

JIU/REP/2002/2

RUSSIAN

Original: ENGLISH

**ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ПОДХОД
В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ:
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДЕКЛАРАЦИИ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

*Доклад подготовил
Дорис Берtrand*

Объединенная инспекционная группа



**Организация Объединенных Наций,
Июнь 2002 года**

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Сокращения		iv
РЕЗЮМЕ		vii
ВВЕДЕНИЕ	1 - 6	1
ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ЭКСПЕРИМЕНТЫ ПО СОСТАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТА И ПЛАНИРОВАНИЮ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТЫ: НЕДОСТАТКИ	7 - 79	2
A. Концепции результатов в Организации Объединенных Наций в государствах-членах	7 - 8	2
B. Концепции результатов в контексте бюджета и планирования Организации Объединенных Наций и в государствах-членах	9 - 17	4
C. Конструктивная критика нынешних опытов с составлением бюджета и планированием, ориентированными на конечные результаты	18 - 35	9
D. Пример из бюджета по программам на 2002-2003 годы	36 - 42	14
E. Причины неудовлетворенности: отсутствие содержательных показателей достижения в бюджете по программам и среднесрочном плане	43 - 55	17
F. Пример из среднесрочного плана на 2002-2003 годы	56 - 65	21
G. Необходимость постоянного рассмотрения всей работы по составлению бюджета и планированию, ориентированным на результаты: выводы, касающиеся нынешнего эксперимента	66 - 77	24
H. Среднесрочные перспективы	78 - 79	27

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ЧАСТЬ ВТОРАЯ. СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ И РЕАЛИСТИЧЕСКИЙ ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ПОДХОД В СРЕДНЕСРОЧНОМ ПЛАНЕ: НОВЫЙ КЛИМАТ СОТРУДНИЧЕСТВА	80 - 139	29
A. Реформы в Организации Объединенных Наций	84 - 87	31
B. Параллельные усилия по проведению реформ в бреттонвудских учреждениях	88 - 92	33
C. Декларация тысячелетия и План Генерального секретаря: четкое обязательство со стороны международного сообщества	93 - 95	36
D. Оценка нынешней ситуации, что остается сделать для осуществления Декларации тысячелетия: необходимо создать новые среднесрочные инструменты и процессы взамен среднесрочного плана	96 - 100	38
E. Отсутствие согласованных единых стратегических рамок и координации действующих лиц: интеграция социальной проблематики в функции рамок макроэкономической политики Организации Объединенных Наций	101 - 107	40
F. Сотрудничество разных действующих лиц, участвующих в инициативах по борьбе с нищетой	108 - 114	45
G. Настало время для того, чтобы каждые пять лет бреттонвудские учреждения, система Организации Объединенных Наций и соответствующие страны проводили реальное обсуждение стратегии	115 - 121	48
H. Обсуждение каждые пять лет стратегий на уровне стран	122 - 129	52

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. Обсуждение каждые пять лет стратегий на глобальном уровне	130 - 137	55
J. Обсуждение стратегий, проводимые каждые пять лет в Совете Безопасности по вопросам предотвращения конфликтов и о его связи со стратегиями развития и борьбы с нищетой	138 - 139	60
Приложение I		61
Приложение II		63

СОКРАЩЕНИЯ

АКК	Административный комитет по координации (в настоящее время КССР)
БВУ	Бреттонвудские учреждения
БОР	Составление бюджета, ориентированного на конечные результаты
БСВЗ	Инициатива по уменьшению долга бедных стран с высокой задолженностью (Всемирный банк)
ВБ	Всемирный банк
ВНП	Валовый национальный продукт
ВРПР	Всеобъемлющая рамочная программа в области развития
ВТО	Всемирная торговая организация
ГРООН	Группа развития Организации Объединенных Наций
ДСБН	Документ о стратегии борьбы с нищетой
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам
ЕОДС	Единый обзорный доклад по стране
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КПБН	Кредиты в поддержку борьбы с нищетой
КПК	Комитет по программе и координации
КСР	Комитет содействия развитию
КССР	Координационный совет старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (ранее АКК)
МАР	Международная ассоциация развития
МВФ	Международный валютный фонд
МКФР	Международная конференция по финансированию развития
МПП	Мировая продовольственная программа
НПО	Неправительственная организация
НРС	Наименее развитые страны
ОПР	Официальная помощь развития
ОСО	Общая страновая оценка
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
РФСП	Расширенный фонд структурной перестройки (МВФ)
СГУ	Служба государственного управления (ОЭСР)
СПС	Стратегия помощи странам (Всемирный банк)
ССП	Среднесрочный план
СССОД	Среднесрочный стратегический обзорный доклад

ССОДПК	Среднесрочный обзорный доклад о предотвращении конфликтов
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФБР	Фонд борьбы с нищетой и роста (МВФ)
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

РЕЗЮМЕ

"Я убежден в том, что мы можем и должны сделать еще больше".

*Кофи А. Аннан*¹

Декларация тысячелетия, принятая в конце второго тысячелетия 147 главами государств и правительств и в общей сложности 189 государствами-участниками, поставила перед международным сообществом новые задачи. Она установила четкие цели в областях мира, предотвращения конфликтов, искоренения нищеты, развития в самом широком смысле, защиты уязвимых, особых потребностей Африки, если назвать лишь некоторые из них, и установила сроки их достижения, отнесенные главным образом к 2015 году. В "Плане осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций" (A/56/326) Генеральный секретарь подчеркнул "огромное значение всеобъемлющего подхода и скоординированной стратегии" по достижению целей Декларации тысячелетия. Он далее заявил: "Для международного сообщества только что закончилась эпоха взятия обязательств. Теперь оно должно вступить в эпоху их выполнения и должно мобилизовать волю и ресурсы, необходимые для выполнения данных обещаний". Он также подчеркнул, что за тем, как они выполняются, будет следить весь мир.

¹ "Доклад Генерального секретаря о работе Организации" (A/56/1, пункт 12, 6 сентября 2001 года).

В системе Организации Объединенных Наций² и в бреттонвудских учреждениях (БВУ), т.е. Всемирном банке и Международном валютном фонде³, были предприняты усилия по переходу на новые методы работы:

- реформы Организации Объединенных Наций были начаты Генеральным секретарем в 1997 году в целях повышения внутренней связности в Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с БВУ. Внедрение концепции ориентации на результаты в работе над бюджетом и планированием придало управленческой культуре Организации дополнительный импульс движения к переменам;
- в БВУ произошли важные изменения, в силу которых они стали уделять первостепенное внимание борьбе с нищетой, признавая, что для выполнения этой задачи необходимо, чтобы цели социального развития получали всяческое внимание в ходе макроэкономических преобразований и структурных реформ. Всеобъемлющая рамочная программа в области развития (ВРПР), разработанная президентом группы Всемирного банка, Джеймсом Д. Вулфенсоном, построена на холистическом подходе к развитию и служит основой документов о стратегии борьбы с нищетой (ДСБН), подготавливаемых развивающимися странами, в соответствии с концепцией их ведущей роли, вместе с БВУ, с тем чтобы они получили право на списание части задолженности.

² В настоящем докладе в систему Организации Объединенных Наций не включаются бреттонвудские учреждения, хотя в литературе в этом вопросе нет единообразия. Под системой Организации Объединенных Наций здесь понимаются Организация Объединенных Наций, ее учреждения, программы и фонды.

³ Настоящий доклад адресован государствам - членам системы Организации Объединенных Наций. Поскольку в докладе также затронута деятельность БВУ и Всемирной торговой организации (ВТО), которая имеет ключевое и зачастую решающее значение для развивающихся стран, а также поскольку они представляют собой составной элемент международного сообщества и являются членами Координационного совета старших руководителей системы Организации Объединенных Наций (КССР), в настоящем докладе трудно оставить их в стороне. Как отмечается в резюме одного из "круглых столов" на уровне министров на Международной конференции по финансированию развития (МКФР) по теме "Согласованность в интересах развития" (A/CONF.198/8/Add.7, пункт 5): "Ораторы указали на важное значение углубления согласованности деятельности Организации Объединенных Наций, бреттонвудских учреждений и Всемирной торговой организации, а также региональных финансовых учреждений".

Такой климат реформы и сотрудничества создал обнадеживающий контекст и позволит Организации Объединенных Наций справиться с задачей, возложенной на нее согласно пункту 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций - "поддерживать международный мир и безопасность" и "осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера". Этим также была создана возможность усилить координирующую роль Экономического и Социального Совета, закрепленную в статьях 62, 63 и 64 Устава. На этом фоне концепция результатов, в настоящее время используемая Организацией Объединенных Наций, нуждается в уточнении и приведении в соответствие с целями Декларации тысячелетия. Настоящий доклад призван уточнить концепцию результатов.

Доклад состоит из двух частей: в первой части рассмотрены эксперименты по ориентированному на результаты процессу составления бюджета и планирования и их недостатки, а также поясняется, как и почему они могли бы быть улучшены и пересмотрены. Во второй части рассматриваются новые инструменты и процессы, которые необходимо создать для того, чтобы система Организации Объединенных Наций могла придерживаться реалистичного подхода, нацеленного на достижение практических результатов, давая государствам-членам важные инструменты контроля за прогрессом в достижении целей Декларации тысячелетия.

В первой части показано, что результаты (называемые в контексте бюджета по программам и среднесрочного планирования Организации Объединенных Наций "ожидаемыми достижениями") понимаются несколько расплывчато как все основные результаты, которые дает деятельность по программам собственно самой Организации Объединенных Наций. С другой стороны, результаты, упоминаемые в Декларации тысячелетия и крупными конференциями Организации Объединенных Наций, должны пониматься как результаты, которые должны быть достигнуты на уровне стран и глобальном уровне при содействии международного сообщества.

В первой части также рассмотрено использование правительствами стран нацеленных на результаты методов управления, в частности ориентированного на результаты бюджетного процесса (пункт 8 и приложение I), и показано различие в необходимых для этого условиях в масштабе стран и в международном контексте (пункт 9 и далее). В ней обосновывается тот тезис, что неудовлетворенность, имеющаяся в Секретариате Организации Объединенных Наций в связи с ориентированными на результаты методами составления бюджета и планирования, как они применяются в настоящее время, отчасти обусловлена тем, что различие между национальным и международным контекстами, рассмотренное в докладе, не было в полной мере принято во внимание.

Здесь же содержится тот тезис, что ориентированные на результаты методы не были приспособлены к потребностям и реальностям международных организаций, например Организации Объединенных Наций (пункт 24 и далее). В обоснование этого приводятся примеры из бюджета по программам на 2002 и 2003 годы и среднесрочного плана (ССП) на 2002-2005 годы (пункт 43 и далее). Разумеется, использование ориентированных на результаты методов составления бюджета и планирования в контексте Организации Объединенных Наций гораздо сложнее, чем в контексте государств, ввиду числа субъектов принятия решений (числа государств-членов), характера программной деятельности, нечеткости целей, отсутствия реальных ограничений по времени, отсутствия базисных данных для сопоставления, ненадлежащей увязки целей с ресурсами и, последнее - по порядку, но не по важности, - роли и отдачи Организации Объединенных Наций в процессе заметных перемен.

В докладе содержится та рекомендация, чтобы нынешняя методика ориентированного на результаты бюджетного процесса постоянно изучалась и дополнительно приспособлялась к потребностям государств-членов в целях выявления и оценки перемен. Рекомендации касаются выработки более содержательного определения концепции "ожидаемых достижений", прежде всего ввиду временных ограничений, налагаемых двухгодичным периодом, форматом основанного на результатах бюджета по программам и необходимости создания необходимой среды.

РЕКОМЕНДАЦИИ 1 И 2:

- 1. Концепцию "результатов" необходимо уточнить. Необходимо проводить различие между результатами деятельности по программам собственно Организации Объединенных Наций, т.е. достижениями, как это слово используется в контексте бюджета по программам, и результатами на уровне стран и глобальном уровне, как это слово используется в контексте крупных конференций Организации Объединенных Наций и в Декларации тысячелетия.**
- 2. Применение ориентированных на результаты методов составления бюджета в Организации Объединенных Наций нуждается в постоянном изучении в целях их адаптации к весьма специфическому характеру Организации Объединенных Наций и с учетом необходимости того, чтобы государства-члены видели перемены. Концепция достижений должна быть более четко и точно определена руководителями программ и вместе с ними, поскольку именно те в конечном счете будут отвечать за результаты программ. Необходимо создать необходимую среду, включая динамичное и гибкое управление людскими ресурсами, адекватные информационные системы, системы обучения персонала, повышение уверенности не**

только в Секретариате, но и в отношениях между Секретариатом и государствами-членами, а также расширение прав руководителей программ при усилении их ответственности. Что касается административной и другой вспомогательной деятельности, то здесь необходимо больше конкретности (см. пункт 77).

Вторая часть доклада должна дать ответ на вопрос о том, каков мог бы быть реалистичный и практический ориентированный на результаты подход в среднесрочной перспективе, с тем чтобы можно было наметить пути достижения целей Декларации тысячелетия. Более подробно рассматриваются усилия по проведению реформы как в системе Организации Объединенных Наций, так и в БВУ, с особым упором на экономической и социальной областях. В докладе показано, что вновь созданный климат сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций и в отношениях с БВУ позволил добиться определенного прогресса и создает важные возможности (пункты 80-100), однако еще остается сделать многое для своевременного достижения целей Декларации тысячелетия.

В настоящее время не имеется какой-либо стратегической платформы, принятой всеми участниками работы по достижению целей Декларации тысячелетия. Новый упор БВУ на борьбу с нищетой еще не привел к заметному изменению политики структурной перестройки. Оставшаяся по сути неизменной макроэкономическая и структурная политика лишь пополнилась уделением внимания некоторым социальным проблемам. Равным образом вопрос о финансировании рекомендуемых мер по борьбе с нищетой еще не был рассмотрен предметным и вызывающим доверие образом (пункт 117). БВУ признают, что процесс выработки стратегий "не позволяет достичь баланса в решении макроэкономических, социальных и структурных проблем" (пункт 101). Те же оговорки содержатся и в докладах Организации Объединенных Наций (пункты 102-104).

На уровне стран готовится слишком много документов, зачастую содержащих те же описания, что имеет высокие транзакционные издержки как для системы Организации Объединенных Наций, так и для БВУ (пункты 115, 116 и 123). Некоторые из них посвящены главным образом проблемам социального развития, а другие, подготовленные БВУ, - экономическим, финансовым и структурным аспектам и условиям, предъявляемым в связи со структурной перестройкой. Кроме того, на уровне стран и на глобальном уровне еще не состоялось серьезного обсуждения между БВУ, ВТО, системой Организации Объединенных Наций, ведущими странами-донорами и заинтересованными странами по поводу должного учета социальных проблем (которыми занимается прежде всего система Организации Объединенных Наций) в рекомендациях БВУ, касающихся главным образом макроэкономической, финансовой и структурной политики, в целях достижения социальной и политической жизнеспособности, последовательности и устойчивости. Не налажен процесс организации более действенной координации всех

действующих лиц, поскольку Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) в первую очередь нацелена на решение социальных проблем и задействует главным образом партнеров системы Организации Объединенных Наций. Наконец, нет возможности обсуждения связей между экономической и социальной политикой, при том что они могут иметь отношение к роли Организации Объединенных Наций по предотвращению конфликтов (пункт 119). Все эти пробелы необходимо заполнить. В рекомендациях доклада предлагаются возможные решения.

РЕКОМЕНДАЦИИ 3-8:

3. Применительно к среднесрочной перспективе, на уровне стран чрезмерное число документов и докладов, посвященных описанию ситуации в стране, следует заменить после консультаций с КССР, **единым документом, который будет называться *Единый страновой обзорный доклад (ЕСОД)*, подготавливаемым по схеме, изложенной в пунктах 125-126. Такой ЕСОД в будущем должен в максимально возможной степени заменить доклады, подготавливаемые отдельными организациями в целях снижения трансакционных издержек и предотвращения дублирования. Каждые пять лет на уровне стран следует проводить обсуждение обзора стратегий в целях достижения соглашения по применяемой стратегии (см. пункт 128).**

4. На глобальном уровне каждые пять лет Организации Объединенных Наций следует готовить доклад, обобщающий обсуждение на уровне стран, дополненный описанием передового опыта и полученных уроков и сделанных выводов. Такой доклад, который будет называться *стратегический среднесрочный обзорный доклад (СССОД)*, должен в максимально возможной степени устанавливать типологию сравнимых ситуаций в различных странах, касающихся экономического и социального развития и нищеты, а также предлагать стратегии применительно к каждому их виду (см. пункт 135). Цель будет заключаться в выработке на среднесрочный период координированной, связанной, если не единой, стратегической платформы системы Организации Объединенных Наций, БВУ и других ведущих действующих лиц, которая будет помогать государствам-членам в достижении целей Декларации тысячелетия.

5. *Стратегический среднесрочный обзорный доклад (СССОД)* вместе с всеобъемлющим статистическим докладом, который в своем Плане осуществления Декларации тысячелетия обещал представлять Генеральный секретарь, должен представляться каждые пять лет проводимому на высоком уровне совещанию Экономического и Социального Совета. Цель этого будет заключаться в укреплении

консенсуса и обеспечении согласованности политики и стратегий развития и борьбы с нищетой, даче руководящих указаний международным учреждениям и в принятии среднесрочных обязательств в отношении внешнего содействия. Согласованная и координированная стратегическая политическая платформа, которая будет выработана по итогам такого процесса, могла бы стать дополнительным вкладом в осуществление Декларации тысячелетия (см. пункт 136). Такое обсуждение должно сделать возможным достижение консенсуса относительно того, каким образом обеспечить увязку структурной перестройки с борьбой с нищетой на устойчивой основе.

6. Подготовка такого комплексного обобщающего доклада Организацией Объединенных Наций потребует значительного числа квалифицированных сотрудников. Ввиду нынешних ресурсных ограничений следует рассмотреть возможность сокращения в конечном счете числа или тематики документов по социально-экономическим вопросам, подготавливаемых в настоящее время Организацией Объединенных Наций, в той мере, в какой они затрагивают одни и те же вопросы и не отличаются по своим общим выводам. Ввиду того, что не все разнообразные описательные доклады о мировом, экономическом и социальном положении имеют политическую ориентацию, имеются *основания для переоценки и в конечном итоге оптимизации их подготовки* (см. пункт 133).

7. Параллельно указанным выше инициативам и для того, чтобы дать возможность Организации Объединенных Наций выполнять свои задачи согласно пункту 3 статьи 1 Устава Организации Объединенных Наций, каждые пять лет на основе СССОД Секретариату Организации Объединенных Наций следует готовить среднесрочный обзорный доклад о предотвращении конфликтов (ССОДПК), описывающий связи между прогрессом, достигнутым в деле борьбы с нищетой, ускорением развития и предотвращением конфликтов. Такой доклад следует *представлять Совету Безопасности для обсуждения на этом форуме и, в случае принятия такого решения, также Генеральной Ассамблее* (см. пункт 138).

8. Что касается *будущего работы над ССП*, то государства-члены могли бы выбрать один из *двух вариантов*.

- *Вариант 1:* Если два новых инструмента, которые рекомендовалось создать, а именно *ЕСОД* и *СССОД*, описанные в рекомендациях 3 и 4, удовлетворяют требованиям государств-членов, касающимся среднесрочной стратегической ориентации, они, *возможно, решат не принимать следующего плана взамен нынешнего ССП на 2002-2005 годы.*

- ***Вариант 2:*** В следующем ССП, если он будет сохранен, необходимо будет учитывать оба рекомендованных новых инструмента. Их общие выводы, касающиеся программ и деятельности Организации Объединенных Наций, необходимо будет наполнить конкретным содержанием в следующем ССП. Необходимо делать акцент на полной интеграции целей Декларации тысячелетия и рекомендаций Плана Генерального секретаря в существующие и будущие ССП Организации, с тем чтобы государства-члены могли оценивать актуальность и согласованность стратегии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия государствам-членам в достижении целей Декларации тысячелетия.

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе предпринята попытка уточнить концепцию результатов, в настоящее время используемую в Организации Объединенных Наций. С одной стороны, в бюджете по программам и ССП результаты находят свое выражение как ожидаемые достижения и понимаются, несколько расплывчато, как главным образом результаты, полученные в результате деятельности по программам самой Организации Объединенных Наций. С другой стороны, следует понимать, что в концепции результатов, использованной в Декларации тысячелетия и на крупных конференциях Организации Объединенных Наций, имеются в виду те результаты, которые должны быть получены при содействии международного сообщества на уровне стран и глобальном уровне, что будет также охватывать важные региональные измерения.
2. Инспектор считает важным изучить вопрос о том, выполняют ли обе концепции ту функцию, которая на них возложена, а также отвечают ли они ожиданиям государств-членов. Изучение этого вопроса показывает, что более узкая концепция результатов, понимаемых главным образом как результаты деятельности Организации Объединенных Наций, имеет существенные ограничения, как показано в первой части доклада, где рассматривается нынешнее использование подхода, ориентированного на результаты, в контексте бюджета по программам на 2002-2003 годы и ССП на 2002-2005 годы.
3. В свете выводов, полученных благодаря нынешним экспериментам с составлением бюджета и планированием, основанными на результатах, в докладе предлагается, чтобы по крайней мере в среднесрочной перспективе была принята более масштабная концепция результатов, т.е. концепция, используемая в контексте Декларации тысячелетия и других крупных конференциях Организации Объединенных Наций. **Это в свою очередь подводит к повторному рассмотрению во второй части всей работы по планированию, которая в настоящее время ведется в контексте ССП.**
4. Кроме того, предлагается пересмотреть инструменты и процессы для приведения такой работы в гораздо большее соответствие с провозглашенной государствами-членами целью создания "основы для осуществления Декларации тысячелетия", призывом к применению "комплексного скоординированного всеобъемлющего и сбалансированного подхода к осуществлению Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций на национальном, региональном и международном уровнях"⁴, а также целью безотлагательного рассмотрения "вопроса о путях увязки деятельности по осуществлению Декларации тысячелетия с процессом подготовки двухгодичных бюджетов и

⁴ "Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия" (A/RES/55/162), седьмой пункт преамбулы и пункт 1 постановляющей части.

