки, ПРООН, декабрь 1987 года.

49. Решения Совета управляющих ПРООН 86/18 "Выполнение мер по улучшению качества программы и проектов" от 27 июня 1986 года, 87/13 "Качество программ и проектов" от 18 июня 1987 года, 88/17 "Качество программ и проектов" и 88/19 "Отчетность учреждений" от 1 июля 1988 года.

50. Решения Совета управляющих ПРООН 91/25 "Оценка" от 21 июня 1991 года и 91/32 "Новые договоренности о вспомогательных расходах" от 23 июня 1991 года, и "Новые договоренности о вспомогательных расходах", см. выше, стр. 9-15, 34.

51. "Оценка: доклад Администратора", документ ПРООН DP/1991/22 от 15 марта 1991 года, стр. 10-12, 14.

52. "Организация УТП: 1.2. Функции подразделения по оценке", TAAM 1 от 6/4/88, стр. 4.

53. Развитие Организации Объединенных Наций, см. выше, стр. 14-20.

54. Эффективность многосторонних учреждений на национальном уровне, см. выше, стр. I, vii-viii.

55. "Создание Комитета технического сотрудничества", C-WP/9328 от 31/5/91.

56. Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций с многосторонними финансовыми учреждениями, см. выше, часть II, глава III "Оперативный обзор".

Глава III

57. Никаких документов, касающихся стратегического планирования по данным вопросам в ответ на запрос ОИГ представлено не было. Когда об этом спрашивали должностных лиц ИКАО, они отвечали, что единственными документами такого рода являются региональные аэронавигационные планы, хотя подход к стратегическому планированию в этих документах значительно отличается от того, о котором говорится здесь. В рабочем документе ИКАО C-WP/9194 фактически говорится, что стратегическое планирование такого рода никогда не осуществлялось.

58. Существовал "излишек" поступлений по линии возмещения вспомогательных расходов в связи с большими доходами от целевых фондов, особенно в Саудовской Аравии. В результате этого сложилась ситуация, когда расходы на обеспечение дополнительной поддержки по дополнительным проектам ("маргинальные расходы") были меньше дополнительных доходов, полученных от исполнения этих дополнительных проектов ("маргинальные доходы").

59. В ходе работы над данным исследованием было опрошено свыше 60 сотрудников РП и УТС в Штаб-квартире и региональных бюро, и все они, когда их в той или иной форме спрашивали об этом, в целом соглашались с данной точкой зрения.

60. Этому в основном было посвящено первое исследование, в ходе сбора данных для которого были получены различные и не совпадающие по содержанию и подходу ответы.

61. Фактические данные не были предоставлены ОИГ, несмотря на то, что такая информация в Организации имеется; для этого потребовалось бы просмотреть архивы, поскольку стройной комплексной информационной системы не существует.

62. Это подтвердили несколько должностных лиц ИКАО в Штаб-квартире и региональных бюро, отметив при этом, что в работе ИКАО основополагающими документами служат региональные аэронавигационные планы.

63. Этот вопрос конкретно отмечался рядом представителей ПРООН, которые предлагали, чтобы ИКАО уделяла больше внимания подготовке аналитических обзоров по конкретным странам, охватывающих стратегические аспекты развития авиации в конкретной стране.

64. Рабочие документы, посвященные данным вопросам, были достаточно хорошо освещены в первом докладе ОИГ по программе технического сотрудничества ИКАО (JIU/REP/91/6).

65. Такой единой основы в настоящее время не существует, как отмечалось должностными лицами ИКАО, ведающими финансовыми и административными вопросами в РП и УТС (C/FIN, C/ADM и C/PBO-TCB), и дело здесь не в противоречиях между РП и УТС, поскольку даже представители РП (C/FIN и C/ADM) и УТС (C/PBO-TCB и C/OAU-TCB) расходятся во взглядах по вопросу общей основы.

