

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

*Доклад подготовил
Таданори Иномата*

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2012 год**



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2012/12
RUSSIAN
Original: ENGLISH

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

*Доклад подготовил
Таданори Иномата*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2012 год

Резюме

Стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций JIU/REP/2012/12

Подготовка настоящего доклада была включена в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) в 2011 году по предложению Управления служб внутреннего надзора (УСВН) Организации Объединенных Наций. Сбор данных и собеседования проходили в первой половине 2012 года. В этом общесистемном обзоре описывается нынешняя практика стратегического планирования на глобальном, региональном и страновом уровнях в организациях системы Организации Объединенных Наций. В настоящем обзоре освещаются различные подходы и инструменты, используемые для решения вопросов, касающихся общесистемной сферы охвата; продолжительности цикла; управления, ориентированного на конкретные результаты; соотношения между планированием политики и мобилизацией ресурсов; укрепления общеорганизационного потенциала; представления отчетности; мониторинга и оценки.

После краткого обзора истоков и эволюции стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций в настоящем докладе освещаются два подхода к планированию: а) системные стратегические рамочные программы высокого уровня, посвященные конкретной тематике, которые учитывают широкие и долгосрочные всеобъемлющие мандаты; б) общеорганизационные стратегические планы, учитывающие специфику каждого мандата данной организации, рассчитанного на более короткий период. В настоящем обзоре предлагается использовать одновременно оба эти подхода. Благодаря этому удастся выстроить единую модель мониторинга, оценки и представления отчетности государствам-членам о деятельности организаций и подразделений системы Организации Объединенных Наций по той тематике, которая их интересует, такой как равноправие мужчин и женщин, права человека, гуманитарная помощь, здравоохранение, окружающая среда, устойчивое развитие, миростроительство и миротворчество.

В настоящем обзоре показана различная практика, применяемая в рамках этой системы. В некоторых конкретных областях, таких как оперативная деятельность в целях развития, в течение нескольких последних лет был достигнут прогресс в деле повышения последовательности и согласования процессов планирования, после того как 19 декабря 2008 года была принята резолюция 63/232, в соответствии с которой в 2012 году было положено начало четырехлетнему циклу всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности (четырёхгодичный всеобъемлющий обзор политики). В этой резолюции Генеральная Ассамблея настоятельно призвала фонды, программы и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций осуществить необходимые изменения для согласования их процедур представления отчетности и/или циклов планирования с новым четырехгодичным всеобъемлющим обзором политики. Это привело бы к значительному согласованию их циклов представления отчетности и укрепило бы сотрудничество между ними и обмен информацией по вопросам, касающимся последовательного принятия мер по итогам четырехгодичного обзора и скоординированной подготовки их стратегий и программ. Это пример того, как можно распространить ценный опыт на все сферы стратегического планирования по всей системе.

В результате изучения этой темы было выявлено существование неофициальной сети – сети стратегического планирования Организации Объединенных Наций (ССПООН), – включающей около 30 организаций системы Организации Объединенных Наций, которые наладили регулярный обмен информацией и совместное проведение "мозговых атак" в связи с вопросами, представляющими общий интерес, и проблемами, возникающими в этих организациях, в целях совершенствования методов и механизмов стратегического планирования, а также усиления его эффекта в рамках всей системы.

Хотя общеорганизационные стратегические планы все чаще составляются на основе систематического использования методов управления, ориентированного на конкретные результаты, необходимо добиться гораздо более ясного понимания взаимосвязи между такими планами и выделением ресурсов. По мнению данного Инспектора, эти взаимосвязи действительно надо уточнить, однако в основе стратегического плана должен быть не бюджет, а мандат.