среднесрочных планов"⁵. В нем затронуты предложение "бреттон-вудским учреждениям принять активное участие в осуществлении решений Саммита" и предложение ВТО "внести свой вклад в осуществление Декларации тысячелетия"⁶.

5. Кроме того, высказывается мнение, что предлагаемые новые инструменты и процесс должны содействовать достижению задач, возложенных на Организацию Объединенных Наций по статье 1 Устава, т.е. "поддерживать международный мир и безопасность" и "осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера". Климат сотрудничества, созданный, в частности, благодаря реформам, проведенным по инициативе Генерального секретаря в 1997 году, и готовность государств-членов прилагать совместные усилия в рамках системы Организации Объединенных Наций ради достижения согласованных ими целей, воплощенных в Декларации тысячелетия, дает многообещающий контекст для движения вперед в этом направлении.

6. Таким образом, настоящий доклад состоит из двух частей: в первой части рассмотрен опыт ориентированного на результаты процесса составления бюджета и планирования и его недостатки, а также поясняется, как и почему его можно было бы улучшить и пересмотреть. Во второй части описаны новые инструменты и новый процесс, которые могли бы позволить системе Организации Объединенных Наций проводить реалистичный подход, нацеленный на достижение практических результатов, а также дать государствам-членам другие важные инструменты для контроля за прогрессом в достижении целей Декларации тысячелетия.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ. ЭКСПЕРИМЕНТ ПО СОСТАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТА И ПЛАНИРОВАНИЮ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТЫ: НЕДОСТАТКИ

А. КОНЦЕПЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ

7. Введение концепции "результатов" связано со сложностями, поскольку она предполагает, что в самом деле можно дать количественную оценку эффективности деятельности Организации Объединенных Наций с определенной степенью точности. Однако опыт показывает, что это весьма затруднительно. Тем не менее анализ этой проблемы дает возможность углубить анализ самой природы деятельности **Организации Объединенных Наций** и уточнить причины трудностей, на которые

⁵ Там же, пункт 10.

⁶ Там же, пункты 12 и 13.

натолкнулись в прошлом сходные попытки, и наконец уяснить, почему государствам-членам и общественности в целом трудно дать четкое представление о том, что делает Организация Объединенных Наций и как и в какой мере она способна помочь усилиям государств-членов. Концепция ориентированного на результаты составления бюджета была введена в Организации Объединенных Наций в 1997 году⁷. Были предприняты существенные усилия и затрачены большие ресурсы - как кадровые, так и финансовые. Это включало в себя составление на экспериментальной основе бюджета по программам на 2001-2002 годы с несколькими макетными главами, бюджета по программам на 2002-2003 годы⁸ и ССП на 2002-2005 годы⁹. Их цель заключалась в достижении большей четкости и более полного понимания деятельности различных программ, а также в том, чтобы показать, что могут быть достигнуты "результаты"¹⁰. Бюджет по программам на 2002-2003 годы - это первое предложение по бюджету по программам в рамках ССП на период 2002-2005 годов, а также первое предложение, в котором используется формат бюджета, ориентированного на конкретные результаты. В нем отражены концепции, утвержденные Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 55/231 от 23 декабря 2000 года. Генеральный секретарь Кофи А. Аннан далее отметил, что "новый формат обеспечивает укрепление связей со среднесрочным планом и означает переход в рамках бюджетного процесса от главным образом количественной ориентации на ресурсы к более целенаправленной ориентации на качественный подход на основе ожидаемых достижений, результатов осуществления программ и оценки эффективности деятельности Организации"¹¹. Таким образом, нынешний формат бюджета нацелен на обеспечение большей четкости в отношении деятельности Организации Объединенных Наций, а тем самым и на более полное понимание деятельности различных программ Организации Объединенных Наций, а также на то, чтобы показать, что могут быть получены осязаемые результаты. Разумеется, если бы Организация Объединенных Наций смогла продемонстрировать, что каждые два года (или каждые четыре года, нынешняя

⁷ "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформ" (A/51/950 от 14 июля 1997 года и A/51/950/Add.6 от 12 ноября 1997 года о составлении бюджетов, ориентированных на конечные результаты).

⁸ A/56/6 (Sect. 9) от 19 апреля 2001 года.

⁹ A/55/6 от 4 апреля 2000 года.

¹⁰ Называемые в контексте бюджета по программам и ССП ожидаемыми достижениями и показателями достижения результатов; поскольку доклад касается общепринятых концепций составления бюджета и планирования, ориентированных на результаты, в нем чаще будет использоваться термин "результат".

¹¹ Предисловие и введение к предлагаемому бюджету по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов (A/56/6 от 25 апреля 2001 года).

продолжительность периода ССП) могут быть достигнуты конкретные, поддающиеся проверке результаты и что вид результатов, которые должны быть получены, может быть указан заранее, будь то в областях поддержания мира или экономических и социальных вопросов, прав человека и т.п., то это уменьшило бы сомнения общественности в отношении эффективности и действенности Организации Объединенных Наций. Это могло бы даже сыграть важнейшую роль в повышении поддержки Организации правительствами, а также способствовало бы мобилизации средств в частном секторе. С учетом всего того, что с этим связано, такие цели чрезвычайно важны. Главный вопрос заключается в том, имеются ли условия для того, чтобы такие цели стали достижимыми.

8. Эксперименты с методами ориентированного на результаты составления бюджетов в Организации Объединенных Наций имели в качестве образца новую методику, принятую рядом государств-членов в процессе подготовки их государственных бюджетов.

В **приложении I** содержится обзор различного опыта такого рода и резюме состояния дел в этой области¹². В нем, в частности, показано различие, проводимое между целями разного уровня, среди которых выделяются цели или общие задачи, задачи и контрольные показатели. Последние - наиболее детализированный уровень, отвечающий требованиям конкретности, измеримости, достижимости, нацеленности на результат и ограниченности по срокам. Хотя такие эксперименты, безусловно, могут дать уроки для Организации Объединенных Наций и системы Организации Объединенных Наций, их, очевидно, необходимо адаптировать с учетом специфики международных организаций. Пока что такой адаптации не было проведено надлежащим образом.

V. КОНЦЕПЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ В КОНТЕКСТЕ БЮДЖЕТА И ПЛАНИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ

9. Налицо существенное различие между концепцией результатов в контексте правительств стран и в контексте Организации Объединенных Наций. В первом случае определение и осуществление программ находится в руках правительства, которое по определению проводит политику, утвержденную парламентом страны. **Поэтому планирование, ориентированное на результаты, в этом случае более осуществимо, поскольку правительство руководит процессом, используемым внутри страны** для достижения желаемых результатов. Правительство может принять обязательства, касающиеся необходимых ресурсов; оно может определять проводимые стратегии; кроме того, оно может обеспечивать необходимую увязку политики между секторами и видами деятельности. Правительство также обладает средствами для получения

¹² Автор использовал работу, сделанную в 2001 году Рабочей группой старших должностных лиц по бюджету Службы государственного управления (СГУ) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

объективных оценок результатов, а также корректировки или изменения при необходимости своей стратегии. Наконец, правительство может проводить четкое различие между целями разного уровня (целями, задачами и контрольными цифрами), поскольку оно может формулировать решения на всех этих уровнях. **Оно может отмечать изменения, сопоставляя базовые данные на начало программы и данные, полученные в конце установленного периода. Вид результатов**, которых страна желает достичь (например, снижение демографического роста, увеличение числа квалифицированных специалистов в конкретных областях, повышение показателя школьного охвата и т.д.) может быть выражен в конкретных цифрах. Разумеется, даже в контексте бюджета страны не все виды деятельности поддаются конкретному планированию. К тому же государства могут даже не достигать своих плановых цифр, сколь бы хороша ни была выбранная ими стратегия, например из-за изменений во внешнеэкономической обстановке, на которую они не могут оказывать реального воздействия.

10. Однако в том, что касается Организации Объединенных Наций и других международных организаций, то здесь ситуация выглядит во многом иначе. В Организации Объединенных Наций такая деятельность, результаты которой могут быть выражены путем сопоставления двух цифр, встречается крайне редко. Например, можно рассчитать рост числа стран, осуществляющих данную конвенцию или придерживающихся определенной рекомендуемой практики (если осуществление зависит только от усилий, предпринятых Организацией Объединенных Наций в этом направлении), или рассчитать рост числа реализованных публикаций за данный период времени. Однако, как будет показано ниже, в тех случаях, когда используются такие показатели достижений, никогда не приводится цифр, что, по-видимому, указывает на то, что здесь были встречены некоторые трудности.

11. **В Организации Объединенных Наций ориентация и осуществление программ зависят от степени консенсуса, существующего между всеми государствами-членами, а также от их политической воли сотрудничать в осуществлении этих программ.** Некоторые важные программы Организации Объединенных Наций посвящены попыткам достижения максимально возможного консенсуса. Если бы те, кто принимает решения, сами определяли цели или даже контрольные цифры более точным образом, то это помогло бы работе руководителей программ. Эффективность и действенность системы, ориентированной на конкретные результаты, в большой мере зависит от готовности государств-членов быть конкретными в этих вопросах, четко определить свои цели или даже контрольные цифры. **Однако это также в решающей степени зависит от их готовности выделить необходимые ресурсы.**

12. Более того, очень трудно продемонстрировать какие-либо заметные изменения, если первоначальная ситуация в момент начала деятельности Организации Объединенных Наций в той или иной стране (или на всемирном уровне) не определена. Еще труднее показать их, если роль Организации Объединенных Наций по достижению перемен не носит основополагающего характера. В большинстве случаев **Организация Объединенных Наций, пытаясь достичь перемен, а значит и результатов, очевидно, действует не в одиночку.** То, что деятельность и программа Организации Объединенных Наций осуществляются во всех районах мира и одновременно сложны и масштабны, создает дополнительные трудности. Даже если бы Организация Объединенных Наций пыталась поддерживать координацию между различными прочими действующими лицами в рамках международного сообщества, было бы невозможно отнести на счет одной только Организации Объединенных Наций те результаты, которые получены благодаря такой координации. Кроме того, часто от ряда действующих лиц нельзя получить обязательств по выделению необходимых ресурсов. Еще одна трудность вызвана тем, что те, кто принимают решения в Организации Объединенных Наций, используют формулировки, которые чересчур расплывчаты и чересчур общи для постановки задач¹³. Например, применительно к искоренению нищеты или поощрению прав человека задачи указаны лишь в долгосрочном плане (например, на 2015 год), и они не сопровождаются четкими планами действий на среднесрочный период. Здесь выдвигается тезис, что такого вида работа, которая ведется Организацией Объединенных Наций, - консультативные услуги и техническая помощь и тому подобное - при отсутствии серьезных усилий по координации не может привести к каким-либо четким результатам.

13. В Организации Объединенных Наций имеется несколько уровней возможных результатов:

- Результаты *в плане конкретной отдачи*, например, публикации, доклады, семинары, совещания, обеспечение работы комиссий, оперативная деятельность, если она ведется;
- Результаты *в плане конечного итога, который способен оказать длительное воздействие*, как, например, принятие и ратификация международной конвенции, создание учреждения, способного длительное время оказывать помощь государствам-членам, как в случае научно-исследовательских институтов, учебных центров, вложений в длительно используемое оборудование, публикация справочников, которые при их регулярном

¹³ Именуемых "целями" в документе "План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций: доклад Генерального секретаря" (A/56/326 от 6 сентября 2001 года).

обновлении могут быть полезными на протяжении нескольких лет, и т. п. Получение итогов длительного характера обычно требует комплекса оперативной деятельности и предоставления консультаций;

- Результаты в плане *достижений на благо государств-членов*: например, обучение персонала какой-либо специальности (учителей, специалистов, врачей, медсестер, юристов и т. п.), помощь в создании национальных или региональных учреждений, поддающееся количественной оценке снижение демографического роста в странах, где такой рост считается слишком высоким, поддающееся количественной оценке увеличение производственного потенциала, рост числа людей, положение которых улучшается благодаря принятию нового социального законодательства в период плана или бюджета, принятие в стране законодательства, соответствующего принципам, рекомендованным международным сообществом. Подобные этим достижения или результаты поддаются более или менее точной количественной оценке, что позволяет сопоставлять цифры на начало и конец периода плана или бюджета. Поэтому есть возможность контроля и определения того, в чем заключается поддающееся наблюдению изменение на основе сопоставления ситуации, существовавшей в начале данного периода, и ожидаемой ситуации на конец этого периода. **Однако в целом результаты такого рода не могут быть получены одним только Секретариатом Организации Объединенных Наций.** Часто это результаты, относимые на счет сотрудничества между всеми или некоторыми партнерами системы Организации Объединенных Наций, специализированными учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций (такими, как Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Мировая продовольственная программа (МПП)), БВУ, Европейским союзом, зачастую двусторонними учреждениями по оказанию помощи и, что разумеется самое важное, самими странами. Только в крайне редких исключительных случаях результаты могут считаться результатами деятельности одного Секретариата Организации Объединенных Наций. И даже в этих исключительных случаях такие результаты могут быть получены только при содействии соответствующей страны или соответствующих стран.

14. В силу этих соображений представляется очевидным, что Организация Объединенных Наций как таковая может добиваться результатов только первого и второго из указанных выше видов. Что касается результатов **третьего вида, т.е. результатов, полученных в самих странах, то очевидно, что в значительном**

большинстве случаев Организации Объединенных Наций не одна предоставляла необходимые ресурсы и содействие, будучи только одним из нескольких участников. Как общее правило, Организация Объединенных Наций даже не может претендовать на роль координатора вклада из различных источников. Исключением станут случаи, в которых результаты стали итогом конкретного проекта, предусматривающего оказание технической помощи только одной Организацией Объединенных Наций, что встречается достаточно редко.

15. Указанное выше подчеркивает различия между ситуацией Организации Объединенных Наций и ситуацией государства и ясно показывает, что большинству руководителей программ крайне трудно, если вообще возможно, выполнить требования конкретного определения заметных изменений в связи с их программами и проектами.

16. Важно не оставлять без внимания тот факт, что государства-члены заинтересованы в первую очередь в результатах, полученных на уровне страны или на глобальном уровне. Оценки, проведенные Экономическим и Социальным Советом, и цели, упомянутые в Плане Генерального секретаря, имеют в виду результаты этого вида. Для Организации Объединенных Наций важно, чтобы, применяя в своем бюджете по программам и ССП ориентированный на результаты подход, она могла продемонстрировать, что Организация Объединенных Наций **вносит вклад в достижение такого рода целей таким образом, который поддается оценке и количественному анализу. Как будет видно ниже, единственный способ сделать это - продемонстрировать, что она в полной мере выполняет предусмотренную в ее мандате роль координатора деятельности системы Организации Объединенных Наций и, предпочтительнее всего, всего международного сообщества.** Для этого потребуются, чтобы Организация Объединенных Наций продемонстрировала, что она **вносит решающий вклад в единство стратегий различных действующих лиц.** Отобранные в нынешней работе по составлению бюджета нацеленные на результаты показатели достижений не выполняют этой функции, и это, пожалуй, главная причина нынешнего чувства неудовлетворенности в связи с этой проблемой.

17. Таким образом, вопрос выглядит так: *какого рода перемены в методологии процесса принятия решений - т.е. в подготовке решений, в виде документов, описывающих программы, и в роли Секретариата - потребуются для того, чтобы Организация Объединенных Наций могла определять достижимые результаты?*

С. КОНСТРУКТИВНАЯ КРИТИКА НЫНЕШНИХ ОПЫТОВ С СОСТАВЛЕНИЕМ БЮДЖЕТА И ПЛАНИРОВАНИЕМ, ОРИЕНТИРОВАННЫМИ НА КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

18. Прежде чем попытаться выяснить этот вопрос, необходимо описать реакцию ряда соответствующих подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций, представителей государств-членов и экспертов на нынешний эксперимент по составлению бюджета, ориентированному на результаты. Многочисленные, зачастую критические замечания были изложены в ряде докладов Генерального секретаря, Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Комитета по программе и координации (КПК).

19. В **приложении II**, где резюмируются замечания, содержащиеся в этих докладах, указано, что, по мнению тех, кто пользуется ССП и бюджетом по программе, необходимо проводить более четкое различие между долгосрочными целями (итогами, целями или задачами), среднесрочными задачами (определяемыми более конкретно, чем цели) и краткосрочными целевыми показателями или ожидаемыми достижениями (за двухлетний период на уровне бюджета по программам или четырехлетний период на уровне ССП), которые должны быть достигнуты с помощью комплекса инструментов и мероприятий различных видов.

20. Широко распространена озабоченность недостаточной конкретностью показателей заметных перемен, которые должны быть достигнуты разными программами. Иными словами, необходимо найти способы четкого описания разницы между существующей ситуацией и ситуацией, которая должна быть получена в результате программы или деятельности.

21. Кроме того, высказывается желание разработать более точное описание применяемых стратегий (или политики), чтобы определить выбор программ и на уровне программ помочь конкретно указать выбор целей и результатов. Это в свою очередь предполагает необходимость адаптации методологии с учетом конкретного характера различных программ, а также унификации и в конечном счете стандартизации терминологии.

22. Однако, как представляется, большинство этих замечаний и озабоченностей предполагает, что эта, безусловно, масштабная работа по введению ориентированного на результаты составления бюджетов и планирования, что должно изменить управленческую культуру Организации, могла бы дать удовлетворительные результаты при доработке ее методологии путем, например, более удачного выбора показателей достижений. Оценка инспектора подтверждает этот вывод, однако предполагает, что недостаточно того, чтобы

одни лишь руководители программ вносили уточнения, необходимые для совершенствования показателей достижений и разработки более четкого описания стратегий. Напротив, это по существу совместная ответственность с государствами-членами, которые также должны быть призваны принимать более обдуманные и четкие решения.

23. Изучение вопроса в Секретариате, проведенное самим инспектором, указывает на то, что руководители программ не в полной мере удовлетворены методикой, которую они должны применять. Более того, высказывалась определенная неудовлетворенность по поводу всей этой работы.

24. Руководители программ, с которыми беседовал инспектор, в частности в Департаменте по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ), признали, что, хотя они полностью поддерживают концепцию ориентации на результаты, введенную Генеральным секретарем в его программе реформ 1997 года, они не всегда в полной мере убеждены в полезности такой работы в том виде, как она задумана в настоящее время. В частности, следует отметить следующие замечания.

25. *Нынешняя система приводится в движение процессом*, т.е. она введена, спроектирована и внедряется специалистами по бюджету, которые часто не в полной мере знакомы с содержанием программ и ограничениями, в условиях которых они действуют.

26. Эта методика была внедрена с помощью внешних консультантов и основана на моделях, используемых в экспериментах с государственными бюджетами, не будучи разработаны для международной организации, такой, как Организация Объединенных Наций, с присущей ей **спецификой** как в отношении процесса принятия решений, так и в отношении более сложных проблем, связанных с достижением **международного**, в отличие от национального, консенсуса, а также **характера программ Организации Объединенных Наций**.

27. Поэтому **формат плохо приспособлен** к широкому спектру программ Организации Объединенных Наций, который, в частности, варьируется от ежедневных управленческих задач до политических вопросов, оказания политических консультаций, установления норм и стандартов и технического содействия.

28. **Формат и методология** были сочтены **чересчур жесткими**, в силу чего руководители программ, отвечающие за основную деятельность и функциональные комитеты, оказываются лишены возможности надлежащего описания своей деятельности в виде результатов.

29. Отобранные **показатели достижений более или менее стандартизированы** и, таким образом, не всегда адаптированы к данным программам, как и не **определяются самими руководителями программ**. Во многих случаях они устанавливаются внешними консультантами, лучше знакомыми с опытом работы правительств. Из-за нехватки времени руководители программ часто не имеют возможности выразить свои собственные идеи, а когда они пытаются предложить такие идеи, им говорят, что важно принять и соблюдать **единообразный формат. Это касается как бюджета по программам, так и последнего ССП**. Некоторые руководители программ признают, что в итоге в единообразном описании, составленном бюджетными работниками, они не всегда узнают свои программы, главным образом из-за установленных ограничений объема в формах отчетности. Они полагают, что описание программ в бюджете по программам и ССП часто дает мало обновленной информации о реальном содержании программы, не говоря уже о ее целях.

30. По словам руководителей программ, отсутствие у них заинтересованности в затрате дополнительного времени и усилий отчасти объясняется перегруженностью работой, которую они обязаны завершить в пределах выделенных бюджетных средств и, таким образом, в пределах имеющихся кадровых и финансовых ресурсов. Однако еще одно объяснение - **недостаточность стимулирования**. В момент начала внедрения ориентированного на результаты бюджетного процесса предполагалось, что благодаря ему руководители программ получат бóльшую гибкость, поскольку считалось, что это будет сопровождаться готовностью государств-членов уменьшить сумму микроуправления с их стороны в обмен на бóльшую прозрачность и подотчетность. Недавняя работа по подготовке ориентированного на результаты бюджета по программам на 2002-2003 годы показала, что эти надежды не оправдались, и не дала особых гарантий насчет того, что ситуация изменится¹⁴. Кроме того, не было обещано дополнительных средств: а государства-члены не продемонстрировали какой-либо способности или желания установить приоритеты или дать возможность определять приоритеты руководителям программ.

31. Таким образом, **несколько руководящих должностных лиц, по-видимому, поставили себе цель** или сочли для себя важной задачей превратить ориентированный на результаты бюджетно-плановый процесс в результативную осмысленную работу. Некоторые отметили, что возможность сосредоточения руководителями программ их работы на областях сравнительных преимуществ также ограничивается недостаточной

¹⁴ Недавний проект резолюции Генеральной Ассамблеи "Вопросы, связанные с бюджетом по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов" (A/C.5/56/L.29) показывает сохраняющийся интерес и внимание государств-членов к деталям вопросов управления и администрации в Организации.