66. Этот вопрос особо подчеркивали многие сотрудники, в том числе почти все в УТС и несколько в РП, настолько, что создавалось впечатление, что это был хорошо заученный урок по оправданию отсутствия сотрудничества.

67. Анализ обширных записей, сделанных ОИГ в ходе интервью и бесед при подготовке как настоящего и предыдущего докладов, показывает, что доказательств наличия реальных фундаментальных функциональных различий привести невозможно.

68. Одним из примеров отсутствия понимания является то, что финансовая служба РП не выплачивает зарплату сотрудникам на местах быстрее, чем сотрудникам в Штаб-квартире, в результате чего возникают трудности у родственников таких сотрудников, работающих по месту жительства. Из этого была сделана большая проблема, которая, однако, лишь свидетельствует о том, что необходимо в большей степени учитывать конкретные особенности работы по линии ТС.

69. Такое сравнение является частью всеобъемлющего неофициального обзора, проводимого ОИГ в отношении осуществляемых учреждениями Организации Объединенных Наций операций по ТС. Данная информация взята из таблицы A.1 и таблицы A.2 в документе ПРООН DP/1990/72, где ИКАО и ИМО показаны как единственные учреждения-исполнители ПРООН, не получающие средств из РП (ПРООН/УОП и ЦМТ также не получают средств из РП, но, строго говоря, эти органы и не имеют своих РП; Всемирная туристская организация является учреждением-исполнителем ПРООН, но не входит в систему Организации Объединенных Наций). Однако в ИМО примерно 50 процентов общей суммы вспомогательных расходов по линии ТС покрывается из РП, что просто свидетельствует о несколько ином подходе к полной концептуальной интеграции.

70. Из уже упоминавшегося всеобъемлющего внутреннего обзора, проводимого в ОИГ в отношении структуры, организационного оформления и методов осуществления программы технического сотрудничества в организациях системы Организации Объединенных Наций.

71. Данные проблемы достаточно хорошо освещены в первом докладе ОИГ о программе технического сотрудничества ИКАО (JIU/REP/91/6).

72. Свидетельством признания этого может служить недавнее включение в программу работы и бюджет на 1993-1995 годы элементов ТС как части разделов программ по технической поддержке в каждой программе и основной программе управлений ИКАО (C-WP/9350). Пока не ясно, является ли это просто механическим применением структурных принципов без понимания того, какое место отводится аспектам ТС в соответствующей программе и каким приоритетом они пользуются. О том, что дело может обстоять именно так, говорит то, что программы в документе

составлены по стандартному, формальному формату Организации Объединенных Наций. Это хорошо для целей сравнения и "прозрачности", но не дает положительного выхода, если, как это имеет место в настоящем случае, более глубокий анализ показывает, что фактическая связь между элементами программ и итогами работы либо не показана (а в этом и заключается весь смысл данной работы), либо это сделано таким образом, что управлять решением задач с учетом поставленных целей невозможно.

73. В прошлом принципы ОИГ в отношении вспомогательных расходов рассматривались в ИКАО в различных документах УТС (например, в C-WP/9217), однако делалось это лишь в контексте финансирования штатного расписания УТС, а не в контексте концептуальной и функциональной интеграции РП и УТС.

74. Концепция системы стоимостного анализа ранее предлагалась ОИГ (например в документе JIU/REP/74/7), однако в то время учреждения Организации Объединенных Наций не приняли ее, ссылаясь на трудности, связанные с ее реализацией. Однако в результате дальнейшего развития методов стоимостного анализа, появления эффективных и экономичных информационных систем, а также внедрения таких систем во многих коммерческих и государственных организациях эксплуатация их стала реальной.

75. Эта система очень похожа на систему "почасовой оплаты", используемую многими организациями, ориентированными на исполнение проектов с полным возмещением затрат.

76. Такая система уже длительное время используется в ВОИС, которая может поделиться своим опытом.