квалификацией и опытом их персонала. Это вызывает вопрос о том, какую возможность для маневра имеет руководитель программ, сотрудники которого работают главным образом на постоянных контрактах и зачастую не имеют квалификации, соответствующей новым задачам, или достаточных возможностей переподготовки.

32. Некоторые должностные лица отметили, что сами государства-члены затрудняют использование ориентированного на результаты подхода ввиду отсутствия реального консенсуса или готовности и решимости вместе с секретариатом работать ради достижения провозглашенных целей. Некоторые отмечают критику, высказанную государствами-членами в ходе составления ССП на 2002-2005 годы¹⁵, в том смысле что Секретариат не вправе ссылаться на обязанности государств-членов, как и давать суждения в их отношении в своих описаниях положения в этих странах, как и говорить им, какие действия необходимо предпринять в обозначенных областях. Сотрудники Секретариата отметили, что во многом из-за финансовых и кадровых ограничений указывать цели, которые будут достигнуты одним только Секретариатом, было бы как неразумно, так и бессмысленно. Было бы нереалистично утверждать, что один только Секретариат Организации Объединенных Наций мог бы подготовить и вызвать **заметные перемены, что составляет само существо ориентированного на результаты подхода.** Кроме того, по мнению некоторых сотрудников Секретариата, государства-члены часто проявляют известную непоследовательность в своих процессах принятия решений и редко готовы наметить четкие цели. Вместо этого, чтобы скрыть отсутствие консенсуса, они согласовывают достаточно неясные и расплывчатые формулировки, которые создают трудности при воплощении решений в конкретные программы. Государства-члены, по-видимому, чересчур часто удовлетворены одной только выработкой резолюций и в значительно меньшей степени занимаются вопросами осуществления и результатов, которые редко подвергаются контролю или глубокой оценке. Поэтому представляется, что процесс принятия решений часто считается достаточным сам по себе, а также заменой надлежащего обсуждения содержания и последующих действий.

33. Наконец, некоторые руководители программ отнесли **такое отсутствие практической заинтересованности и интереса к таким вопросам на счет того, что у государств-членов не имеется надлежащих специалистов по конкретным вопросам,** поскольку государства-члены зачастую представлены местными делегациями, работа которых по необходимости охватывает широкий круг основных областей и учреждений. Можно понять, что в отличие от специалистов они не всегда информированы о последних вопросах, состоянии дел или обсуждении в конкретных основных тематических областях, рассматриваемых функциональными экспертными комитетами, как и о сравнительных

¹⁵ A/55/6/Rev.1.

преимуществах деятельности Организации Объединенных Наций в той или иной области. С другой стороны, указывалось, что эксперты уделяют гораздо больше интереса и внимания вопросам существа, а не процедуре и политическим переговорам. Они готовы и способны ориентировать сотрудников Секретариата в их работе, а не наоборот. Таким образом, руководители программ считают, что прогресса по практическим вопросам можно было бы достичь, получив соответствующие результаты, главным образом при помощи экспертов.

34. В прошлом функциональные комитеты экспертов редко имели возможность формировать ССП - главный документ по установлению политики и планированию, - который почти полностью оставался областью интересов и компетенции ККАБВ, Пятого комитета, Генеральной Ассамблеи и КПК. Руководители программ высказали мнение, что для того, чтобы заинтересовать соответствующих экспертов стран в практической работе Организации Объединенных Наций, их необходимо привлекать к циклу планирования. Благодаря такой причастности они были бы заинтересованы в этой работе, а также могли бы устанавливать приоритеты в работе по вопросам существа с точки зрения осуществимости, сравнительных преимуществ и перспектив актуальности для их стран. Функциональные комитеты имеют свои многолетние планы работы, за которые они отвечают, в отличие от ССП, и которых они придерживаются.

35. Представленный выше краткий обзор замечаний, высказанных по поводу нынешнего эксперимента рядом его участников, отражает разнообразие интересов и **известную неудовлетворенность в отношении целей и методов нынешнего ориентированного на результаты процесса составления бюджета и планирования.** Все эти замечания представляются вполне оправданными. Со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций налицо явная готовность и заинтересованность добиваться результатов, однако препятствия, которые необходимо преодолеть, многочисленны и порой даже точно не определены. Настойчивость в применении концепции заметных перемен говорит о том, что **имеется желание обсуждать и выявлять результаты на уровне стран (и в расширительном смысле в глобальном масштабе).** При этом очевидно, что **Организация Объединенных Наций не может делать вид, что она способна добиться больших перемен на этих уровнях, используя только те скудные возможности действий, которые имеются в ее распоряжении.**

Д. ПРИМЕР ИЗ БЮДЖЕТА ПО ПРОГРАММАМ НА 2002-2003 ГОДЫ¹⁶

36. Эту проблему лучше всего проиллюстрировать разбором конкретного примера - Отдела народонаселения ДЭСВ. Цель Отдела - "расширение понимания характера демографических явлений, прежде всего взаимосвязей между народонаселением и развитием"¹⁷. Для достижения своей задачи Отдел обслуживает межправительственные и экспертный органы, прежде всего Комиссию по народонаселению и развитию, издает периодические и непериодические публикации и технические материалы, включая данные из многочисленных статистических баз данных, и обеспечивает межучрежденческую координацию в вопросах народонаселения. Его штат насчитывает 26 сотрудников категории специалистов и 17 сотрудников категории общего обслуживания. Итак, что же может считаться результатом его деятельности за двухлетний период?

37. Согласно бюджету по программам на 2002-2003 годы ожидаемые достижения Отдела - "расширение возможностей государств-членов в области разработки национальной демографической и смежной политики и программ", "повышение понимания и осознания со стороны государств-членов и гражданского общества, включая НПО, возникающих вопросов в области народонаселения и развития", "расширение и обеспечение своевременности доступа правительств и гражданского общества и правительств, включая неправительственные организации, к результатам исследований Организации Объединенных Наций в области народонаселения и развития, в том числе через систему Интернет", и "расширение возможностей государств-членов по достижению целей и выполнению задач Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию...".

38. В числе показателей достижения результатов, которые должны давать возможность количественной оценки этих результатов в будущем, в частности указано "число государств-членов, принимающих новую или пересматривающих существующую

¹⁶ Выбор этого конкретного примера никоим образом не следует понимать как критику работы Отдела народонаселения. Наоборот, этот выбор обусловлен тем, что это - замечательная программа, доказавшая свою ценность для государств-членов. Цель этого примера заключается в том, чтобы обратить внимание на пределы принятых в настоящее время методов составления бюджета и планирования, ориентированных на результаты, в бюджете по программам и ССП. См. также сноску 29.

¹⁷ "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов" (А/56/6(Sect.9)) от 19 апреля 2001 года, подпрограмма 6.

политику и программы с учетом результатов исследований и других мероприятий, осуществленных в рамках этой подпрограммы", "число случаев упоминания в стратегических документах и заявлениях результатов исследований, проведенных Отделом народонаселения, и освещения в прессе". В идеале Отдел народонаселения мог бы указать число государств-членов, принявших или пересмотревших политику в результате деятельности подпрограммы на конец бюджетного цикла (или в ходе последнего года, за который имеются данные), или оценить число государств-членов, которые, как ожидается, сделают это, на конец двухгодичного периода. Чтобы сопоставить ситуацию в начале и в конце данного периода, на самом деле потребуется дать всестороннюю оценку воздействия работы Отдела народонаселения, включая детальный анализ ситуации в различных соответствующих странах. Однако бюджет по программам (и, как будет показано ниже, ССП) не дает возможностей для такого описания и анализа, поскольку для этого потребуется как минимум несколько страниц описания, что не предусматривается в нынешних формулярах бюджета по программам и ССП. И даже такое описание будет неполным, если оно не будет учитывать вклад других действующих лиц, например ЮНФПА, Всемирного банка и других учреждений, работающих ради достижения той же цели.

39. В действительности государства-члены часто не слишком интересуются тем, какому именно их числу помогла информация, распространяемая Отделом народонаселения (даже если это можно было бы оценить). Они хотят быть в курсе масштабных изменений демографической динамики, по конкретным странам, или на глобальном уровне, а также того, могут ли такие изменения быть отнесены на счет международного сотрудничества.

40. В программах действий крупных конференций государства-члены намечают масштабные цели, а в Экономическом и Социальном Совете они пытаются контролировать ход осуществления этих программ действий. Однако необходимо признать, что обычно **цели, определенные в программах действий, принятых на крупных конференциях, отнюдь не точны**. Формулировки, в которых они определяются, часто остаются расплывчатыми, сроки, к которым они должны быть достигнуты, отодвигаются в отдаленное будущее, равно как и нет четких планов финансирования с соответствующими объявленными взносами. "Не удалось обеспечить перехода от заявленной на Конференции приверженности ее целям к выделению соответствующего уровня финансовых средств со стороны доноров"¹⁸. Так, в программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию, состоявшейся в 1994 году в Каире, цель в области демографических тенденций описана в следующих словах: "Облегчить демографический переход в кратчайшие сроки в тех странах, где

¹⁸ Доклад Специального комитета полного состава двадцать первой специальной сессии Генеральной Ассамблеи (A/S-21/5/Add.1, пункт 95), 1 июля 1999 года.

существует несоответствие между демографическими показателями и социальными, экономическими и экологическими задачами при полном соблюдении прав человека"¹⁹, - а в качестве действий, например, рекомендуется: "Странам следует уделять больше внимания важности демографических тенденций для развития"²⁰, - и примеры такого рода можно множить. Этот объемистый и исчерпывающий документ, затрагивающий все аспекты демографической политики, не облегчит при проведении оценки задачу выявления прогресса в будущем и надлежащего отнесения результатов на счет одного или другого из действующих лиц. Это обусловлено достаточно расплывчатым и избыточным рекомендательными формулировками языком, в котором много раз встречается слово "следует", но не дается четких указаний насчет того, как достичь поставленных целей.

41. Что касается "Основных направлений деятельности по дальнейшему осуществлению программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию", то здесь был согласован новый комплекс базисных показателей²¹, которые призваны заполнить этот пробел. Например, "к 2015 году, возможно, более широкий круг методов безопасного и эффективного планирования семьи должны предоставлять 60% учреждений, занимающихся оказанием первичных медико-санитарных услуг и услуг в области планирования семьи... К 2010 году подобные услуги должны предоставляться 80% учреждений, а к 2015 году - всеми этими учреждениями... Разрыв между уровнем использования противозачаточных средств и долей лиц, выражающих желание установить интервалы между деторождениями или ограничить размеры своей семьи, следует сократить наполовину к 2005 году, на 75% - к 2010 году и на 100% - к 2015 году...". Однако, помимо рекомендаций достаточно общего характера **не дается конкретных указаний на то, какого рода усилия в рамках "разделения труда" должны быть предприняты разными действующими лицами (странами, донорами, ЮНФПА, Секретариатом Организации Объединенных Наций, другими международными организациями) для достижения этих целей.**

42. Уроки, которые дает этот пример, будут более или менее аналогичными для всех прочих экономических и социальных программ. Очевидно, имеется **разрыв между определением международным сообществом масштабных долгосрочных целей на 2015 или 2020 годы и более конкретными среднесрочными целевыми показателями,**

¹⁹ Доклад Международной конференции по народонаселению и развитию (Каир, 5-13 сентября 1994 года) (A/CONF.17/13, глава VI, пункт 6.3), 18 октября 1994 года.

²⁰ Там же, пункт 6.4.

²¹ Сайт ЮНФПА: unfpa.org/icdp/index.htm. См. также A/S-21/5/Add.1 от 1 июля 1999 года.

а также ролью различных действующих лиц международного сообщества, способствующих достижению тех же целей. Это касается всех целей, упомянутых в плане Генерального секретаря, как в политической, так и в экономической и социальной области. Это касается цели "сократить вдвое к 2015 году долю населения земного шара, имеющего доход менее одного доллара в день, и долю населения, страдающего от голода, а также сократить вдвое к тому же сроку долю населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, в том числе из-за нехватки средств"²², а также цели «добиться к 2020 году значительных улучшений условий жизни по меньшей мере 100 млн. жителей трущоб, как это предусматривается инициативой "города без трущоб"»²³. Это касается и таких политических целей, как "повышать эффективность Организации Объединенных Наций в деле поддержания мира и безопасности путем предоставления в ее распоряжение ресурсов и инструментов, необходимых ей для предотвращения конфликтов, мирного разрешения споров, проведения операций по поддержанию мира, постконфликтного миростроительства и реконструкции"²⁴, сроков достижения которых в Плане не устанавливается. Чтобы эти цели представляли собой уровень результатов, к которым стремится международное сообщество, **крайне важно более точно указывать стратегии, с помощью которых будут достигаться такие цели. Это будет справедливо как для различных действующих лиц, так и для самой Организации Объединенных Наций.**

Е. ПРИЧИНЫ НЕУДОВЛЕТВОРЕННОСТИ: ОТСУТСТВИЕ СОДЕРЖАТЕЛЬНЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДОСТИЖЕНИЙ В БЮДЖЕТЕ ПО ПРОГРАММАМ И СРЕДНСРОЧНОМ ПЛАНЕ

43. Теперь, после представленных выше пояснений проблем, возникающих при использовании ориентированного на результаты бюджетно-планового процесса в Организации Объединенных Наций, можно более точно определить причины чувства неудовлетворенности, испытываемого делегатами, экспертами и руководителями программ по отношению к нынешней работе по ориентированному на результаты составлению бюджета. Главная причина заключается в **расплывчатости концепции результатов.** Цели, названные в Плане Генерального секретаря, либо не имеют целевого срока, либо имеют чересчур отдаленный срок достижения, т.е. 2015 или 2020 годы, и такого рода цели должны достигаться на уровне стран или в глобальном масштабе. **При этом результаты, названные в ССП Организации Объединенных Наций и**

²² "План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций" (A/56/326, пункт 83), 6 сентября 2002 года.

²³ Там же, пункт 117.

²⁴ Там же, пункты 32 и 33.

бюджете по программам, главным образом касаются вклада Организации Объединенных Наций. Поэтому результаты, к которым необходимо стремиться, должны быть, по определению, значительно более скромными. Никто не может считать, что только своими действиями Организация Объединенных Наций способна добиться явно относимых на ее счет существенных перемен на уровне стран. В этих условиях ожидаемые достижения и показатели результатов работы очень сложно определить, и неудивительно, что здесь есть некоторая путаница. В целом формулы, используемые для определения *ожидаемых достижений*, включают такие выражения, как "активизация", "улучшение", "повышение потенциала", "расширение участия... или сотрудничества", "прогресс", "развитие диалога по вопросам", "повышение уровня", "повышение объема", "расширение знаний и углубление понимания" и "повышение уровня готовности".

44. Формулами *показателей достижения результатов* обычно служат такие выражения, как "число принявших стран", "доступ", "число городов-получателей", "более широкое участие", "выражение удовлетворенности потребителями", "увеличение числа стран" и "число механизмов сотрудничества".

45. Намерения руководителей программ улучшить, активизировать, укрепить, повысить и способствовать прогрессу в своей соответствующей области не вызывают сомнений. Однако очень часто невозможно провести различие между двумя этими концепциями, ожидаемых достижений и показателей достижения результатов, поскольку в приведенных примерах порой используются одни и те же выражения. **Эти формулы не дают читателю какого-либо указания на критерии оценки, которые должны использоваться при определении ожидаемых изменений и, таким образом, не дают четкого понимания того, в чем заключается предполагаемый результат программы.**

46. Неоднократно выражалась надежда на то, что удастся найти более содержательные показатели результативности. Так, во введении к "Предлагаемому бюджету по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов"²⁵ Управление Контролера прямо признает, что следующий шаг (будь то в ССП или в бюджете по программам) должен заключаться в выработке точных указаний насчет ожидаемых изменений. В пункте 36 говорится: "Большое число ожидаемых достижений и показателей достижений результатов... содержит такие формулировки, как "улучшение", "наращивание потенциала", "повышение информированности" и т.д. Такие формулировки предполагают наличие исходных или отправных показателей, по сравнению с которыми будет определяться степень... улучшений... После того как на основе показателей достижения результатов будут определены соответствующие достижения за двухгодичный период 2002-2003 годов, будет необходим дальнейший анализ для установления надлежащих

²⁵ A/56/6/(INTRODUCTION) от 25 апреля 2001 года.

исходных данных. Эти данные будут использоваться на этапе планирования и составления бюджета по программам, что позволит на основе накопленного опыта более четко определить ожидаемые достижения и показатели достижения результатов"²⁶.

В пункте 28 того же документа Генеральный секретарь отметил: "разработка показателей на этапе подготовки бюджета требует, чтобы руководители программ систематически определяли **исходные данные, по сравнению с которыми можно было бы измерить масштабы изменений**; разрабатывали методы сбора данных; соответствующим образом интерпретировали собранные данные; отчитывались по результатам и использовали извлеченные уроки в ходе планирования по программам составления бюджета и их исполнения в будущем". Кроме того, в пункте 11 говорится: "Проведение различия между тем, чего можно достигнуть за два или четыре года, должно облегчиться, когда у Организации в течение нескольких следующих лет появится больше информации о том, насколько она продвинулась в достижении своих целей".

47. Очевидно, эти рекомендации еще не осуществлены. Однако в свете изложенного выше анализа инспектор сомневается в том, что будущие усилия в конечном счете дадут желаемые результаты. Во многом это вызвано тем, что **двухлетний бюджетный период не представляется разумным сроком достижения результатов**, особенно если под результатами понимаются, как в этом докладе, более масштабные достижения и если государства-члены также хотят, чтобы двухлетний бюджет по программам содействовал достижению целей Декларации тысячелетия.

48. Соответственно, **ориентированный на результаты подход, разрабатываемый в Организации Объединенных Наций в отношении результатов, получаемых благодаря, собственно, деятельности по программам Организации Объединенных Наций, главным образом на уровне бюджета, следует сосредоточить, скорее, на среднесрочной перспективе**. Кроме того, для этого потребуется координация стратегий всех действующих лиц, работающих для достижения целей Декларации тысячелетия. Несмотря на обещанные усилия, отмеченные выше, по-прежнему будет очень трудно дать количественную оценку изменений в контексте бюджета по программам, если в качестве единственного мерила будет указано удовлетворение потребителей результатов, таких, как доклады, публикации, консультативные услуги, семинары и совещания, вне зависимости от их важности. Уровень трудностей, очевидно, варьируется в соответствии с характером программ. **Следующие ниже примеры еще более усиливают сомнения относительно полезности акцента в использовании ориентированного на результаты подхода главным образом на уровне бюджета по программам**.

²⁶ Там же, приложение, раздел А, Составление бюджета, ориентированного на конкретный результат: пояснения, пункт 36.

49. В случае политической деятельности трудности, связанные с попытками достижения намерений, выраженных во введении к бюджету по программам, оказываются, как можно видеть, особенно большими. Так, подпрограмма 1 программы 1 ССП (Политические вопросы) касается предупреждения, сдерживания и урегулирования конфликтов. Однако как дать краткое описание ситуации в начале периода бюджета по программам и как можно прогнозировать результаты на конец двухгодичного периода, если нет общей стратегии уменьшения числа конфликтов? Такое отсутствие четкой стратегии в основном обусловлено тем, что Совет Безопасности и члены так называемого международного сообщества решают реагировать на новые ситуации, только если политические условия разрешают им или вынуждают их принимать решение о вмешательстве. Пока еще нет четкой и апробированной политики предотвращения, которая могла бы быть описана сколь-нибудь точно. Разумеется, в этих вопросах возможен прогресс, однако при нынешнем состоянии дел в этой области еще не приходится рассчитывать на выработку серьезной программы действий²⁷.

50. Эти замечания также в полной мере относятся к представлению этой подпрограммы в ССП на 2002-2005 годы²⁸, где вновь, очевидно, схожи трудности в адаптации ориентированного на результаты подхода в узком смысле к политическим вопросам, о чем можно судить по следующему.

51. *Цель* формируется так: "оказание помощи в предупреждении, сдерживании и урегулировании конфликтов мирными средствами, а также содействие более согласованной и комплексной деятельности системы Организации Объединенных Наций по решению проблем постконфликтного миростроительства, с которыми сталкиваются страны, выходящие из кризиса".

52. *Стратегия* будет заключаться, в частности, в "определении возможных вариантов и выработке рекомендаций в отношении той роли, которую Организация Объединенных Наций может быть призвана играть в области предупреждения, сдерживания и урегулирования конфликтов, а также в области постконфликтного миростроительства".

53. *Ожидаемым достижением* станет "укрепление потенциала международного сообщества в области предупреждения, сдерживания и урегулирования конфликтов на

²⁷ Важно сослаться на всеобъемлющий "Доклад Генерального секретаря: предотвращения вооруженных конфликтов" (A/55/985-S/2001/574 и A/55/985/Согг.1-5/2001/574/Согг.1 от 7 июня 2001 года и 5 июля 2001 года, соответственно).

²⁸ "Среднесрочный план на период 2002-2005 годов" (A/55/6/Rev.1, пункт 1.5 Цель, пункт 1.6 Стратегия, пункт 1.7 Ожидаемые достижения, пункт 1.8 Показатели достижения результатов).

основе превентивной дипломатии, миротворчества и постконфликтного миростроительства".

54. *Показатели достижения результатов* "включают выявление потенциальных, новых и существующих конфликтов, которые разрешены и/или урегулированы мирными средствами, а также увеличение объема и повышение эффективности деятельности, связанной с постконфликтным миростроительством".

55. Разумеется, эти формулировки не содержат какой-либо практически ценной информации для ориентированного на результаты составления бюджета и планирования. Это вызывает сомнения относительно того, действительно ли необходимо представлять программу таким образом, а также, подходит ли вообще система ориентированного на результаты составления бюджета и планирования для такого рода деятельности и даже можно ли представлять такую политическую деятельность в виде программ.

Г. ПРИМЕР ИЗ СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНА НА 2002-2005 ГОДЫ²⁹

56. Что касается экономической и социальной деятельности, то выше уже комментировалось изложение подпрограммы 6 (Народонаселение) программы 7 (Экономические и социальные вопросы) в бюджете по программам на 2002-2003 годы³⁰. Тем не менее стоит посмотреть, как эта подпрограмма изложена в ССП на 2002-2005 годы³¹.

57. *Цель* "заключается в расширении понимания характера демографических явлений, прежде всего взаимосвязи между народонаселением и развитием".

²⁹ Как уже ранее отмечалось в сноске 16, выбор примера никоим образом не следует воспринимать как критику работы Отдела народонаселения. Наоборот, выбор обусловлен тем, что это - замечательная программа, доказавшая свою ценность для государств-членов. Цель примера заключается в том, чтобы обратить внимание на пределы методов ориентированного на результаты составления бюджета и планирования, используемые в настоящее время в бюджете по программам и ССП.

³⁰ "Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2002-2003 годов", раздел 9: Экономические и социальные вопросы (A/56/6 (Sect. 9) от 19 апреля 2001 года).

³¹ "Среднесрочный план на период 2002-2005 годов" (A/55/6/Rev.1, программа 7: Экономические и социальные вопросы, подпрограмма 6: Народонаселение, пункт 7.28 Цель, пункт 7.29 Стратегия, пункт 7.30 Ожидаемые достижения, пункт 7.31 Показатели достижения результатов).

58. *Стратегия* предусматривает "а) оказание основной поддержки Комиссии по народонаселению и развитию, б) оказание содействия продолжающемуся процессу обзора, контроля и оценки Программы действий, принятой Международной конференцией по народонаселению и развитию, для определения основных мер в целях дальнейшего осуществления Программы действий... с) подготовку официальных демографических оценок и прогнозов Организации Объединенных Наций, включая данные по смертности и фертильности с разбивкой по полу и возрасту по всем странам и регионам мира... d) эффективное распространение информации о населении мира через Интернет...".

59. *Ожидаемые достижения* включают: "Активизацию поддержки программы действий... расширение возможностей государств-членов по анализу тенденций и политики в области народонаселения... Расширение возможностей государств-членов в плане разработки национальной демографической и смежной политики, совершенствование их национального институционального потенциала в деле сбора и анализа национальной демографической информации...".

60. В число *показателей достижения результатов* входят: "Увеличение числа правительств, осуществляющих оценку информации по демографическим тенденциям, и их взаимосвязи с социально-экономическим развитием в качестве вклада в процесс разработки политики..." и "заметный рост понимания сложного взаимодействия между демографическими вопросами и проблемами развития и повышенная информированность относительно возникающих демографических проблем, которые требуют внимания и принятия мер со стороны международного сообщества... своевременность, качество и доступность официальных демографических оценок и прогнозов Организации Объединенных Наций с точки зрения пользователей".

61. **Изложение такого характера, очевидно, будет иметь силу вечно.** Оно используется в ССП на 2002-2005 годы, однако те же самые формулировки могут быть взяты и для следующего ССП, равно как и могли использоваться во всех предыдущих ССП. Это более или менее описание постоянной деятельности Отдела народонаселения. Однако здесь нет ровным счетом никакой информации о том, какого рода изменений следует ожидать в нынешней ситуации. **Для того чтобы ССП имел какой-нибудь смысл, документ должен давать информацию о текущих проблемах или недостатках, оставшихся на конец предыдущего плана (т.е. в конце 2001 года) и таким образом еще нуждающихся в устранении. Также потребуются информация о стратегии, которую Организация Объединенных Наций намеревается использовать для полного или частичного решения, по мере возможности, проблем, а также о конкретном прогрессе, которого предполагается достичь к концу периода плана, т.е. к 2005 году.** (Те же или очень схожие замечания можно было бы сделать в отношении

большого числа программ и подпрограмм в экономической и социальной области.) Однако самое важное для этого - более точно определиться с тем, какого рода результатов можно было бы ожидать от деятельности, намеченной в рамках нынешней программы.

62. Если вклад Организации Объединенных Наций в решение демографических проблем государств-членов будет оставаться тем же самым, поскольку он считается полезным, то должно быть достаточно сказать это и ограничить описание в бюджете по программам и даже в ССП перечнем программных видов деятельности, возможно, с некоторой дополнительной информацией о неповторяющихся публикациях.

63. Если, однако, **обсуждение ССП дает возможность оценить действенность прошлой стратегии, применявшейся по этой подпрограмме, и при необходимости предложить изменения в стратегии, то новая стратегия должна быть тщательно описана в деталях.** Однако такая среднесрочная оценка стратегических подходов, применяемых Организацией Объединенных Наций, никогда не проводилась для какой бы то ни были программы прошлых ССП, и применяемый в настоящее время ориентированный на результаты подход, по-видимому, также не дает такой возможности. По мнению инспектора, **такой анализ крайне необходим.**

64. Все это вызывает ряд принципиальных вопросов. Во-первых, можно ли в действительности предложить новую стратегию для такого рода вклада, который может внести Организация Объединенных Наций (в демографической области, а также в других экономических и социальных областях), без пространного описания всех участников такой деятельности по достижению целей, утвержденных международным сообществом, как, например, целей, упомянутых в Плане Генерального секретаря. Во-вторых, можно ли это сделать в рамках нынешнего формата документа ССП? В-третьих, можно ли, кроме того, определить вклад Организации Объединенных Наций и его результаты, не соотнося эти результаты с результатами, ожидаемыми на страновом и глобальном уровне?

65. **В случае административной деятельности** трудности имеют несколько иную природу. Такая деятельность представляет собой постоянные функции и мало меняется со временем, за исключением, возможно, используемых приемов. В вопросах персонала, финансирования или управления приходится решать те же повторяющиеся проблемы. Когда имеется возможность улучшения методов работы, необходимо дать точное описание, чтобы пояснить, за счет чего были или будут получены улучшения. В ССП и в бюджете по программам никогда не проводится цифр, касающихся текущей деятельности, и не дается указаний относительно их качественного аспекта. В этих обстоятельствах ожидаемые достижения или показатели результативности не имеют серьезного смысла. Этот тезис может подкрепить пример, данный по подпрограмме 24: Управленческое и централизованное вспомогательное обслуживание, подпрограмма 1: Управленческое

обслуживание. Ее ожидаемые достижения³²: "Ожидаемые достижения включают меры по совершенствованию управления, которые приведут к упрощению административных процедур и обеспечат эффективное выполнение руководителями программ утвержденных программ с сохранением их полной подотчетности". Другой пример - программа 23: Общественная информация³³, подпрограмма 4: Издательские услуги, излагается в таких словах, которые, очевидно, можно не менять, пока сохраняется эта программа. Написанное рассчитано на вечность. Если обратиться к *ожидаемым достижениям и показателям достижения результатов*, то мы увидим иллюстрацию этого утверждения. Например, "ожидаемое достижение будет заключаться в повышении интереса к изданиям Организации Объединенных Наций". "Показатели достижения результатов будут включать увеличение количества продаваемых изданий Организации Объединенных Наций и расширения подписки на них и увеличения числа посетителей вебсайтов Организации Объединенных Наций". В случае подпрограммы 3: Библиотечное обслуживание, "ожидаемые достижения в рамках данной подпрограммы включают ускорение и расширение доступа пользователей к материалам и услугам Библиотеки", и "показатели достижения результатов включают", в частности, "увеличение числа заявок и запросов на материалы и услуги Библиотеки...". Не дается каких-либо сведений о нынешнем или ожидаемом числе.

G. НЕОБХОДИМОСТЬ ПОСТОЯННОГО РАССМОТРЕНИЯ ВСЕЙ РАБОТЫ ПО СОСТАВЛЕНИЮ БЮДЖЕТА И ПЛАНИРОВАНИЮ, ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТЫ: ВЫВОДЫ, КАСАЮЩИЕСЯ НЫНЕШНЕГО ЭКСПЕРИМЕНТА

66. Изучение ситуации, возникшей в результате нынешних экспериментов с ориентированным на результаты составлением бюджета и планированием позволяет сделать ряд замечаний. Во-первых, **несомненно, что ориентация методов планирования и программирования на выявление результатов как рационально, так и необходимо.** В распоряжении государств-членов и широкой общественности должны иметься документы, позволяющие получить более полное представление о работе Организации Объединенных Наций и составить мнение относительно ее эффективности и действенности. В этой связи **необходима прозрачность. Поэтому, разумеется, ориентированный на результаты подход в Организации Объединенных Наций**

³² "Среднесрочный план на период 2002-2005 годов" (A/55/6/Rev.1), программа 24, подпрограмма 1, пункт 24.7: Ожидаемые достижения.

³³ Там же, программа 23: Общественная информация, подпрограмма 3, Библиотечное обслуживание, пункт 23.29: Ожидаемые достижения; пункт 23.30: Показатели достижения результатов; подпрограмма 4, Издательские услуги, пункт 23.35: Ожидаемые достижения; пункт 23.36: Показатели достижения результатов.

необходимо сохранить. Однако методологию, используемую в нынешнем эксперименте, следует уточнить и скорректировать. В конце концов, ориентированный на результаты подход требует периодических усилий по оценке ситуации и применяемых стратегий, определению их эффективности и внесению в них изменений с учетом полученных уроков.

67. Необходимо проводить различие между бюджетом по программам и ССП. Для получения результатов требуется время. В большинстве случаев двухгодичный период чересчур короток для получения реальных результатов. **Это означает, что ориентированный на результаты подход должен применяться главным образом в отношении среднесрочной перспективы**, т.е. необходимо предпринять усилия по совершенствованию ССП или любых среднесрочных документов, позволяющих оценивать нынешние стратегии и определять стратегии, которые должны применяться в будущем. Это также означает, что документ по бюджету по программам должен ограничиваться пояснением шагов, которые должны быть предприняты в двухгодичный период в направлении к достижению поставленных целей.

68. Поэтому ориентированный на результаты подход в документах по бюджету по программам следует дополнительно уточнить и скорректировать с учетом потребностей Организации и характера ее программ.

69. Необходимо уточнить концепцию достижений в контексте бюджета по программам. Должны ли достижения пониматься как действия одного только Секретариата Организации Объединенных Наций или же они включают в себя деятельность государств-членов?

70. Весьма строгие требования к формату необходимо ослабить, чтобы руководители программ могли точно описывать содержание своей программы. В свою очередь это позволит государствам-членам выносить решения об их актуальности и эффективности по отношению к данным мандатам, прежде всего мандатам недавней Декларации тысячелетия.

71. На основе точно описанного содержания программ государства-члены должны иметь возможность оценить актуальность программ и получить средства определения того, можно ли заметить изменения к лучшему. Это, вместе с информацией о расходах, даст государствам-членам средства оценки эффективности и действенности осуществления программ³⁴.

³⁴ Новый улучшенный формат доклада о результатах программ должен быть ценным инструментом для этого.

72. Для того чтобы ориентированный на результаты подход работал, необходимо в конечном счете дать руководителям программ большую гибкость в обмен на подотчетность. Это будет связано с демонстрацией государствами-членами большего доверия к профессиональным возможностям и управленческой квалификации руководителей программ, а затем и их отхода от контроля и решения вопросов, касающихся деталей. Государствам-членам следует запрашивать мнения руководителей программ в тех случаях, когда целесообразно прекратить деятельность по программе в силу того, что она теряет отдачу и актуальность. Это могло бы предотвратить встречающиеся ныне обвинения о том, что руководители программ вмешиваются в дела, которые в настоящее время считаются исключительной прерогативой государств-членов. Руководители программ должны иметь возможность принимать решения по оптимальной структуре результатов деятельности в своей области ответственности в целях получения заявленных ожидаемых достижений, а также иметь гибкость при принятии решений об использовании своих сотрудников и о распределении задач между ними. В этой связи нынешняя довольно жесткая система классификации должностей, возможно, нуждается в пересмотре в интересах достижения большей гибкости. Потребуется ускорить процедуры найма и замены.

73. Ключевое значение имеют людские ресурсы: результаты зависят главным образом от высококомпетентных сотрудников, квалификация которых соответствует предусмотренным в мандате задачам. Необходимы возможности обучения для повышения квалификации, и важный шаг в этом направлении - создание и расширение использования Туринского центра. В своей программе реформ 1997 года Генеральный секретарь отметил, что "в будущем Секретариат будет отличаться несколько меньшей численностью сотрудников, более высоким уровнем их подготовки, большей кадровой гибкостью, большей мобильностью, более эффективной системой управления и большей сплоченностью в рамках "глобальной команды"³⁵. За этим придется постоянно следить. Необходимо создать стимулы, содействующие столь необходимой межсекторальной и междисциплинарной работе и их надо будет постоянно контролировать и анализировать³⁶. В конечном счете результаты будут зависеть от качества персонала. Для полного раскрытия потенциала сотрудников необходимо формировать и укреплять климат доверия не только внутри Секретариата, но и, что едва ли не более важно, со стороны

³⁵ "Обновление Организации Объединенных Наций: программа работы" (A/51/950, пункт 229) от 14 июля 1997 года.

³⁶ Там же, пункт 233: "Стимулировать повышение производительности труда с помощью поощрения и общественного признания, принятия мер по борьбе с низкими служебными показателями и отчетности за достигнутые результаты", - таковы меры, намеченные в докладе; см. "мера 18".

государств-членов, где имеется необходимость в соответствующем климате доверия к сотрудникам.

74. Иными словами, необходимо создать такую благоприятную среду, в которой сотрудники, прежде всего руководители программ, ориентировались бы на результаты и добивались работоспособности подхода с нацеленностью на результаты. Потребуется оценить опыт системы Организации Объединенных наций в целях изучения передового опыта и постоянной адаптации ориентированного на результаты подхода с учетом потребностей Организации и государств-членов.

75. Один из элементов такой среды - предоставление адекватной технологии и информационных систем, которые необходимо постоянно анализировать и готовить для них имеющих необходимую подготовку специалистов.

76. Руководители программ должны намного активнее привлекаться к разработке содержательных показателей достижений и достижения результатов, учитывающих характер данных конкретных программ. В этой связи исключительную важность имеет роль Управления служб внутреннего надзора (УСВН) по оказанию содействия основным подразделениям, поскольку в основные функции УСВН будет входить внутренняя оценка программ и их актуальности. В тех случаях, когда изложение достижений не имеет особого смысла в силу характера данной программы и временного фактора (двухлетний период наблюдения чересчур краток), должна иметься возможность отказаться от них без ущерба для ценности документа по бюджету по программам. Это уменьшило бы нынешнее административное бремя Секретариата и освободило бы его от процедурной работы, позволив ему в большей степени сосредоточиться на актуальных вопросах существа.

77. Что касается административной деятельности, то улучшению нынешней ситуации помогло бы указание цифр, касающихся стандартной текущей деятельности, например, число вновь набранных и ушедших на пенсию сотрудников и число проданных публикаций, сопровождаемых по возможности информацией о различных аспектах повышения качества.

Н. СРЕДНЕСРОЧНАЯ ПЕРСПЕКТИВА

78. В силу соображений, намеченных выше и развиваемых далее, **инспектор считает, что среднесрочная перспектива имеет наибольшую значимость в качестве этапа, на котором ориентированный на результаты подход мог бы даже повысить свое значение благодаря не в последнюю очередь фактору времени.** По мнению инспектора, нынешние инструменты, будь то на уровне бюджета или на уровне

планирования, должны служить средствами, помогающими государствам-членам отслеживать и оценивать прогресс и изучать стратегии достижения целей Декларации тысячелетия, которые отнесены на достаточно отдаленное будущее. **Таким образом, важно создавать инструменты и процессы, позволяющие оценивать результаты в среднесрочной перспективе.** Поэтому в настоящем докладе предложено создать новые инструменты, более соответствующие ощущающейся потребности налаживания более тесного сотрудничества по вопросам существа между Организацией Объединенных Наций и БВУ в целях оценки актуальности различных стратегий международного сообщества для реализации странами целей Декларации тысячелетия.

79. **Что касается ССП в его нынешней форме, описанной выше³⁷**, то у государств-членов по существу имеются два возможных варианта:

- **Вариант 1** предусматривал бы определение того, будут ли два вновь рекомендованные инструмента, описанные во второй части, отвечать их требованиям стратегической среднесрочной ориентации. В таком случае **государства-члены могли бы решить не принимать нового плана на период после нынешнего ССП на период 2002-2005 годов;**
- **Вариант 2** предусматривал бы, чтобы в следующем ССП обеспечивался учет **двух новых инструментов**, рекомендованных и подробно рассмотренных во второй части, а их политические выводы, касающиеся программ и деятельности Организации Объединенных Наций, были перенесены в следующий ССП. Следует сделать акцент на полном включении целей Декларации тысячелетия и Плана ее осуществления в нынешние и будущие ССП Организации, чтобы государства-члены могли оценить, в какой мере стратегия Организации Объединенных Наций помогает им достичь целей Декларации тысячелетия.

³⁷ Письмо Генерального секретаря персоналу о необходимости продолжения реформы от 25 марта 2002 года, стр. 2, "Во-вторых, управленческий и административный обзор. Такой обзор будет охватывать реформу людских ресурсов, конференционные услуги, административное дублирование, штатную структуру Секретариата, механизмы координации и цикл планирования и бюджета. Последний чересчур сложен, запутан и неэффективен...".

**ЧАСТЬ ВТОРАЯ. СОДЕРЖАТЕЛЬНЫЙ И РЕАЛИСТИЧЕСКИЙ
ОРИЕНТИРОВАННЫЙ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ПОДХОД
В СРЕДНЕСРОЧНОМ ПЛАНЕ: НОВЫЙ КЛИМАТ
СОТРУДНИЧЕСТВА**

80. Ориентированный на результаты подход в Организации Объединенных Наций и в системе Организации Объединенных Наций неразрывно связан с заинтересованностью международного сообщества в достижении результатов на уровне стран и в глобальном масштабе, что нашло свое выражение на крупных конференциях Организации Объединенных Наций и в Декларации тысячелетия, которая была принята международным сообществом, системой Организации Объединенных Наций и БВУ.

81. В международном сообществе складывается новая ситуация, возникающая благодаря следующим новым моментам:

- результаты на уровне стран и глобальном уровне основываются в терминах концепции результатов;
- Организация Объединенных Наций (конкретно Экономический и Социальный Совет) убеждена в том, что она должна играть более активную роль по наполнению практическим содержанием статьи 1 Устава, а именно "осуществлять международное сотрудничество в решении международных проблем..."³⁸;

³⁸ "Главная задача нынешнего момента - усилить существенно важные функции Экономического и Социального Совета по проведению политики и координации и наделить его всем необходимым для того, чтобы он мог лучше играть свою роль в диалоге по вопросам координации макроэкономической политики", "Доклад Генерального секретаря об обновлении Организации Объединенных Наций" (А/51/950, пункт 130) от 14 июля 1997 года и "Вклад Организации Объединенных Наций особенно важен в период меняющихся парадигм философии и мышления в вопросах социально-экономического развития. Выступая в качестве глобального центра генерирования творческих идей и достижения консенсуса, Организация Объединенных Наций должна максимально использовать свой аналитический потенциал для выявления общих проблем и вынесения рекомендаций по их решению" (пункт 129).

- улучшается координация между различными действующими лицами, и Организация Объединенных Наций играет в этой связи важную роль³⁹;
- достигнут прогресс в выработке единого комплекса целей развития, увязывающих международные цели развития, поставленные на крупных конференциях Организации Объединенных Наций и в Декларации тысячелетия, а также единого комплекса контрольных цифр и показателей;
- Международное сообщество настроено на совместную работу ради достижения этих целей;
- Все учреждения приняли ориентированные на результаты методы работы.

82. Поэтому, по мнению инспектора, концепция результатов, используемая на среднесрочном уровне, нуждается в согласовании с концепцией, используемой в программах действий крупных конференций и в Декларации тысячелетия, а тем самым и в Плате Генерального секретаря по ее осуществлению применительно к долгосрочной перспективе. **Это требует пересмотра среднесрочного инструмента, т.е. ССП, связанного с изменением его формата и концепций, или даже его замены новым комплексом документов и новым механизмом принятия решений, учитывающими его потребности.**

83. Другие моменты этой новой ситуации, создавшей возможность совместной работы для выработки столь необходимой скоординированной и согласованной, если не единой, стратегии по достижению целей Декларации тысячелетия, рассматриваются ниже.

³⁹ В пункте 294 Плана Генерального секретаря (А/56/326) об этом говорится со всей определенностью: "Новая культура сотрудничества и координации быстро укореняется в организациях системы, и создаются новые механизмы для ускорения этого процесса и перевода его в плоскость конкретных действий", а также в пункте 5: "Обеспечение согласования стратегий без усиления координации между международными организациями и учреждениями, включая те из них, которые входят в систему Организации Объединенных Наций, не представляется возможным". В пункте 295 говорится об Административном комитете по координации (АКК), теперь называемом КССР: "АКК... продемонстрировал твердый настрой на достижение более высокого уровня согласованности политики и стратегий, более интенсивный обмен информацией и осуществление совместных оценок и мониторинга".

А. РЕФОРМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

84. В 1997 году Генеральный секретарь Кофи Аннан провозгласил свою программу реформ⁴⁰, в которой он выдвинул ряд важных предложений по проведению реформ, которые были утверждены Генеральной Ассамблеей⁴¹. Эти реформы ставят задачу, "включающуюся не меньше чем в трансформировании структуры руководства и управления Организации, что даст ей возможность действовать с большей целенаправленностью, согласованностью усилий и быстротой реагирования на многочисленные вызовы, с которыми она сталкивается"⁴². Эти реформы должны дать и новый более реалистичный ответ на проблемы, с которыми система Организации Объединенных Наций сталкивается с самого начала. "Для содействия большей нацеленности на стержневые задачи Организации Объединенных Наций и обеспечения взаимодействия в областях мира, безопасности, экономических и социальных вопросов, сотрудничества в целях развития и гуманитарных вопросов создаются исполнительные комитеты. Укрепление прав человека, пятая стержневая задача, неизменно присутствует во всей деятельности Организации Объединенных Наций и рассматривается всеми четырьмя исполнительными комитетами"⁴³.

85. Эти предложения намечают усилия по совершенствованию координации экономической и социальной деятельности системы Организации Объединенных Наций, а также по усилению сотрудничества с БВУ⁴⁴. Они призваны "усилить существенно важные функции Экономического и Социального Совета по проведению политики и координации и наделить его всем необходимым для того, чтобы он мог лучше играть

⁴⁰ "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (A/51/950 от 14 июля 1997 года).

⁴¹ Резолюции 52/12 А и 12 В Генеральной Ассамблеи, принятые в ноябре и декабре 1997 года.

⁴² Сопроводительное письмо Генерального секретаря (A/51/950 от 14 июля 1997 года).

⁴³ Информация о реформе Организации Объединенных Наций, представленная на сайте бюро Группы развития Организации Объединенных Наций: (www.dgo.org/documents/36-United_Nations_Reform_Overview.html).

⁴⁴ Помимо совещаний структур системы Организации Объединенных Наций с БВУ в рамках КССР, с 1998 года БВУ проводят встречи с Организацией Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 50/227 Генеральной Ассамблеи об активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях на так называемых "специальных заседаниях высокого уровня". Последнее из них состоялось 1 мая 2001 года. Его доклад содержится в документе E/2001/72 от 21 мая 2001 года.

свою роль в диалоге по вопросам координации макроэкономической политики" (A/51/950). Они также нацелены на расширение возможностей Административного комитета по координации (АКК)⁴⁵ в целях адаптации всей системы Организации Объединенных Наций к новым встреченным ею вызовам. К этому также относится обзор "существующих механизмов, регулирующих процессы планирования, программирования и составления бюджетов, с тем чтобы укрепить их роль в деле обеспечения стратегического руководства, разработки лучших параметров оценки служебной деятельности, совершенствования системы предоставления отчетов и уделения большего внимания отчетности по результатам деятельности, чем учету вводимых ресурсов, т.е. осуществить переход к составлению бюджетов, ориентированных на конечные результаты"⁴⁶.

86. В целях повышения **эффективности и отдачи деятельности Организации Объединенных Наций в области развития** была создана Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГРООН)⁴⁷. ГРООН устанавливает политические приоритеты в целях более активного согласования программ и сотрудничества между ее членами и, кроме того, совместно с исполнительными комитетами прорабатывает связи в оперативной деятельности между секторами.

87. В ответ на неоднократные призывы Генеральной Ассамблеи к повышению согласованности в деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития в соответствии с инициативой прежней совместной консультативной группы по политике были внедрены такие инструменты, как отмеченные выше РПООНПР и общие страновые оценки (ОСО)⁴⁸. Согласно руководящим принципам АКК, РПООНПР нацелена на повышение адресности деятельности системы, ее ориентированности на

⁴⁵ В настоящее время он именуется КССР и объединяет 26 организаций-членов, включая фонды и программы Организации Объединенных Наций, а также специализированные учреждения, ВТО и БВУ.

⁴⁶ A/51/950, пункт 241, от 14 июля 1997 года и A/51/950/Add.6 от 12 ноября 1997 года о составлении бюджета, ориентированного на результаты.

⁴⁷ "Цель Группы заключается в том, чтобы содействовать совместному формированию политики и принятию решений налаживать сотрудничество в рамках программ и добиваться повышения эффективности управления" (A/51/950, пункт 73). В ГРООН входят ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и МПП, а в обсуждении вопросов, касающихся их интересов и мандатов, участвуют другие учреждения, а также ГЭСВ.

⁴⁸ В особых случаях используются другие инструменты, например стратегические рамки и процесс объединенных призывов (ПОП) (см. E/2001/66 от 17 мая 2001 года и сноску 51).

результат и их единства цели, служит исходной основой для документов по стратегии и программам по странам, стимулирует совместную разработку программ и укрепляет чувство локтя. РПООНПР завершена в 38 странах⁴⁹. За последние два года продвигалось вперед внедрение ОСО в качестве необходимого предшествующего этапа РПООНПР: ОСО завершены в 84 странах⁵⁰. ОСО должна дать точку отсчета для правительств, организаций системы и других действующих лиц. Как таковая она способна стать мощным инструментом политического диалога, а также усиления на уровне стран контроля за прогрессом в достижении международных целей и содействовать обмену информацией. Такая оценка открывает возможность формирования потенциала, например, "для развития базы в областях статистики, выявления пробелов и препятствий в данных, требующих поддержки национальных статистических систем"⁵¹.

В. ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ УСИЛИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РЕФОРМ В БРЕТТОНВУДСКИХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

88. Реформы в Организации Объединенных Наций сопровождались последующим принятием БВУ новых подходов к этим проблемам согласованности и координации и выработкой стратегической платформы борьбы с нищетой, искоренение которой стало приоритетным для международного сообщества. Всемирный банк принял ВРПР⁵², а МВФ

⁴⁹ А/56/326, пункт 296, от 6 сентября 2001 года.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ "Трехгодичный всеобъемлющий объем политики и оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития" (E/2001/66, пункт 48, от 17 мая 2001 года).

⁵² Впервые это предложил президент группы Всемирного банка г-н Джеймс Д. Вульфенсон в выступлении ("Другой кризис") в октябре 1998 года на ежегодном совещании Всемирного банка/МВФ; впоследствии это предложение было оформлено письмом от 21 января 1999 года "Предложение о создании всеобъемлющей рамочной платформы развития: проект для обсуждения". "Всемирный банк постоянно анализирует свой общий подход к развитию в свете медленного и неравномерного прогресса в деле борьбы с нищетой и преодоления связанной с ней социальной напряженности", *Ahead of the Curve. United Nations ideas and global challenges*, Louis Emmerij, Richard Jolly, Tomas G. Weiss (Indiana University Press 2001, United Nations Intellectual History Project), p. 144.

и Всемирный банк совместно приняли подход, основанный на документах о стратегии борьбы с нищетой (ДСБН)⁵³.

89. В своей повестке дня Всемирный банк и МВФ определили высокий приоритет борьбы с нищетой, как, собственно, и все международное сообщество, что продемонстрировала Декларация тысячелетия. Кроме того, по крайней мере в принципе, политика борьбы с нищетой, которая описана в ДСБМ, – это политика, определяемая самими странами: концепция *местной инициативы* в известной степени решает проблему объединения стратегий различных действующих лиц, развивающихся стран, стран-доноров – через Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР, – БВУ и системы Организации Объединенных Наций и даже частного сектора⁵⁴.

90. Новая политика, проводимая Всемирным банком с 1998 года и МВФ с сентября 1999 года, тем самым работает в одном и том же направлении. В сентябре 1999 года на годовом собрании МВФ был дан четкий мандат более полно учитывать цели преодоления нищеты и роста в своей деятельности в беднейших странах-членах. Было принято решение о подготовке ДСБН. Эти ДСБН служили политическим инструментом, первоначально призванным служить основой для списания внешнего долга в рамках инициативы для БСВЗ (выдвинутой в 1996 году) и условием предоставления финансирования из фонда борьбы с нищетой и роста (ФБНР) МВФ и льготных займов МАР. Там, где они приняты, ДСБН заменяют документ о рамках политики Всемирного банка и процесс расширенного фонда структурной перестройки (РФСП) МВФ.

⁵³ Политический инструмент, одобренный в сентябре 1999 года исполнительными главами МВФ и Всемирного банка на совместном совещании Комитета развития и Межсессионного комитета, который первоначально замысливался как основа для списания внешнего долга в рамках инициативы по уменьшению долга бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), предложенной в 1996 году в качестве условия доступа к финансированию за счет фонда борьбы с нищетой и роста (ФБНР) МВФ и льготных займов международной ассоциации развития (МАР).

⁵⁴ Всемирный банк указывает, что, "как показывает опыт, страны демонстрируют инициативу в той мере, в какой они обладают возможностями", "Comprehensive development framework: meeting the promise. Early experience and emerging issues" (17 September 2001), подготовлено секретариатом ВРПР, Всемирного банка, пункт 12. Президент Вулфенсон определил эти рамки как "холистический и комплексный подход к стратегиям и программам развития, который подчеркивает взаимозависимость всех аспектов стратегии развития: социального, человеческого институционального, экологического, экономического и финансового" - цитируется в книге *Ahead of the Curve.*, см. сноску 52 выше.

91. Все эти новые инициативы важны. Они отражают растущее признание государствами-членами и другими участниками системы Организации Объединенных Наций того, что после 50 лет международного сотрудничества настало время четко продемонстрировать, что Организация Объединенных Наций и система Организации Объединенных Наций вносят реальный вклад в усилия государств-членов в области развития. Однако они также стали реакцией на то широко распространенное мнение, что крайне важно стремиться к большей согласованности и координации усилий в системе Организации Объединенных Наций для выработки синергизма и снижения к минимуму транзакционных расходов. Эти инициативы отражают то, что Организация Объединенных Наций и ее система находятся на службе государств-членов и призваны служить им для достижения совместно поставленных целей⁵⁵ и что о результатах работы системы будут судить по тому, как она выполняет этот высший мандат. Они также обусловлены осознанием того, что уменьшение поддержки Организации Объединенных Наций (о чем можно судить, в частности, по сокращению помощи развитию и по зачастую снизившемуся объему взносов в программы и фонды и взносов для некоторых специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций) вряд ли будет обращено вспять, если нельзя будет показать, что прошлые усилия дали осязаемые позитивные результаты, а система способна учиться на опыте, повышая в дальнейшем свою результативность.

92. Теперь эти реформы стали проводиться в жизнь. Каждые пять лет должны проводиться обзорные конференции глобальных конференций, призванные определить наличие прогресса. Среди прочего Экономический и Социальный Совет получил задачу следить за комплексным осуществлением решений этих конференций и через свой вспомогательный орган, КПК, ежегодно проводит оценку программной деятельности Организации Объединенных Наций. Сам Экономический и Социальный Совет оценивает оперативную деятельность Организации Объединенных Наций каждые три года. КССР (заменивший АКК) утвердил новые рабочие структуры и применяет ориентированные на результаты методы управления в целях усиления координации программ, фондов и учреждений системы Организации Объединенных Наций. Это говорит о возросшей нацеленности на активное использование методов, ориентированных на результаты.

⁵⁵ Это также отражено в проекте резолюции о трехлетнем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития Организации Объединенных Наций (А/С.2/56/L.72 от 12 декабря 2001 года, 12-й пункт преамбулы), "подчеркивая ответственность международного сообщества за оказание развивающимся странам на условиях партнерства помощи в их национальных усилиях в области развития".

**С. ДЕКЛАРАЦИЯ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ И ПЛАН ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ:
ЧЕТКОЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВО СО СТОРОНЫ МЕЖДУНАРОДНОГО
СООБЩЕСТВА**

93. В Декларации тысячелетия (2000 года)⁵⁶ государства-члены выразили готовность работать совместно согласованным и координированным образом. Тем не менее, как подчеркнул сам Генеральный секретарь, "сама по себе декларация не имеет большой ценности. Однако декларация, содержащая четкие обязательства и конкретные цели, торжественно принятая лидерами всех государств, может иметь огромную ценность для народов мира в качестве того мерила, которым определяются результаты работы их руководителей". Он добавил, что "весь мир будет смотреть за тем, как она выполняется"⁵⁷.

94. В докладе Генерального секретаря "План осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций"⁵⁸ перечислены главные цели международного сообщества, поставленные в Декларации тысячелетия⁵⁹ в областях мира и развития, а также показано важное значение, придаваемое этой работе государствами-членами и секретариатом. Предпринятые к настоящему времени усилия позволили начать выявление проблем, еще ждущих своего решения. Что важно, в докладе говорится, что "для международного сообщества только что закончилась эпоха взятия обязательств. Теперь оно должно вступить в эпоху их выполнения и должны мобилизовать волю и ресурсы, необходимые для выполнения данных обещаний"⁶⁰. В докладе подчеркивается "огромное значение всеобъемлющего подхода и скоординированной стратегии"⁶¹ и "усиления координации между международными организациями и учреждениями, включая те из них, которые входят в систему Организации Объединенных Наций... включая прежде всего частный сектор, благотворительные фонды, неправительственные организации, учебные и культурные учреждения и других членов гражданского общества"⁶². Наконец, в нем признается, что "ни одна из целей в области развития,

⁵⁶ См. резолюцию A/RES/55/2 Генеральной Ассамблеи от 18 сентября 2000 года.

⁵⁷ Kofi A. Annan, "Now Let's Set a New Course for the World, No Less", *International Herald Tribune*, 5 September 2000.

⁵⁸ A/56/326 от 6 сентября 2001 года.

⁵⁹ Резолюция A/RES/55/2 Генеральной Ассамблеи от 18 сентября 2000 года.

⁶⁰ A/56/326, введение, пункт 11.

⁶¹ Там же, пункт 3.

⁶² Там же, пункт 5.

сформулированных в Декларации тысячелетия, не может быть достигнута без выделения значительных дополнительных ресурсов" и эти ресурсы "придется изыскивать в тех странах, где они расходуются, однако на более богатые страны ложится обязанность обеспечить, чтобы менее богатые страны имели реальную возможность улучшить свою судьбу"⁶³. МКФР, состоявшаяся в марте 2002 года в Монтеррее (Мексика), попыталась дать ответ на эти проблемы в "Монтеррейском консенсусе".

95. В своем Плане Генеральный секретарь отметил, что он будет представлять особый "ежегодный доклад... в котором будет освещаться прогресс, достигнутый или не достигнутый в выполнении обязательств, содержащихся в Декларации тысячелетия", и что каждые пять лет он и его преемники "будут представлять всеобъемлющий доклад о ходе работы"⁶⁴.

⁶³ Там же, пункт 9.

⁶⁴ Там же, пункт 305.

D. ОЦЕНКА НЫНЕШНЕЙ СИТУАЦИИ: ЧТО ОСТАЕТСЯ СДЕЛАТЬ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕКЛАРАЦИИ ТЫСЯЧЕЛЕТИЯ: НЕОБХОДИМО СОЗДАТЬ НОВЫЕ СРЕДНЕСРОЧНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ПРОЦЕССЫ ВЗАМЕН СРЕДНЕСРОЧНОГО ПЛАНА

*Выступая в качестве глобального центра генерирования творческих идей и достижения консенсуса, Организации Объединенных Наций должна максимально использовать свой аналитический потенциал для выявления общих проблем и вынесения рекомендаций по их решению*⁶⁵.

96. В Плате одна из целей⁶⁶ поставлена так: "Обеспечить большую согласованность политики и дальнейшее улучшение взаимодействия между Организацией Объединенных Наций, ее учреждениями, бреттонвудскими учреждениями и Всемирной торговой организацией, а также другими многосторонними органами".

97. Такое описание нынешних усилий системы Организации Объединенных Наций и БВУ по изменению подходов в своей работе в некоторых важных областях свидетельствует о том, что достигается важный прогресс в правильном направлении. Новизну такой ситуации и открываемых ею возможностей не следует недооценивать. Это касается не только утверждения четких обязательств на 2015 год, но и, впервые за десятилетия, принятия Организацией Объединенных Наций, БВУ и развивающимися и развитыми странами в целом единого подхода вместе с четкими обязательствами по определению и применению эффективных методов, а также, наконец, общего согласия с тем, что для дальнейшего прогресса в вопросах финансирования, координации и стратегий потребуется принять необходимые шаги по изысканию решения.

98. Итак, не будет преувеличением сказать, что впервые в истории возникла реальная возможность осуществить реалистичную программу искоренения нищеты, развития бедных стран и, наконец, предотвращения конфликтов. Однако работу, которая еще должна быть проделана для выполнения Декларации тысячелетия, не следует недооценивать.

99. Таким образом, международное сообщество сталкивается с новой ситуацией. Признается, что: "Стратегии продвижения вперед включают повышение согласованности стратегий и совершенствование сотрудничества во всей международной системе в целях

⁶⁵ "Доклад Генерального секретаря" (А/51/950, пункт 129, от 14 июля 1997 года). "Вклад Организации Объединенных Наций особенно важен в период меняющихся парадигм философии и мышления в вопросах социально-экономического развития".

⁶⁶ А/56/326, пункт 291.

решения глобальных проблем современности; обеспечение того, чтобы приоритеты в стратегиях деятельности на страновом уровне были увязаны между собой и чтобы эти стратегии опирались на общие принципы деятельности"⁶⁷. Однако эта цель еще не достигнута. Необходимо иметь в виду, что различные организации - члены КССР, система Организации Объединенных Наций, БВУ, а также ВТО в каждом случае имеют свой собственный стратегический подход по отношению к странам-партнерам, принятый их соответствующими директивными органами. Несмотря на упомянутые выше большие усилия по уменьшению бремени, создаваемого для развивающихся стран-партнеров, в настоящее время они по-прежнему сталкиваются с множеством процедур и инструментов, с которыми увязываются разные условия, при этом каждый инструмент в той или иной степени соответствует новым широко применяемым принципам партнерства, ответственности и прозрачности. **Таким образом, чересчур часто развивающиеся страны сталкиваются с множеством условий, оценок и политических рекомендаций, представленных международными организациями или двусторонними партнерами, и должны их соблюдать.** Поэтому неудивительно, что в контексте борьбы с нищетой, которую обязались вести все участники международного сообщества, а также внешней помощи африканские "главы государств и правительств призвали к установлению новых партнерских связей с донорами на основе улучшения координации помощи, согласования используемых донорами процедур, а также на основе твердых, более долгосрочных обязательств. С этой целью они призвали устранить многочисленные условия, выдвигаемые донорами, а также перекрестную обусловленность помощи и настоятельно призвали предоставлять внешнюю помощь на основе документов о стратегиях борьбы с нищетой для поддержки эффективных программ государственных расходов, направленных на сокращение масштабов нищеты в устойчивых среднесрочных финансовых рамках"⁶⁸.

100. Поэтому необходимо будет приложить большие усилия по выработке в конечном итоге скоординированных согласованных, если не единых, стратегических рамок, которые позволили бы странам-партнерам достичь целей Декларации тысячелетия. Необходимо будет создать механизмы периодического изучения стратегий, проводимых различными участниками международного сообщества, в целях оценки того, действительно ли они оказывают содействие странам-партнерам в их усилиях в области развития и в других областях.

⁶⁷ Там же, пункт 298.

⁶⁸ "Либревильское заявление по итогам совещания глав государств и правительств африканских стран по экономической и социальной повестке дня для Африки на пороге третьего тысячелетия, состоявшегося 18 и 19 января 2000 года" (А/54/760, приложение, пункт 14 от 21 февраля 2000 года).

Е. ОТСУТСТВИЕ СОГЛАСОВАННЫХ ЕДИНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ РАМОК И КООРДИНАЦИИ ДЕЙСТВУЮЩИХ ЛИЦ: ИНТЕГРАЦИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ПРОБЛЕМАТИКИ В ФУНКЦИИ РАМОК МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

101. В опубликованном в сентябре 2001 года докладе Всемирного банка "Всеобъемлющие рамки развития: выполнение обещания? Первый опыт и новые проблемы"⁶⁹ выделены некоторые вопросы, в которых прогресс неравномерен и даже труднодостижим. В нем отмечается, что "в большинстве из 46 стран [рассмотренных в документе] еще остается проделать большую работу по надлежащему согласованию стратегий содействия доноров со стратегией страны" и что Всемирному банку необходимо активизировать свою работу с двусторонними и многосторонними учреждениями и системой ООН для достижения прогресса в унификации оперативной практики, а также, сверх того, добиваться унификации и сближения подходов на уровне страновых стратегий, равно как и интеграции глобальных и страновых проблем". В докладе также отмечается, что "страны добились существенных успехов в разработке стратегий по секторам, особенно в социальной области. Однако постоянные внутренние связи с базой макроэкономической политики и с такими другими ключевыми экономическими секторами, как инфраструктура, банковское дело и финансы, необходимыми для решения вопросов роста при уменьшении масштабов нищеты, остаются слабыми. В странах, сталкивающихся с экономическими трудностями, макроэкономические проблемы доминируют в планах политических приоритетов над социальными и структурными проблемами", и что "остается проделать работу по более глубокому осмыслению макроэкономических секторальных связей, которые вносят вклад в стратегии устойчивого роста, уменьшающего нищету. Необходимый баланс между макроэкономическими и социальными и секторальными и структурными проблемами остается в большинстве стран слабым. Немногие стратегии в полной мере рассматривают, например, вопросы интеграции макроэкономической политики, создания занятости, сельской/городской стратегии и преодоления нищеты. Интеграция секторальных стратегий в макроэкономические рамки, с учетом бюджетных ограничений, сдерживается малыми возможностями финансового обеспечения секторальной политики и отсутствием согласованных среднесрочных рамок расходов. Эти ограничения возможностей необходимо срочным образом рассмотреть скоординированным образом при поддержке внешних партнеров, чтобы были разработаны, согласованы и осуществлялись приоритетные политические меры, нацеленные на потребности конкретных стран, связанные с борьбой с нищетой"⁷⁰. В документе также рассматривается необходимость совершенствования контроля и состыковки внешнего содействия со стратегиями самой

⁶⁹ CDF Secretariat, the World Bank, 17 September 2001.

⁷⁰ Ibid, para 36.