77. Интересно было бы знать фактические затраты на обслуживание Совета по вопросам ТС. Неофициальные данные из ряда источников в ИКАО свидетельствуют о том, что 25 процентов всех кадровых ресурсов прямо или косвенно задействовано на обслуживании Совета по вопросам РП. Такие высокие затраты, возможно, характерны лишь для ИКАО, потому что ИКАО является единственным учреждением в системе Организации Объединенных Наций с постоянно заседающим руководящим органом. В других учреждениях небольшие исполнительные органы в лучшем случае собираются несколько раз в год, но не заседают постоянно (например, Исполнительный совет ЮНЕСКО и Координационный комитет ВОИС).

78. ПРООН выступает за создание единой универсальной системы стоимостного анализа, представляющий собой не простой набор принципов, а полностью развитую комплексную административную и автоматизированную систему.

79. Об этом говорится в документах ИКАО, использованных при подготовке доклада Брауна.

80. Хорошим примером может служить ВОИС, в структуре которой имеется фактически два юридических органа или подразделения; учет затрат на обеспечение выполнения различных конвенций ведется отдельно, потому что не все страны-члены являются участниками всех конвенций.

81. Эта мера должна дополняться приданием вопросам ТС более высокого приоритета в деятельности других управлений, с тем чтобы руководство их решением во всех управлениях ИКАО осуществлялось сверху. Данный вопрос особенно подчеркивали многие сотрудники региональных бюро.

82. В качестве такой отправной точки может отчасти служить одно из последних исследований такого рода, которое было проделано в 1985 году Рабочей группой по рассмотрению должностей за пределами УТС, финансируемых из фонда AOSCF (доклад от 22/11/85). В этой группе, по крайней мере, были представители всей организации, пришедшие

к какому-то общему мнению, хотя окончательного соглашения и максимальной отдачи получено не было.

83. Основное внимание при обсуждении вопроса о том, что делать с так называемым "встроенным" дефицитом, уделялось сокращению штатов и тому, как финансировать кадровый "костяк", например за счет средств РП; при этом никогда не возникал вопрос о правильности существующей структуры кадров.

84. Отказ УТС от технических аспектов путем ликвидации TSS был в данном контексте весьма уместным, несмотря на заявления о том, что в техническом отношении РП не ориентирована на ТС (т.е. не имеет реального опыта). Технический потенциал должен существовать в РП, а ориентированным на ТС он может стать в результате изменения подходов и концепций.

85. Это может быть в форме документов с изложением позиции по вопросам ТС и инструктивных указаний по взаимоотношениям с другими источниками финансирования, помимо ПРООН.

86. Этому в ИКАО уделялось мало внимания при обсуждении вопроса о штатном расписании. ОИГ смогла найти фактически лишь один документ, в котором каким-либо образом затрагивается данный аспект.

87. Основным примером в данном случае может служить Всемирный банк.

88. Упоминались такие очевидные факторы, как наличие связей в регионе, знание языков, однако все эти навыки являются "техническими" или профессиональными и они дополнительно обуславливают пригодность людей для работы в конкретном регионе, но отнюдь не свидетельствуют об их непригодности к работе в других регионах.

89. ОИГ изучила организационные структуры и степень координации деятельности в других учреждениях ООН, в ИАТА, Всемирном банке и двусторонних организациях, использующих принцип ротации в своих подразделениях, ведающих вопросами внешних сношений и международного сотрудничества в целях развития.

90. Классическим примером централизованной системы и неэффективной организации рабочего процесса является система предоставлений стипендий, по крайней мере, со слов пользователей и некоторых технических специалистов. Консультации с пользователями проводятся в недостаточном объеме, спецификации мало соответствуют реальному положению вещей, а подготовка кадров и поддержка обеспечиваются в такой малой степени, что даже те части системы, которые внедрены, не используются. Во многих РБ работа все еще выполняется вручную, и 80 процентов рабочего времени сотрудников категории общего обслуживания, финансируемых из фонда AOSCF, уходит на административное обеспечение программы стипендий. Если учесть, что в 1991 году затраты на стипендии составили лишь 17 процентов от общих затрат на проекты ТС (распечатка административной системы УТС от 30/8/91), становится ясным, что некоторые вопросы необходимо решать.