страны, а также с секторальными анализами. Что касается временных ДСБН, то Всемирный банк признает, что "кросс-секторальные связи и установление приоритетов между целями развития не получили заметного развития, а связи с программами государственных расходов зачастую отсутствуют. В процессе разработки стратегий часто по-прежнему доминируют краткосрочные макроэкономические потребности, и этот процесс часто не позволяет достичь баланса в решении макроэкономических, социальных и структурных проблем"⁷¹. Такая откровенная оценка показывает, что БВУ признают необходимость совершенствования стратегического подхода, принятого в контексте борьбы с нищетой, и что необходимо привлечь к этой работе всех партнеров. Сходные задачи поставлены и в Организации Объединенных Наций.

102. В частности, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) выразила то мнение, что необходимо уделять больше внимания выработке надлежащих стратегий. Так, в докладе "Экономическое развитие в Африке: показатели, перспективы и вопросы политики" (2001 год) говорится следующее: "Таким образом, из этого следует, что для получения ощутимых и долгосрочных результатов новый акцент на смягчение проблемы нищеты должен основываться на тщательной и откровенной оценке последствий политики структурной перестройки для роста и распределения доходов. Однако никаких признаков такой оценки еще нет. Основное внимание, как представляется, уделяется перенаправлению государственных расходов и потоков помощи в области, которые, как ожидается, принесут быстрые результаты в смягчении остроты проблемы нищеты, включая здравоохранение и образование. Хотя такой подход и полезен, он, вероятно, не окажет долгосрочного воздействия на нищету, пока политика в таких областях, как сельское хозяйство, торговля, финансы, деятельность государственных предприятий, дерегулирование и приватизация, не приведет к повышению темпов роста, если при этом она не будет отрицательно сказываться на распределении доходов. Она может также привести к серьезным временным компромиссам, если расходы, предназначенные для быстрого исправления ситуации в области нищеты, задержат накопление капитала, особенно в тех случаях, когда ресурсы, включая помощь, по-прежнему будут дефицитными. Таким образом, программы сокращения масштабов нищеты должны увязываться не только с расширением объема ресурсов, но и со структурной перестройкой и макроэкономической политикой, ведущей к ускорению роста и более справедливому распределению доходов"⁷².

103. Таким образом, по-видимому, имеется существенное **единство мнений в отношении того диагноза, что стратегии борьбы с нищетой различных действующих**

⁷¹ Ibid, para 9.

⁷² Доклад об экономическом развитии в Африке: показатели, перспективы и вопросы политики (UNCTAD/GDS/AFRICA/1, TD/B/48/12, стр. 48).

лиц нуждаются в пересмотре и улучшении. По-видимому, также признается необходимость сближения политики, даже если различные организации и участники, возможно, все еще не достигли единства мнений по центральному вопросу проводимой политики, что, правда, в любом случае трудно, поскольку такая политика в большой мере должна зависеть от конкретной ситуации страны в данном региональном и глобальном контексте.

104. Коснувшись **проблематики внешней помощи**, ЮНКТАД заявила:

"Нескоординированность действий различных учреждений, занимающихся оказанием помощи, и невписанность их проектов в контекст внутренних экономических и управленческих структур подрывают устойчивость проектов помощи..." и что "раздробленная система предоставления помощи, управляемая многочисленными донорами, серьезно подрывает механизм распределения ресурсов в этих странах со всеми вытекающими из этого серьезными негативными последствиями для управления экономикой, общей эффективности использования и экономического роста в целом".

Она также отметила «двойное "сжимающее" воздействие нескоординированности и несогласованности проектной помощи, с одной стороны, и необходимости соблюдения принципиальных условий для сокращения бюджетных дефицитов (исключая гранты) - с другой»⁷³. Она также высказала мысль, что "гипотеза, согласно которой рост можно ускорить путем пристегивания социальной политики к стандартным структурным реформам, направленным на обеспечение большей открытости экономики для остального мира и на поощрение приватизации и дерегулирования, представляется не очень убедительной"⁷⁴.

105. БВУ признают, что процесс ДСБН нуждается в совершенствовании, что переименование РФСП в ФБНР еще не привело к полной трансформации критериев принятия решений о предоставлении кредитов соответствующим странам, а "опора на инициативу" получающих помощь стран не изменила методов, используемых при определении условий. Всемирный банк и МАР по-прежнему готовят документы по "стратегии помощи стране" (СПС), которые содержат более конкретную информацию об экономическом, финансовом и социальном положении страны, чем ДСБН, и предусматривают критерии условий, пока еще во многом схожие с РФСП. То же

⁷³ ЮНКТАД, "Наименее развитые страны. Доклад, 2000 год", стр. xxiii и xxvi (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под R.00.II.D.21).

⁷⁴ К сожалению, Программа действий третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, проходившей 14-20 марта 2001 года в Брюсселе (Бельгия), не дает надлежащих ответов на эти вопросы. См. A/CONF.191/L.20 от 20 мая 2001 года.

замечание можно сделать в отношении документа, используемого МВФ, в особенности "меморандума об экономической и финансовой политике", которая сопровождает "письмо о намерении", которое правительства должны регулярно направлять МВФ в контексте их просьбы о финансовой поддержке. Кроме того, велик объем информации для целей контроля за программами, которую должна предоставить страна, обычно на ежемесячной основе, о государственных финансах, денежном обращении, платежном балансе, национальных счетах и потребительских ценах, а также структурной реформе. Имеется большой объем информации, пусть и не всегда легко поддающейся оценке, которой могла бы воспользоваться Организация Объединенных Наций, хотя, как будет показано ниже, она, по-видимому, не активно пользуется такой информацией в своих инструментах, например в ОСО и РПООНПР.

106. Хотя БВУ продемонстрировали свою готовность делать больший акцент на социальных программах, прежде всего используя для этого условия, предъявляемые при принятии решений в рамках БСВЗ, **связь между политикой структурной перестройки и борьбой с нищетой остается дискуссионным вопросом. И в этих дискуссиях голос Организации Объединенных Наций недостаточно слышен.** Хотя представителям системы Организации Объединенных Наций предлагается наблюдать за процессом разработки подхода ДСБН, пока что нет признаков решающего участия Организации Объединенных Наций в выработке стратегии борьбы с нищетой.

107. То же можно сказать и по поводу упомянутой выше **критической проблемы координации политики и практики стран-доноров.** Из-за этого возникает большая нагрузка на административный механизм получающих помощь стран-партнеров. В КСР ОЭСР и БВУ предпринимаются усилия по улучшению положения. Совместно с КСР БВУ пытаются использовать для этого процесс ДСБН. Однако признается, что процесс по-прежнему медленен⁷⁵. По-прежнему исключительно велики различия в политике стран-доноров, в том что касается размеров их официальной помощи развитию (ОПР). Некоторые, например, Люксембург, Нидерланды и страны северной Европы достигли или близко подошли к уровню одного процента валового национального продукта (ВНП); другие остаются на гораздо более низком уровне, несмотря на провозглашенную цель продвижения к мифической на вид цифре 0,7% ВНП. Кроме того, при предоставлении помощи страны-доноры предъявляют условия разного характера, и такое увеличение числа условий и требований о предоставлении сведений создает тяжелое бремя для механизма государственного управления развивающихся стран, часто чрезмерно ограничивая их возможности принятия самостоятельных политических решений. Проведенная МВФ и Всемирным банком оценка нынешней ситуации с ходом

⁷⁵ Это также отмечается в проекте резолюции Второго комитета "Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций" (А/С.2/56/L.72).

осуществления процесса ДСБН содержит следующий комментарий: "Реализация всех возможностей подхода ДСБН зависит от готовности партнеров по развитию использовать страновые стратегии в качестве основы своих решений по программам помощи. Многие доноры, включая Соединенное Королевство, Нидерланды, ЕС и страны северной Европы, обещали увязывать свою помощь с ДСБН. Теперь следующая задача для доноров - перевести эти намерения в плоскость новых механизмов помощи. С весеннего совещания в этом направлении получен определенный прогресс. ЕС согласилась предоставить безвозмездное финансирование Буркина-Фасо, Бенину, Мозамбику, а также Мадагаскару в рамках недавно выделенной им безвозмездной помощи на цели поддержки борьбы с нищетой, которая предусматривает те же сроки и условия, что и кредиты на цели поддержки борьбы с нищетой (КПБН) банка. Япония согласилась выделить часть своих средств ПРЛР (политики и развития людских ресурсов) для поддержки основанных на участии процессов в странах КПБН. Важное значение для укрепления международной поддержки подхода КПБН также имеет эффективная координация с региональными банками развития"⁷⁶. "Административная перегрузка получателей помощи, прежде всего малых государств с уже ограниченными возможностями административного механизма"⁷⁷, создается в результате увеличения со временем числа доноров, а также различий в оперативной политике, процедурах и практике между ними⁷⁸. "Например, типичная африканская страна, в которой ежегодно осуществляется примерно 600 финансируемых за счет помощи проектов, каждый год направляет разным контролирующим учреждениям 2 400 ежеквартальных отчетов и принимает свыше 1 000 миссий по контролю и оценке проектов"⁷⁹.

⁷⁶ "Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation", документ, подготовленный сотрудниками МВФ и Всемирного банка, пункт 43 о поддержке доноров и механизм их помощи, 14 сентября 2001 года.

⁷⁷ Ibid., para. 41: "Банк принял временные руководящие принципы по КПБН как кредитного инструмента, содействующего проведению стратегий борьбы с нищетой и дополняющего ФБРФ Фонда...".

⁷⁸ The World Bank. "Harmonization of operational policies, procedures, and practices: experience to date". Необходимость упрощения и унификации правил и процедур особо подчеркивается в проекте резолюции Второго комитета, "Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития Организации Объединенных Наций" (A/C.2/56/L.72, часть VI, пункт 57 и далее).

⁷⁹ "Poverty Reduction Strategy Papers-Progress in Implementation", доклад сотрудников МВФ и Всемирного банка, ссылка на Nicolas Van De Walle, Timothy A. Johnston, *Improving Aid to Africa*, Policy Essay No. 21 (Overseas Development Council, Washington D.C., 1996); *Review of Aid Coordination and the Role of the World Bank*, Report No. 19840 (Operations Evaluation Department, 28 October 1999). В резюме одного из "круглых столов" на уровне министров по теме "Согласованность в интересах развития" на Международной конференции по финансированию развития (A/CONF.198/8/Add.8 от 21 марта 2002 года)

Г. СОТРУДНИЧЕСТВО РАЗНЫХ ДЕЙСТВУЮЩИХ ЛИЦ, УЧАСТВУЮЩИХ В ИНИЦИАТИВАХ ПО БОРЬБЕ С НИЩЕТОЙ

108. Между системой Организации Объединенных Наций и БВУ⁸⁰, как и в рамках КССР, налажено сотрудничество и взаимодействие на основе обмена мнениями и направления сотрудничества Организации Объединенных Наций предложений принять участие в работе совещаний, организуемых Всемирным банком и МВФ, и наоборот. **Однако Организация Объединенных Наций, по-видимому, не смогла добиться того, чтобы ее голос был должным образом услышан и она тем самым существенно влияла на разработку стратегий борьбы с нищетой, учитывающих страновую или региональную специфику, или на координацию политики, проводимой странами-донорами в поддержку осуществления целей Декларации тысячелетия.** БВУ, которые, очевидно, имеют в своем распоряжении значительные кадровые ресурсы и финансовые средства, а также опыт в экономической области, по-видимому, доминируют в сфере дачи рекомендаций, касающихся экономической политики, порой в порядке "предъявления условий" в связи со структурной перестройкой (хотя бы и с "человеческим лицом")⁸¹. **Однако этот аспект "человеческого лица", видимо, не вполне вписан в традиционную политику перестройки.** Сходным образом торговая и связанная с торговлей политика, складывающаяся под влиянием ВТО, все еще не в полной мере учитывает потребности

указывается, что "одна страна сообщила, что для получения помощи для осуществления ее стратегии смягчения проблемы нищеты ее заставили выполнить около 160 условий".

⁸⁰ "Poverty Reduction Strategy Papers - Progress in Implementation", доклад, подготовленный сотрудниками МВФ и Всемирного банка от 14 сентября 2001 года, пункт 44 об охвате целевых групп и обратной связи: "сотрудники Банка и Фонда продолжают взаимодействовать со своими коллегами из системы Организации Объединенных Наций, участвующими в поддержке усилий стран по борьбе с нищетой, и процесс ДСБМ был принят в качестве основы наблюдения за прогрессом достижения этих целей развития [целей Декларации тысячелетия] в масштабах страны, в то время как для глобального контроля потребуется активное взаимодействие между всеми различными учреждениями - ООН, Всемирным банком, МВФ и ОЭСР".

⁸¹ Термин, использованный в книге *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Giovanni Cornia, Richard Jolly, Frances Stewart, eds. (Oxford University Press, 1987).

развития и цели борьбы с нищетой⁸². В общем и целом меры по распределению доходов и по борьбе с нищетой пока еще, по-видимому, не в полной мере интегрированы в политику структурной перестройки.

109. Именно в этой области должно вестись обсуждение стратегий между всеми учреждениями и действующими лицами, и Организации Объединенных Наций (исходя из ее роли по Уставу) следует созывать такие совещания по рассмотрению стратегий как на уровне стран, так и на уровне Организации Объединенных Наций, как это рекомендуется инспектором ниже.

110. В настоящее время у Организации Объединенных Наций, по-видимому, нет детальных предложений, касающихся ее собственных стратегических подходов, прежде всего в отношении целей борьбы с нищетой. Имеются хорошие анализы глобальных изменений и политики, как, например, доклады, подготовленные Исполнительным комитетом по экономическим и социальным вопросам⁸³ или *"Доклад о наименее развитых странах 2000 года"* ЮНКТАД, упомянутый выше. Вместе с тем, хотя в ряде документов Организации Объединенных Наций используется термин "стратегия", когда речь идет о том, чтобы политика и стратегические варианты соответствовали разнообразным ситуациям в развивающихся странах, ни в одном из них нет точности, необходимой для того, чтобы направлять действия правительств развивающихся стран, получателей помощи развитию, стран-доноров или международных организаций на уровне стран или в глобальном масштабе.

⁸² Как указывается в резюме "круглого стола" на высшем уровне по теме "Взгляд вперед" на Международной конференции по финансированию развития (A/CONF.198/8/Add.10 от 21 марта 2002 года). "Достигнутые в духе соглашения открывают историческую возможность для того, чтобы начать интегрировать проблематику развития в повестку дня в области либерализации торговли, и именно сегодня развитым странам представляется удобный случай выполнить свои обещания".

⁸³ Сайты www.un.org/esa/coordination/ecesa/ec-docs.htm. Документы Исполнительного комитета по экономическим и социальным вопросам: "International financial architecture (ECESA/1/Rev.1)", "Finding solutions to the debt problems of developing countries" (ECESA/2), "Towards a New Aid Compact" (ECESA/3), Social Dimensions of Macroeconomic Policy (ECESA/4).

111. На уровне стран документы ОСО и РПООНПР⁸⁴ Организации Объединенных Наций ограничиваются рассмотрением некоторых социальных проблем и секторов, не уделяя надлежащего внимания макроэкономическому контексту, положению с ресурсами, включая возможности мобилизации страной как внутренних, так и внешних ресурсов, а тем самым и финансовой жизнеспособности или устойчивости предлагаемых программ социального сектора. Более того, связи с программами государственных расходов слишком часто отсутствуют⁸⁵. ОСО и РПООНПР Организации Объединенных Наций не дают важной основной информации по таким ключевым вопросам, как финансовая политика, бюджеты стран и их секторальное распределение или система налогообложения и т.п.⁸⁶.

112. В таких ситуациях, когда под воздействием, осуществляемым с использованием условий, которыми сопровождаются займы, стране предлагается принять рекомендации БВУ относительно структурной перестройки, не запрашивается мнение Организации Объединенных Наций в отношении жизнеспособности и устойчивости рекомендуемой политики, при том что партнеры системы Организации Объединенных Наций должны иметь свое взвешенное и обоснованное мнение по данному вопросу. Равным образом система Организации Объединенных Наций, по-видимому, не принимает надлежащего участия в ДСБН, находящихся в ведении стран.

113. Секторальные стратегии, рекомендованные развивающимся странам для проведения индустриализации и развития сельского хозяйства, совершенствования финансовой политики и системы налогообложения, а также для совершенствования политики в

⁸⁴ Автору известно, что эти документы готовятся в тесном сотрудничестве со страной - получателем помощи, идеально на основе принципа местной инициативы, однако ему также стало известно, что это не всегда так, как признается во многих докладах различных учреждений.

⁸⁵ Как признается, качество ОСО и РПООНПР в очень большой степени варьируется по странам. См. также доклады об оценке, подготовленные в контексте трехгодичного всеобъемлющего обзора политики, оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций (A/56/320). Необходимость повышения их качества признается в проекте резолюции Второго комитета "Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития Организации Объединенных Наций" (A/C.2/56/L.72, часть IV, пункт 33).

⁸⁶ Один из недостатков РПООНПР заключается в том, что они "не являются по сути стратегическими документами, а представляют собой лишь рационализацию имеющихся программ", см. доклад Группы экспертов высокого уровня "External Inputs for the Development of the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)": chapter I. Overall Perspectives and Summary of Recommendations, 30 September 1998.

области народонаселения, государственного управления и образования, предлагаются в различных документах Организации Объединенных Наций, однако они чересчур общи по своему охвату. Поэтому в большинстве случаев они прямо неприменимы к конкретным ситуациям развивающихся стран. В Организации Объединенных Наций предпринимаются определенные усилия, особенно в Экономическом и Социальном Совете, по координации политики, проводимой фондами и программами Организации Объединенных Наций, такими, как ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и МПП, работа которых сосредоточена на социальных проблемах. В будущем эта тенденция вполне может усилиться. Однако усилия Организации Объединенных Наций по координации не охватывают политику стран-доноров в вопросах помощи, как и экономическую и социальную политику, которую те предлагают, явным или косвенным образом, при предоставлении помощи.

114. Имеется ряд банков данных, которые должны давать действительно четкую картину иностранной помощи⁸⁷. Разработчикам ОСО и РПООНПР должна быть доступна информация о возможностях внутренней мобилизации ресурсов соответствующей развивающейся страны. **Однако Организации Объединенных Наций, по-видимому, не анализирует эти данные для получения соответствующих выводов относительно того, какие были бы возможны изменения в целях совершенствования "разделения труда" между главными действующими лицами и повышения эффективности внешней помощи.**

G. НАСТАЛО ВРЕМЯ ДЛЯ ТОГО, ЧТОБЫ КАЖДЫЕ ПЯТЬ ЛЕТ БРЕТТОНВУДСКИЕ УЧРЕЖДЕНИЯ, СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И СООТВЕТСТВУЮЩИЕ СТРАНЫ ПРОВОДИЛИ РЕАЛЬНОЕ ОБСУЖДЕНИЕ СТРАТЕГИИ

115. **Методы, используемые в настоящее время Организацией Объединенных Наций и БВУ, не предусматривают обсуждения стратегий, которое могло бы способствовать оценке их значимости с точки зрения достижения целей Декларации тысячелетия.** В настоящий момент каждое из различных учреждений готовит многочисленные документы, часто посвященные одному и тому же аспекту, например описанию положения в стране. Кроме того, что их чересчур много, на их подготовку уходят большие средства и надолго отвлекаются национальные специалисты, которых часто не хватает, а также многие внешние специалисты, которые могли бы вносить более полезный вклад в международное обсуждение. Выше были упомянуты некоторые из таких докладов: ОСО и РПООНПР системы Организации Объединенных Наций, ВРПП и ДСБН

⁸⁷ Единственный в своем роде банк данных о потоках официальной помощи развитию имеется на сайте ОЭСР: www.oecd.org.

в отношении борьбы с нищетой, СПС Всемирного банка в отношении решений, касающихся распределения кредитов, и меморандумы об экономической и социальной политике, сопровождающие письма о намерениях, которые правительства должны регулярно направлять МВФ при обращении к БВУ за финансовой поддержкой, а также ряд других.

116. Первые четыре вида документов затрагивают главным образом политику в таких областях, как здравоохранение, образование, гендерное равенство, основные услуги, профилактика ВИЧ/СПИДа и т.п. Как уже отмечалось, ОВО очень редко затрагивают политические проблемы, касающиеся экономического развития и роста. РПООНПР лишь дают общие указания насчет направленности деятельности различных партнеров системы Организации Объединенных Наций в социальном секторе и не охватывают главных доноров. С другой стороны, ДСБН, как правило, затрагивают экономические и социальные проблемы, однако их рекомендации связаны в основном с социальной политикой. Как признавалось, они не обеспечивают реальной интеграции экономического и социального анализа, с тем чтобы рекомендуемая политика перестройки также затрагивала такие социальные вопросы, как распределение доходов, равно как и не обеспечивают экономической жизнеспособности рекомендуемой социальной политики на устойчивой основе. Иными словами, они не обеспечивают включение социальной проблематики в макроэкономическую политику на устойчивой основе. В поддержку их оставшейся без изменений политики структурной перестройки Всемирный банк и МАР по-прежнему готовят документы СПС, а МВФ - меморандумы об экономической и финансовой политике МВФ. **В настоящее время не ведется какого-либо реального межучрежденческого обсуждения стратегий, которое позволило бы выработать надежную политику роста при более оптимальном распределении доходов и социальном развитии на устойчивой основе. Концепция инициативы стран, используемая главным образом Всемирным банком и МВФ для составления ВРПР и ДСБН, остается на данном этапе достаточно теоретической, поскольку политика и стратегии, "выбранные" странами, уже во многом predetermined теми условиями, которыми обставлены кредиты, и многосторонними политическими обязательствами, ни одно из которых нельзя легко оспорить на уровне отдельных стран. Организации Объединенных Наций не предлагалось высказать свое мнение по такой ситуации, а она сама не высказывала его⁸⁸.**

⁸⁸ В докладе Генерального секретаря о предотвращении вооруженных конфликтов (А/55/985-S/2001/574) в пункте 107 указано следующее: "Контакты между Организацией Объединенных Наций и Международным валютным фондом (МВФ), находящиеся на более ранней стадии, нуждаются в дальнейшем развитии. Например, Организация Объединенных Наций и МВФ могли бы сотрудничать в деле обеспечения того, чтобы кредитная политика не приводила к обострению социальной напряженности и возникновению конфликтов с применением насилия. Некоторые области, в которых МВФ

117. Нынешнюю ситуацию можно резюмировать следующим образом: новый упор БВУ на искоренение нищеты и усилия Организации Объединенных Наций в том же направлении еще не привели к заметному изменению политики структурной перестройки. К прежней по сути макроэкономической политике лишь были добавлены некоторые социальные темы. Равным образом вопрос о финансировании рекомендуемых мер по борьбе с нищетой пока что не получил предметного и вызывающего доверия рассмотрения отчасти из-за в сущности дефляционных намерений большинства программ структурной перестройки.

118. Признается, что политика структурной перестройки, проводившаяся в последние два десятилетия во многих странах мира, не принесла успеха, не выведя развивающиеся страны на траекторию устойчивого роста, а наоборот, способствовала ухудшению социально-экономической ситуации, прежде всего в странах Африки и Латинской Америки. Дефляционные последствия такой политики, в результате уменьшения бюджетов стран и проведения программ жесткой экономии, помимо высокого уровня задолженности, вместе с либерализацией, дерегулированием и приватизацией часто вели к росту безработицы и усилению неравенства в распределении доходов. Если прежняя по сути макроэкономическая и структурная политика получит всего лишь оболочку социальных проблем (без обеспечения надлежащего финансирования), то это вряд ли позволит решить проблему искоренения нищеты⁸⁹.

играет центральную роль, особенно государственные расходы, могут сказываться на политической ситуации как в позитивном, так и в негативном плане в контексте более широких усилий по предотвращению конфликтов. В целях улучшения координации и взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и бреттонвудскими учреждениями в деле предотвращения конфликтов и миростроительства *следует рассмотреть вопрос о создании на уровне Центральных учреждений консультативного механизма*".

⁸⁹ "Согласованное проведение макроэкономической и микроэкономической политики в развивающихся странах имеет ключевое значение для достижения развития. Это включает содействие выполнению приоритетных задач по сокращению масштабов нищеты за счет таких бюджетных ассигнований, которые позволяли бы покрывать расходы на удовлетворение потребностей бедных, а также согласованное проведение социальной и экономической политики и политики в области государственных и частных инвестиций. В стратегиях развития должна устанавливаться взаимосвязь между торговой политикой и политикой в области развития, и должна быть проанализирована связь между торговлей и нищетой" (A/CONF.198/8/Add.8, стр. 3 пункт 10), 21 марта 2002 года, резюме "круглого стола" на уровне министров по теме "Согласованность в интересах развития" на Международной конференции по финансированию развития.

119. В том что касается политической деятельности, Генеральный секретарь обратил внимание Совета Безопасности на важнейший вопрос предотвращения конфликтов⁹⁰. В его докладе "Предотвращение вооруженных конфликтов" была прямо признана связь между искоренением нищеты и социальным развитием⁹¹, однако **до сих пор не выработано какой-либо процедуры для того, чтобы международное сообщество начало обсуждение практических средств соединения борьбы с нищетой, улучшения социального обеспечения целевых групп населения и предотвращения конфликтов**⁹².

120. Если представленный выше диагноз правилен, то тогда настало время для проведения серьезного обсуждения **различными действующими лицами экономической, финансовой, структурной и социальной политики, которую они рекомендуют проводить развивающимся странам.**

121. Здесь есть еще один важный аспект. Пока общественность ряда стран-доноров остается под впечатлением, что искоренение нищеты - это по-прежнему ускользающая цель, приверженности которой не обнаруживают ни международные организации, ни сами эти страны, внешняя помощь будет по-прежнему вялой. Неудача политики структурной перестройки усилила такую неудовлетворенность. Для того чтобы Декларация тысячелетия воспринималась как серьезное обязательство, потребуются новые усилия, призванные развеять скептицизм общественности, включая новую международную договоренность между развивающимися странами и странами-донорами, уточняющую и согласующую мнения по поводу условий, которые могут выдвигаться при оказании помощи развитию. Однако такой договоренности достичь не удастся, если концептуальные расхождения в подходах, все еще сохраняющиеся между БВУ и Организацией Объединенных Наций, которая, по-видимому, занимается главным образом

⁹⁰ "Предотвращение вооруженных конфликтов" (A/55/985-S/2001/574 от 7 июня 2001 года).

⁹¹ Там же, пункты 99-107.

⁹² Этот доклад о предотвращении вооруженных конфликтов был представлен как Совету Безопасности, так и Генеральной Ассамблее, которые обсудили этот доклад. Совет Безопасности принял содержательную резолюцию по этому докладу (S/RES/1366/2001), а Генеральная Ассамблея приняла процедурную резолюцию (A/RES/55/281), решив рассмотреть его вновь после того, как соответствующие органы, организации и подразделения Организации Объединенных Наций рассмотрят обращенные к ним рекомендации и сообщат Генеральной Ассамблее о своих мнениях в этой связи; см. также "Укрепление потенциала системы Организации Объединенных Наций в области предотвращения конфликтов" (JIU/REP/95/13), 1995 год.

социальными проблемами, не будут устранены. **По этим вопросам настоятельно необходимо обсуждение стратегий.**

Н. ОБСУЖДЕНИЕ КАЖДЫЕ ПЯТЬ ЛЕТ СТРАТЕГИЙ НА УРОВНЕ СТРАН

122. На уровне стран следует проводить обсуждение вопросов стратегии с участием всех соответствующих действующих лиц, прежде всего самой страны, которая по мере возможности должна "владеть" процессом и результатами, Организации Объединенных Наций и ее подразделений, БВУ, ВТО⁹³, региональных финансовых учреждений, важных двусторонних доноров и гражданского общества⁹⁴. Такое обсуждений стратегий должно проводиться каждые пять лет. Как указывалось в плане Генерального секретаря⁹⁵, такое обсуждение стратегии должно "активизировать действия всех субъектов, включая прежде всего частный сектор, благотворительные фонды, неправительственные организации, учебные и культурные учреждения и других членов гражданского общества".

123. Подготовка этих важных совещаний по странам имеет огромную важность.

В настоящее время готовится слишком много документов по странам, описывающих одни и те же или отдельные аспекты положения в стране и отражающих конкретные особенности соответствующей организации, при этом они не всегда готовятся в сотрудничестве с соответствующей страной, и такая ситуация не может содействовать целенаправленному и содержательному обсуждению.

124. Поэтому настало время предложить, чтобы все **организации системы Организации Объединенных Наций, БВУ и ВТО совместными усилиями приняли единый документ, который заменил бы множество ныне существующих.** Это побудило бы многих действующих лиц работать совместно в целях координации своей стратегии и как можно ближе приблизиться к общему подходу или по крайней мере лучше понять

⁹³ Иными словами, членов КССР (бывшего АКК).

⁹⁴ См. также сноску 3. На "круглом столе" на уровне министров по теме "Международная конференция по финансированию развития: согласованность в интересах развития" говорилось о важном значении укрепления согласованности действий Организации Объединенных Наций, БВУ и ВТО, а также региональных финансовых учреждений. "Участники выразили мнение о том, что важное значение с точки зрения повышения согласованности может иметь наличие четкого видения стратегии в области развития, сформулированной на страновом уровне и обеспечивающей взаимодействие всех заинтересованных сторон в духе подлинного партнерства и сотрудничества" (A/CONF.198/8/Add.6), стр. 2, пункт 5, и стр. 3, пункт 13: "Кроме того, было подчеркнуто, что необходимость повышения согласованности деятельности международных учреждений является одним из наиболее важных вопросов".

⁹⁵ A/56/326, введение, пункт 5, 6 сентября 2001 года.

нынешние различия в подходах. Это дало бы возможность сделать более понятными их анализ ситуации, а в конечном счете и причины несоответствия в их стратегиях, что тем самым позволит провести предметное обсуждение. Это могло бы **способствовать согласованию усилий и предотвращению дублирования.**

125. Этот доклад **позволил бы провести прозрачное и ответственное обсуждение** между основными действующими лицами и данной страной. Оно должно очертить будущие скоординированные и согласованные действия в интересах данной страны. Выработка такого "единого" доклада, безусловно, более эффективна по затратам, чем нынешняя практика составления множества докладов и, кроме того, позволила бы различным партнерам совместно вести более согласованную работу координированным образом, к чему постоянно стремятся международное сообщество и, что самое важное, соответствующие развивающиеся страны. **Это повысило бы прозрачность не только в международном сообществе, но и в отношении данной страны и ее народа.** Такой единый сводный доклад, по мере возможности заменяющий ныне существующие доклады, следует готовить на основе действительно совместных усилий со стороны партнеров системы Организации Объединенных Наций, БВУ и ВТО. Как указано выше, КССР мог бы играть решающую роль в создании соответствующего механизма, основанного на имеющемся опыте ОСО и РПООНПР Организации Объединенных Наций, а также опыта докладов и оценок БВУ и, самое важное, ДСБН, если они имеются, поскольку последние в принципе основываются на принципе инициативы страны.

126. Этот единый документ должен иметь три части:

- полное описание страны;
- описание и оценка стратегий, применявшихся в последние пять лет различными действующими лицами, такими, как правительство данной страны, система Организации Объединенных Наций, БВУ, ВТО, крупнейшие региональные и двусторонние партнеры и т.п.;
- описание стратегий, предлагаемых теми же действующими лицами на следующие пять лет.

В целях повышения **последовательности** такой работы, которая должна быть повторена во многих странах, **в КССР следует установить и разработать единые руководящие принципы по первым двум частям** (после консультаций с главными региональными и двусторонними действующими лицами, поскольку те не представлены в этом органе), представив их затем на утверждение Экономического и Социального Совета. Инспектор полагает, что по первым двум частям доклада будет сравнительно легко достичь

консенсуса между основными действующими лицами, **поскольку это не предполагает консенсуса по общей стратегии различных действующих лиц.**

127. По мнению инспектора, эти инструкции должны устанавливать следующее:

- *первая часть* будет посвящена всем экономическим, финансовым, структурным и социальным аспектам страны. В отличие от руководящих принципов ОСО, принятых в апреле 1999 года, они должны предусматривать вполне конкретное описание экономической, финансовой и структурной ситуации страны, не ограничиваясь ее социальными аспектами. Описание должно включать в себя, в частности, данные о производственной структуре различных отраслей экономики (сельское хозяйство, промышленность, услуги) и их взаимосвязи, точную информацию о государственных, частных и иностранных капиталовложениях, структуре импорта и экспорта, балансе по текущим операциям, росте валового внутреннего продукта (ВВП), душевом росте, темпах инфляции, состоянии задолженности, бюджетах домохозяйств и распределении богатства (капитала и дохода), детальный анализ национальных и региональных бюджетных расходов и доходов, анализ налоговой системы, данные о состоянии накопления, мобилизации внутренних и внешних ресурсов, о структуре оплаты труда в государственном секторе и т.п., - короче говоря, всю информацию, необходимую для подлинного понимания проблем страны и определения исходных позиций для эффективной и полезной внешней помощи. Для разработки социальных аспектов могли бы использоваться нынешние руководящие принципы ОСО;
- *вторая часть* содержала бы описание стратегий различных действующих лиц, применявшихся в последние пять лет, их приоритетов, последовательности их политических рекомендаций, связанных с ними условий, если таковые выдвигались, данные об объеме и характере помощи в случае программы и помощи по проектам, их описание, полученные результаты и извлеченные уроки и по возможности также коллективную оценку и анализ уроков, которые необходимо извлечь на будущее. Составление обеих частей будет поручено группе в составе представителей указанных выше главных действующих лиц;
- *третья часть* указывала и описывала бы стратегическую ориентацию различных действующих лиц, предусматриваемую на последующие пять лет, с учетом результатов оценки прошлых пяти лет. **Каждое действующее лицо брало бы на себя подготовку соответствующего проекта** и по мере возможности указывало бы ожидаемые ресурсы, объявленные взносы и сохраняемые условия. Ее мог бы завершать общий текст, определяющий

различия и сходства в подходе с возможными предложениями о путях преодоления различий и несоответствий **в целях выработки единого подхода, который был бы в полной мере принят на вооружение соответствующей страной.**

128. Такой единый доклад, который будет называться **единый обзорный доклад по стране (ЕОДС)**, должен стать предметом обсуждения стратегического обзора на уровне страны, который должен проводиться каждые пять лет под эгидой **соответствующей страны как главного руководителя процесса.** Следует содействовать тому, чтобы данная страна предлагала всем своим партнерам в международном сообществе, представителям системы Организации Объединенных Наций, т.е. фондам и программам и специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций, БВУ, ВТО, региональным финансовым учреждениям, Европейскому союзу и другим важным региональным или двусторонним донорам и представителям гражданского общества обсуждать ориентацию различных стратегических подходов, политических рекомендаций и условий, а также деятельности различных партнеров системы в целях дистилляции полученных уроков, опыта и наилучшей апробированной практики и установления согласованности на будущее. **Такой обзор должен быть открытым и плюралистическим процессом, в котором ни одно действующее лицо (помимо данной страны) не навязывало бы своего стратегического видения и мышления другим действующим лицам. В режиме серьезного партнерства именно сама страна должна стать подлинным "владельцем" процесса и его итогов.**

129. Такой руководимый страной стратегический анализ обобщал бы стратегии долгосрочного роста и стратегии развития и искоренения нищеты, а также стратегии достижения устойчивым образом целей Декларации тысячелетия. Процесс анализа должен вести к согласованию наиболее оптимальной устойчивой среднесрочной социально-экономической стратегии по данной стране, которая должна "владеть" ею; такая стратегия должна также **служить основой среднесрочных обязательств по внешней помощи.** Такая договоренность, которая делает согласованными, предсказуемыми и тем самым надежными международные и национальные действия, должна также помочь привлечению средств.

I. ОБСУЖДЕНИЕ КАЖДЫЕ ПЯТЬ ЛЕТ СТРАТЕГИЙ НА ГЛОБАЛЬНОМ УРОВНЕ

130. В целях расширения обсуждения этих вопросов, выдвижения их на политическую авансцену и дистилляции соответствующих уроков, с промежутком в пять лет на глобальном уровне под эгидой Организации Объединенных Наций

должен проводиться анализ таких обсуждений на уровне стран, политических решений и полученного опыта⁹⁶.

131. Благодаря прогрессу в проведении реформ 1997 года сегодня Организация Объединенных Наций имеет возможность "вновь показать себя как важного и независимого игрока на поле экономической и социальной политики"⁹⁷ и точно также в политической сфере в вопросах предотвращения конфликтов.

132. Настало время дать ориентированному на результаты подходу его полное значение и мобилизовать имеющиеся кадровые ресурсы на цели выработки устойчивых стратегий, которые должны сделать возможным своевременное достижение целей Декларации тысячелетия. Теперь все усилия следует сосредоточить на достижении этой крупной задачи. Это потребует переосмысления некоторых нынешних инструментов, представляемых государствам-членам, для определения их стратегий и контроля за полученными результатами. **Как пояснялось выше, именно это имеет место в случае концепции ССП, которая потеряла свою политическую значимость и мало чем помогает государствам-членам в принятии взвешенных решений по описанным выше сложным проблемам.**

133. Подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций, занимающиеся экономическими и социальными проблемами, т.е. ДЭСВ и ЮНКТАД, ежегодно или раз в два года готовят важные объемные документы для информации государств-членов, такие, как "Доклад о мировом социальном положении", "Обзор мирового экономического и социального положения", "Доклад о мировом экономическом положении и перспективах", "Доклад о наименее развитых странах" и "Доклад о мировых инвестициях", а также

⁹⁶ Вопросы организации и сроков необходимо будет решить позже после принятия принципиального решения по этим рекомендациям. Если Генеральная Ассамблея примет такое решение, то такое обсуждение стратегий на глобальном уровне, проводимое каждые пять лет, могло бы заменить весьма дорогостоящие и обременительные (плюс пять) обзорные процессы крупных международных конференций. Такое решение высвободило бы соответствующие службы Секретариата, загруженные очень большой работой. "Поскольку Организация Объединенных Наций является наиболее широким форумом с наибольшим числом участников, она должна по-прежнему являться центром обсуждения вопросов по обеспечению согласованности в рамках сотрудничества в целях развития макроэкономической и социальной политики", резюме "круглого стола" на уровне министров по теме "Согласованность в интересах развития" на Международной конференции по финансированию развития (A/CONF.198/8/Add.7, стр.3, от 21 марта 2002 года).

⁹⁷ Выражение, использованное в книге *Ahead of the Curve. United Nations Ideas and Global Challenges*, United Nations Intellectual History Project Series, Louis Emmerij, Richard Jolly, Tomas G. Weiss (Indiana University Press, 2001), p. 144.

многих других секторальных докладов и исследований других видов, помимо многих прочих. Часто они носят обязательный характер и не всегда имеют политической заостренности, как и не содержат четких выводов и рекомендаций относительно будущих стратегий. А поскольку их подготовка занимает время, к моменту их выхода экономическая и социальная ситуация уже может измениться. В распоряжении государств-членов имеются и многие другие источники информации об эволюции мировой экономики, будь то от БВУ, ОЭСР, Банка международных расчетов и других. Подготовка таких многоаспектных докладов мобилизует большинство экономистов, работающих в Организации Объединенных Наций. **Следует серьезно изучить необходимость переоценки содержательной ценности таких документов и рассмотреть вопрос об их политической актуальности для государств-членов в целях их оптимизации в конечном итоге⁹⁸. В результате могли бы высвободиться кадровые ресурсы, столь необходимые для жизненно важного анализа нынешних стратегий развития и искоренения нищеты.** Должна появиться возможность постановки новых задач перед имеющимися кадрами, прежде всего экономистами и экспертами по социальной политике.

134. Выработка синтетического доклада по итогам таких обсуждений на страновом уровне по различным стратегиям развития и борьбы с нищетой и их результатам, вычленение передового опыта и изученных уроков, извлечение выводов из опыта на страновом уровне и политических проблем, как указано выше, потребуют даже при работе на пятилетней основе, крайне серьезных усилий со стороны Организации Объединенных Наций. Сложность, а также значение таких усилий нельзя недооценивать. Очевидно, что проблема увязки социальных аспектов с политикой структурной перестройки в настоящее время не нашла своего решения⁹⁹. **Нельзя найти и, собственно, не нужно искать одного решения для всех таких стран в силу различий в их конкретных условиях.** Именно поэтому процесс и осмысление должны начаться на уровне стран. Нет простого глобального решения. Один и тот же комплекс политических мер не применим к

⁹⁸ Инспектор признает, что для продвижения социально-экономической повестки дня плюрализм мнений имеет важнейшее значение. Поэтому его предложение не имеет в виду положить предел разнообразию мнений или новаторству. Наоборот, творческое интеллектуальное соперничество необходимо поощрять. Узость мышления, ведущая к навязыванию "верного курса", была бы, разумеется, контрпродуктивной. Вопрос здесь заключается в том, как решать проблему повторяющихся докладов, содержащих все те же политические выводы.

⁹⁹ См. также соответствующую работу, проводимую Научно-исследовательским институтом социального развития при Организации Объединенных Наций, UNRISD News, Number 24, "Social Policy in a Development Context"; *Global Economic Trends and Social Development* by Ajit Singh, Occasional Paper No. 9.

наименее развитым странам (НРС), как Буркина-Фасо или Гамбия или к странам, как Бразилия, Китай или Индия, некоторые районы, территории которых высокоразвиты и имеют эффективную систему государственного управления. Решения одного и того же вида не могут применяться с какими-либо шансами на успех к странам, экономика которых зависит главным образом от сельского хозяйства, а также к уже частично индустриализованным странам. Прежде чем рекомендовать меры, содействующие искоренению нищеты, необходимо учитывать, помимо уровня развития, особые черты страны, включая религиозные верования, обычаи, структуру семьи, политическую стабильность, проблемы мира и безопасности, степень имущественного расслоения, свойства почв, уровень образования и показатели здравоохранения. Прежде чем пытаться определять возможные элементы глобальной стратегии, очевидно, необходимо изучить проблему в каждой стране¹⁰⁰. Это не означает, что нельзя будет обнаружить сходства в ситуации стран, как и того, что из опыта отдельных стран не может быть вычленено передового опыта или извлеченных уроков.

135. Однако, возможно, было бы полезно попытаться разработать типологию стран по признаку их ситуации в разрезе бедности. Уже разработаны классификации стран по уровню дохода. Например, КСР ОЭСР выделяет наименее развитые страны (НРС), страны с низким доходом (СНД), к которым относятся все страны, помимо НРС, с ВВП 1998 года менее 760 долл. США (по данным Атласа Всемирного банка), страны с доходом ниже среднего (СДНС) - между 761 долл. США и 3 030 долл. США в 1998 году, в страны с доходом выше среднего (СДВС) - между 3 031 долл. США и 9 360 долл. США и страны с высокими доходами (СВД) - больше 9 360 долл. США в 1998 году, страны с переходной экономикой, к которым относятся более развитые страны Центральной и Восточной Европы и новые независимые государства бывшего Советского Союза; а также более развитые развивающиеся страны и территории¹⁰¹. Однако такая классификация по уровню развития должна быть уточнена в целях учета специфики, сказывающейся на характере преодолеваемой нищеты. Опыт и знания, накопленные в этой связи в системе Организации Объединенных Наций, должны помочь Организации Объединенных Наций изучить эту проблему на уровне стран, предложить новую типологию и описать новый вид стратегий, которые были бы применимы к каждой категории стран в таком синтезирующем докладе.