91. Об этом говорилось в некоторых прошлых документах ИКАО и, в частности, совсем недавно в письменных замечаниях к проекту первого доклада ОИГ.

92. Например в части автоматизации административно-производственной деятельности УТС традиционно является одним из самых активных пользователей, и на определенном этапе эксплуатация им собственной системы была оправдана.

93. Любые различия, о которых заявляется, вызваны отсутствием интеграции и понимания конкретных потребностей и нужд, связанных с отдельными задачами и инициативами. Любые

различия, если они существуют, можно было бы устранить путем надлежащего распределения приоритетов на всех уровнях организационной структуры

94. С точки зрения конкуренции аналогичные программы в секторе гражданской авиации уже существуют (например, в ИАТА), и если программе CAPS не будет обеспечена должная реклама, возможный источник доходов может быть утрачен.

95. Начальник финансовой службы РП, будучи руководителем финансов всей ИКАО, должен знать, как решаются финансовые вопросы в УТС и в других управлениях. Однако в настоящее время дело обстоит иначе.

96. Проблема темпов и оперативности опять-таки является общей и вызвана отсутствием у РП и УТС интеграции, знания и понимания друг друга.

97. Эти меры позволили повысить производительность, хотя некоторые данные свидетельствуют о том, что прогнозы в отношении повышения производительности в результате внедрения информационной техники в полной мере не сбылись. Необходима полная децентрализация использования автоматизированных систем, когда, например, автор первоначального документа составляет и обрабатывает его непосредственно на ЭВМ без многочисленных перепечаток. Вообще в ИКАО, как и во всей системе Организации Объединенных Наций в целом, зачастую неправильно понимается тот факт, что для **пользования** ЭВМ и информационной техникой (в отличие от проектирования, обеспечения работы и обслуживания) не требуется специальная подготовка, которая имеется у специалистов по информационной технике, и что ЭВМ должна быть для сотрудников таким же обычным орудием производства, как, скажем, ручка или телефон. Пользование ЭВМ, включая, при необходимости, разработку данных, должно быть неотъемлемой частью рабочего процесса и не должно рассматриваться в качестве задачи, выходящей за рамки этого процесса. Например в случае, если конкретное подразделение или сотрудник осуществляет сбор и обработку данных в процессе своей работы, то же самое подразделение и сотрудник должны также регистрировать и обновлять эти данные в процессе их использования. Часто можно столкнуться с тем, что сбором данных занимаются одни люди, затем эти данные регистрируются вручную путем заполнения специальной формы, а уже затем они направляются в подразделение, занимающееся обработкой данных, которое фактически вводит эти данные в ЭВМ. Процедура эта громоздка и требует больших затрат, а также приводит к накоплению необработанных данных, в результате чего организации приходится пользоваться устаревшей информацией.

98. В ВОИС, например, стоимостной анализ выполняется централизованно с помощью центральной системы ЭВМ, требующей централизованного контроля и анализа ассигнований и использования дистрибутивных ключей.

99. Это вытекает из бесед с соответствующими должностными лицами ИКАО, а также замечаний, сделанных на основе анализа рабочей нагрузки, выполненного в процессе подготовки некоторых прикладных программ ЭВМ для УТС. (К сожалению, основные данные по данному вопросу отсутствовали, поскольку они были уничтожены после первоначального использования). Данная информация не была подкреплена фактическими данными из независимых источников.

100. К таким современным эффективным методам относятся конференц-связь с помощью ЭВМ, видеотехники и т.д.