¹⁰⁰ К подходу, учитывающему особенности конкретных стран, настоятельно призывали африканские лидеры в Либревильском заявлении по итогам совещания глав государств и правительств африканских стран по экономической и социальной повестке дня для Африки на пороге третьего тысячелетия, состоявшегося 18-19 января 2000 года (А/54/760, приложение, пункт 12, от 21 февраля 2000 года).

¹⁰¹ *Development Co-operation Report 2000*, p. 279-280; последние получают официальную помощь (не ОПР).

136. Такой всеобъемлющий обобщающий доклад, подготавливаемый Организацией Объединенных Наций каждые пять лет, который должен вычлнить передовой опыт и извлеченные политические уроки, будет представлять собой среднесрочный стратегический обзорный доклад (СССОД), намечающий на пятилетний период скоординированную, согласованную, если не единую, стратегическую платформу для системы Организации Объединенных Наций, БВУ и других ведущих игроков, которые могли бы оказывать содействие государствам-членам в достижении цели Декларации тысячелетия. Таким образом, важное значение в такой работе будет иметь согласованность политики¹⁰². Такое обсуждение могло бы способствовать устранению нынешних несоответствий в общем подходе к развитию, по поводу которых было выражено сожаление на "круглых столах" на уровне министров по теме "Согласованность для развития" на Международной конференции по финансированию развития в Монтеррее (Мексика) в марте 2002 года.

137. Подготовку такого доклада следует поручить группе в составе лучших из имеющихся специалистов по этим проблемам, работающих в системе Организации Объединенных Наций, впоследствии, при необходимости, дополняемой внешними консультантами, под эгидой и руководством Генерального секретаря в качестве Председателя КССР (бывшего АКК). СССОД должен быть представлен вместе с всеобъемлющим докладом о прогрессе, достигнутом или не достигнутом в осуществлении целей Декларации тысячелетия, подготовленным Генеральным секретарем¹⁰³, после того, как по нему выскажется КПК¹⁰⁴ и будет проведено обсуждение на **совещании высокого уровня Экономического и Социального Совета**¹⁰⁵ с участием, в частности, **высокопоставленных представителей министерств экономики, финансов и планирования и развития каждой страны, исполнительных глав системы Организации Объединенных Наций, БВУ и ВТО под председательством Генерального секретаря и Председателя Экономического и Социального Совета.**

¹⁰² Согласованность была темой многих "круглых столов" на уровне министров на Международной конференции по финансированию развития (см. многочисленные ссылки в этом докладе).

¹⁰³ Как об этом было указано в введении к Плану (A/56/326 от 6 сентября 2001 года).

¹⁰⁴ Для СССОД и последующего обсуждения были бы полезными письменные замечания, запрошенные, в частности, у БВУ, ВТО и КСР ОЭСР.

¹⁰⁵ В резюме министерского "круглого стола" по теме "Согласованность в интересах развития" (A/CONF.198/8/Add.7 от 21 марта 2002 года) было внесено следующее предложение: "Всесторонне использовать возможность Экономического и Социального Совета для поощрения значимого диалога по вопросам обеспечения согласованности политики".

Такого рода обсуждения на совещании высокого уровня и его выводы должны повысить консенсус между развитыми и развивающимися странами по согласованным стратегическим рамкам развития и искоренения нищеты, дать стратегические ориентиры международным и региональным учреждениям, а также крупным двусторонним донорам и послужить возможностью объявления среднесрочной внешней помощи.

Ж. ОБСУЖДЕНИЕ СТРАТЕГИЙ, ПРОВОДИМОЕ КАЖДЫЕ ПЯТЬ ЛЕТ В СОВЕТЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПО ВОПРОСАМ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОНФЛИКТОВ И О ЕГО СВЯЗИ СО СТРАТЕГИЯМИ РАЗВИТИЯ И БОРЬБЫ С НИЩЕТОЙ

138. Поскольку взаимосвязь между предотвращением конфликтов и экономической и социальной политикой считается вполне установленной, международному сообществу было бы важно **проводить каждые пять лет, в случае принятия такого решения, обсуждение стратегий в Совете Безопасности и на Генеральной Ассамблее.** Для этого Секретариату потребуется каждые пять лет составлять доклад о связи между прогрессом, достигнутым в процессе развития и в деле искоренения нищеты, государственным управлением и т.п. и предотвращением конфликтов. Такой **среднесрочный обзорный доклад о предотвращении конфликтов (ССОДПК)** должен представляться каждые пять лет Совету Безопасности и, если это будет решено, Генеральной Ассамблее, с тем чтобы международное сообщество могло изучить опыт и наилучшую практику на уровне стран. Такой доклад и обсуждение стратегий позволили бы Организации Объединенных Наций реалистично выполнять задачи, возложенные на нее статьей 1 Устава Организации Объединенных Наций, и в частности ее пунктами 3 и 4.

139. **Все эти рекомендации призваны предложить Организации Объединенных Наций принять подход, ориентированный на реалистичные и значимые результаты.**

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ЭКСПЕРИМЕНТЫ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ С ОРИЕНТИРОВАННЫМ НА РЕЗУЛЬТАТЫ ПОДХОДОМ

1. В последние годы ряд государств-членов, Австралия, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция¹⁰⁶ провели эксперименты по управлению и составлению бюджетов, ориентированные на результаты, а также по нацеленному на результаты управлению. Рабочая группа Службы государственного управления (СГУ) ОЭСР начала проект, призванный дать возможность ее государствам-членам обменяться мнениями и опытом. Цель проекта СГУ заключается в анализе того, как в секторе государственного управления могут определяться и использоваться конечные цели и как могут быть измерены результаты. Такой обмен опытом дает точную информацию о состоянии дел в этой области, о встреченных трудностях и о найденных решениях. Тщательно проанализировав ряд представленных странами документов, упомянем следующие моменты, поскольку они дают весьма сжатое изложение положения дел на уровне стран.

2. Для всех этих стран эта работа имеет важное значение, став ответом на требования их парламентов и их общественности. Необходимо более точно объяснить, чем занимаются государственные структуры, в чем их цели и какую политику они проводят для их достижения. Например, правительство Канады объясняет (в представленном парламенту в марте 2000 года докладе "Результаты для канадцев"), что основное содержание новых рамок управления составляет обязательство ставить в центре внимания граждан (обеспечить "одно окно" получения государственных услуг), принять четкий комплекс ценностей (демократических, этических, профессиональных и личных), осуществлять управление в целях получения результатов (и укрепления доверия общества) и обеспечивать ответственное расходование средств. Правительства всех этих стран нацеливаются на решение сходных вопросов.

3. Терминология, используемая при описании предпринимаемых усилий, не совсем одинакова во всех странах. Для выражений, используемых для определения различных уровней цели, конечных задач, итоговых результатов, целевых показателей, показателей эффективности, оценок, политики или используемых стратегий или логических рамок и т.п. и даже для смысла одних и тех же слов характерны важные различия. Все страны сходятся в том, что весь комплекс усилий по управлению, ориентированному на результаты, сложен и потребуются время и опыт, прежде чем может быть достигнуто по

¹⁰⁶ В июне 2001 года французский парламент принял специальный закон (*loi organique*), нацеленный на реформу государственного управления, призванную показать полученные результаты, повысить прозрачность, а в конечном итоге - и эффективность.

настоящему удовлетворительное состояние дел в этой области, однако стоит продолжать эти усилия и обмениваться опытом.

4. Имеется единство мнений в том, что необходимо проводить четкое различие между целями разного уровня. Так, в Соединенном Королевстве проводится четкое различие между *целями* (также называемыми в других странах общими задачами или иногда ключевыми приоритетами или ключевыми задачами, например: дать каждому шанс с помощью образования полностью реализовать свой потенциал); *задачами* ("обеспечить, чтобы все молодые люди, достигающие 16 лет, имели знания, которые дадут им надежную базу для обучения на протяжении всей жизни, работы и осуществления прав и обязанностей гражданина"); а также *целевыми показателями*, т.е. задачами самого конкретного уровня (например: увеличение числа учащихся, получающих пять общих свидетельств о среднем образовании; к 2004 году 92% 16-летних должны отвечать этому требованию). Целевые показатели всегда привязаны к конкретному сроку. На этом уровне определения должны отвечать критерию СМАРТ - используемому в Новой Зеландии и Соединенном Королевстве сокращению, образованному по первым буквам английских слов - конкретность, измеримость, достижимость, нацеленность на результат и ограниченность по срокам. Различия между этими четырьмя уровнями (целями, задачами, целевыми показателями и результатами) в целом соответствуют различию во времени, необходимому для их достижения, т.е. долгосрочные цели, среднесрочные планы и краткосрочные бюджеты.

5. Они также сходятся в том, что необходимо четко показать связь между результатами и итогами, намеченными правительством (Новая Зеландия). Другие страны называют такую связь логическими рамками, политикой, стратегией или планом осуществления. Так, в Соединенных Штатах план деятельности и результатов правительства 1993 года устанавливал рамки управления деятельностью федеральных министерств и ведомств, который состоял из стратегических планов ведомств, ежегодных планов работы, а также ежегодных докладов о проделанной работе. Стратегические планы определяют как задачу ведомства, так и комплекс долгосрочных целей и задач по основным программам и функциям данного ведомства. Планы работы предусматривают конкретные показатели работы, детализируемые для данного финансового года. План работы обычно содержит данные за прошлые годы, текущий год и на будущие годы применительно к целям работы. Обычно представлены данные за трех-семилетний период. Эти стратегические документы, по-видимому, затрагивают разные уровни политических решений, т.е. разъяснение сделанного выбора на самом высоком уровне (выбор программ правительством) и разъяснение выбора между различными возможными результатами, сделанного руководителями программ для достижения своих целей.

6. Правительства также признают необходимость дифференциации методики сообразно с характером программ. Внимание также уделяется абсолютной необходимости распределения ответственности между министерствами и ведомствами и другими государственными органами, участвующими в достижении одной цели. Например, в Соединенном Королевстве в соответствии с принятыми положениями о каждом государственном ведомстве распределены задачи согласно ряду целевых показателей работы.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ЗАМЕЧАНИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ И ГЛАВНЫХ КОМИТЕТОВ

1. После первых опытов в 1996 году Генеральным секретарем, ККАБВ и КПК в Организации Объединенных Наций было изложено несколько замечаний и предложений. В основном они касаются бюджетов по программам на 2000-2001 и 2002-2003 годы, ССП на 1998-2001 и 2002-2005 годы и ряда проектов макетной обкатки некоторых программ. Проанализированные здесь документы указываются в соответствующей сноске¹⁰⁷. Объединенная инспекционная группа также внесла свой вклад в осмысление этого вопроса своим докладом (А/54/287 от 30 августа 1999 года), по которому Генеральный секретарь высказал свои замечания в документе А/54/287/Add.1. В ходе периода

¹⁰⁷ Доклады Генерального секретаря: "Возможный новый подход к планированию по программам" (А/48/277 от 28 июля 1993 года); "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (А/51/950 от 14 июля 1997 года) и "Составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты: (А/51/950/Add.6 от 12 ноября 1997 года); "Составление бюджетов, ориентированных на конечные результаты" (А/53/500 от 15 октября 1998 года), А/54/456 от 11 октября 1999 года и А/54/456/Add.1-5; "Возможные пути обеспечения полного осуществления и надлежащего качества утвержденных программ и мероприятий, а также улучшения их оценки и представления информации о них государствам-членам" (А/55/85 от 10 июня 2000 года). Доклады КПК: А/48/16 от 1 января 1993 года и А/48/16 (Part II) от 3 ноября 1993 года; А/49/16 от 12 января 1995 года; А/50/16 от 13 июня 1995 года; А/51/16 (Part I) от 5 июля 1996 года; А/52/16 от 1 января 1991 года; А/53/16 (Part I) от 8 июля 1998 года; А/54/16 от 22 сентября 1999 года; А/55/16 от 1 января 2000 года и А/55/16 (Part I/Сorr.2 от 8 августа 2000 года и А/55/16/Сorr.1 и 2. Доклады ККАБВ: А/9008 от 1973 года; А/47/7/7/Add.9 1992 года; А/48/7 от 3 декабря 1993 года и А/48/7/Add.1-17 от 27 апреля 1999 года; "Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты" (А/55/543 от 3 ноября 2000 года); А/53/7 от 16 сентября 1998 года; А/54/7 от 1 января 1999 года; А/55/7 и А/55/7/Add.1 от 14 и 22 ноября 2000 года; А/56/7 от 3 августа 2001 года.

внедрения ориентированного на результаты составления бюджета поддерживался постоянный диалог между Секретариатом, экспертами ККАБВ и государствами-членами в КПК и на Генеральной Ассамблее. В резолюциях Генеральной Ассамблеи A/RES/53/205 и A/RES/53/207 от 2 февраля 1999 года и A/RES/55/231 от 23 января 2001 года даны распоряжения, касающиеся такой работы.

2. В докладе ККАБВ A/55/543¹⁰⁸ содержатся многочисленные замечания, показывающие главные задачи в отношении смысла и форм такой работы. В приложениях к докладу показано, что *единственное различие между форматом бюджета, существовавшим до внедрения ориентированного на результаты составления бюджета, и новым ориентированным на результаты бюджетом по программам составляет введение концепции показателей работы (или показателей достижения результатов) и внешних факторов*. Все другие моменты уже имелись. С учетом этого основные замечания касаются следующего:

- нечеткость используемой терминологии (в том что касается различий между целями и ожидаемыми достижениями и ожидаемыми результатами) (пункты 9, 10);
- необходимость постепенного накопления опыта составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты (ввиду трудности такой работы) (пункт 12); необходимость постепенности и организация обучения персонала в этой области;
- *важное значение ССП и абсолютная необходимость улучшения его изложения: "Поскольку рамки предлагаемого бюджета по программам определяются среднесрочным планом, прогресс в установлении более конкретных целей и ожидаемых достижений в среднесрочном плане скажется на качестве целей и ожидаемых достижений в предлагаемом бюджете по программам" (пункт 11). "Необходимо более четко формулировать цели в среднесрочном плане, чтобы можно было отслеживать происходящие изменения более четко, чем в настоящее время..." "Комитет указывает на необходимость обеспечения тесной увязки между целями, которые ставятся в среднесрочном плане, и целями, формулируемыми в предлагаемом бюджете по программам" (подпункт а пункта 24);*

¹⁰⁸ "Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты" (A/55/543 от 3 ноября 2000 года).

- *важное значение установления связи между декларируемыми целями, ожидаемыми достижениями, показателями работы и ее итогами, т.е. четкое объяснение их соотношения;*
- необходимость применения методов ориентированного на результаты составления бюджета с учетом характера программ: "...предложения Генерального секретаря не могут быть применены ко всем разделам и всем видам деятельности, охватываемым бюджетом по программам... Для того чтобы анализ исполнения оставался действенным и адекватным, *необходимо разработать модифицированные технологии, например в областях поддержки и обслуживания...*" (пункт 31);
- наконец, необходимость большей понятности в общем плане: "...сконцентрированные усилия, направленные на улучшение планирования в Организации Объединенных Наций, при одновременном развитии способности формулировать конкретные цели и устанавливать четкие оценочные показатели" (пункт 30).

3. Последний доклад ККАБВ (А/56/7 2001 года) о предлагаемом бюджете по программам на 2002-2003 годы не противоречит выводам и рекомендациям предыдущего доклада. В этом докладе главным образом еще раз подчеркивается необходимость разработки комплексной программы по информационной системе (пункты 80-94), выработки более четкого определения методов оценки, и, наконец, "Комитет отмечает, что при использовании таких выражений, как "увеличение" или "улучшение" обязательно следует оговаривать ту отправную точку в данном двухгодичном периоде, по отношению к которой эта деятельность будет оцениваться, а также конкретно указывать, какое увеличение или улучшение ожидается по сравнению с этой отправной точкой в абсолютном или относительном выражении" (глава I, пункт 13).

4. Эти важные замечания подтверждены в докладах КПК. В 1993 году КПК¹⁰⁹ уже особо подчеркнул *необходимость показать заметные изменения*. В недавних докладах, в частности в докладе о работе сороковой сессии (июнь-июль и август 2000 года, посвященной ССП на 2002-2005 годы)¹¹⁰, КПК отметил:

¹⁰⁹ В своем докладе о работе тридцать третьей сессии (А/48/16) КПК рекомендовал подготовить прототип ССП, а также чтобы "в бюджете по программам описательная часть основных подпрограмм должна включать четко сформулированные задачи, направленные на достижение в пределах имеющихся возможностей заметных изменений".

¹¹⁰ А/55/16.

- *необходимость большей четкости и точности в документе: "...необходимо более четко осветить роль, которую будет играть каждый из компонентов программ и подпрограмм в рамках среднесрочного плана, а также их практическую полезность при оценке и контроле... предлагаемый среднесрочный план... все еще является слишком широким по своему охвату, чтобы его можно было рассматривать в качестве эффективного директивного политического документа и... лишь в незначительной степени увязан с бюджетами по программам"* (пункты 22-23); также отмечалось, что *"идентификация показателей ожидаемых достижений и показателей достижений результатов, если не проводить между ними надлежащего различия, могла бы привести к возникновению серьезных различий между программами в контексте процесса составления бюджетов и оценки"* (пункт 25);
- необходимость совершенствования использования и повышения точности показателей достижения результатов в ССП (пункты 40, 41 и 42);
- необходимость адаптации ожидаемых результатов и показателей достижения результатов с учетом *"различий целей в рамках программ среднесрочного плана"* (пункт 43);
- отсутствие указания (в ССП и введении к нему) четких решений *"стоящих перед международным сообществом проблем"* (например, борьбы с нищетой, глобализацией и т.п.) (пункт 28). Также отмечалось, что *"вопросы обеспечения мира и безопасности имеют в настоящее время исключительно важное значение и что в этой связи необходимо уделять повышенное внимание вопросу предупреждения конфликтов"* (пункт 30).

5. Секретариат, в частности Отдел по программе, планированию и бюджету, со своей стороны, пытается улучшить методологию, принимая во внимание эти замечания, которые, собственно, и были высказаны в результате постоянного диалога между делегатами и подразделениями секретариата, ответственными за разработку методов составления бюджета, ориентированного на результаты, в Организации Объединенных Наций. Справочник по составлению бюджета, ориентированного на результаты, от 23 октября 1998 года четко показывает, что позиция Генерального секретаря совпадает с позицией представителей государств-членов. Этот документ:

- с самого начала подчеркивает концепцию логических рамок, использует точное определение используемых концепций, в частности целей, ожидаемых результатов, показателей работы и отдачи, а также то, что составление бюджета, ориентированного на результаты (БОР) *"устанавливает логическую систему этих*

концепций снизу доверху". В нем отмечено, что составление бюджета, ориентированного на результаты, "касается не только бюджетов, но и имеет потенциал обеспечения изменения стратегического управления, подотчетности и ответственности" (стр. 43);

- настойчиво проводит концепцию заметных и поддающихся измерению перемен и выражает необходимость определения стратегий (прямо не используя это слово): "В соответствии с *подходом логических рамок* необходимо, чтобы составители программ начинали с определения целей программы. Цель выражает то, чего Организация желает достичь за двухгодичный период. В частности, цели определяются как выражение общих желаемых достижений, связанных с процессом перемен и нацеленных на удовлетворение определенных потребностей выявленных конечных потребителей или клиентов. Они описывают *исходную или общую мотивировку осуществления программы путем представления реальных преимуществ или изменений*. Поэтому руководители и составители планов должны начать формулирование своей цели с ответов на следующие вопросы: *в чем заключается проблема, которую мы пытаемся решить? чего мы хотим добиться? кто должен стать конечными потребителями/получателями помощи?* (стр. 22). Имеется множество уровней целей как в плане абстракции, так и в плане сроков (например, долгосрочных или краткосрочных). То, что цели должны быть поставлены на правильном уровне, означает, что *они должны быть как реалистичными, так и достижимыми*" (стр. 18);
- *концепция стратегии* указывается и определяется в следующих выражениях: "Еще одна связь между итогами работы и результатами представлена стратегией, принятой по программе: стратегия представляет собой базовый подход к проблеме и указывает, почему конкретный комплекс результатов был избран для того, чтобы добиться поставленной цели. Стратегия должна указывать причины, по которым ожидается, что получение результатов x и y приведет к результату z. БОР не требует того, чтобы стратегии включались в бюджет по программам, однако разработка четких стратегий на этапе разработки программы может быть полезной для определения сильных и слабых сторон и при внесении коррективов в план. Продуманная стратегия обеспечит большую степень вероятности того, что причинно-следственная связь между мероприятиями и ожидаемыми результатами окажется верной";
- признает важное значение ССП и подчеркивает связь между бюджетом по программам и ССП: "Необходимость определения целей в свое время также будет касаться среднесрочного плана ССП, причем разница будет заключаться в сроках; поэтому цели на двухгодичный период будут выводиться из целей ССП и служить

элементами достижения целей ССП. Цели на двухгодичный период и цели в ССП должны показывать разницу в том, что должно быть достигнуто, соответственно, за два и четыре года";

- *дает весьма четкие указания относительно выработки показателей работы для измерения результатов, измерения качества мероприятий и сбора и оформления данных и т.п.*

6. К сожалению, опыт показывает, что еще предстоит пройти большой путь между инструкциями и практикой. Один из лучших примеров трудности этого - дистанция между описанием методики ССП, представленным во введении к нему¹¹¹ (определение целей, стратегии, ожидаемых достижений и показателей работы), и надлежащее представление программ и подпрограмма в самом ССП. В частности, во введении *стратегия определяется как "подход, который будет применяться для достижения целей. Это - не детальный перечень мероприятий, а описание направления действий или вида деятельности, которая будет предпринята".* В самом ССП имеются только перечни мероприятий без какого-либо пояснения причин сделанного выбора.

7. Анализ экспериментов, проведенных к настоящему времени в Организации Объединенных Наций, показывает, что остаются серьезные трудности.

¹¹¹ A/55/6 (Introduction).