Конкретные выводы настоящего обзора, которые ведут к ряду рекомендаций, можно суммировать следующим образом:

- 1) надо разработать модель общесистемной координации для стратегического планирования осуществления основных мандатов подразделений системы Организации Объединенных Наций, чтобы способствовать слаженности и взаимодополняемости их деятельности и тем самым избегать накладок и дублирования в процессе оказания услуг государствам-членам, а в качестве примера такой модели можно привести концепцию "единство действий";
- 2) надо согласовать терминологию и, насколько это возможно, разработать аналогичные механизмы и методы стратегического планирования;
- 3) надо усовершенствовать практические методы управления, ориентированного на конкретные результаты, путем формулирования общеорганизационных стратегических планов и разработки соответствующего инструментария, необходимого для мониторинга, оценки и представления отчетности;
- 4) надо повысить роль сети стратегического планирования Организации Объединенных Наций, сохранить ее гибкость, развить достигнутые ею успехи и положить начало процессу коллегиального обзора под эгидой Координационного совета руководителей (КСР);
- 5) действуя через руководящие структуры организаций, государства-члены должны внести свой вклад в разработку последовательной общесистемной стратегической рамочной программы, призванной реагировать на основополагающие мандаты, являющиеся результатом проведения всемирных конференций; такие рамочные программы должны разрабатываться по отдельным темам и по целым блокам вопросов, и они должны быть предназначены для обеспечения сотрудничества и координации всеобъемлющего характера ради достижения целей оперативной деятельности, ориентированной на развитие, целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и последующих целей;
- 6) Экономический и Социальный Совет пока не получил никакой информации о мерах, принятых учреждениями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами развития, в целях согласования своих циклов планирования с новым четырехгодичным циклом всеобъемлющего обзора политики; согласование их циклов планирования необходимо для разработки стратегических планов в русле единого общесистемного подхода;

- 7) нет никаких ясных указаний о том, каким образом учреждения могли бы сформулировать соответствующие стратегии на региональном уровне, поскольку не существует никаких государственных органов, с которыми они могли бы напрямую контактировать, чтобы выявить конкретные потребности стран данного региона; тем не менее Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП) могла бы показать пример для подражания в этой области, так как она разрабатывает стратегическую рамочную экологическую программу на региональном уровне под руководством министров стран соответствующего региона, которые курируют вопросы охраны окружающей среды и проводят регулярные встречи;
- 8) постановка стратегических задач обычно напрямую зависит от наличия ресурсов; если выделение регулярных и внебюджетных ресурсов не скоординировано, финансирование деятельности по решению стратегических задач становится менее предсказуемым; выделение ресурсов из обоих этих источников должно происходить на основе стратегических планов с учетом мандатов и первоочередных задач данной организации; стратегические планы должны содержать ясное описание механизма формулирования потребностей в ресурсах, необходимых для выполнения этих задач;
- 9) стратегические планы редко использовались в качестве программных документов для укрепления собственного оперативного или административного потенциала или инфраструктуры конкретной организации, чтобы можно было достичь общеорганизационных целей к определенной дате; чрезвычайно важно, чтобы стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций было направлено на укрепление ее собственного потенциала;
- 10) гибкие стратегические планы, разработанные на платформе информационно-коммуникационных технологий, становятся инструментами выявления новых тенденций и потребностей, что дает организациям возможность приспособиться к внешним условиям; здесь освещается передовой опыт работы нескольких подразделений, которые с помощью компьютерной техники установили прямые контакты между головными учреждениями и периферийными отделениями для поддержания связей и осуществления мониторинга, чтобы можно было вовремя выявлять возникающие потребности и своевременно вносить коррективы в программы распределения ресурсов.

Рекомендации для рассмотрения директивными органами

Рекомендация 4

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, действуя через Экономический и Социальный Совет, следует разработать и принять соответствующие общеорганизационные стратегические рамочные программы по направлениям деятельности для решения долгосрочных задач, поставленных в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, принятом Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/1, а также задач, поставленных в документах миссий и мандатах организаций этой системы в результате проведения всемирных конференций.

Рекомендация 5

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует дать указание своим секретариатам, чтобы они к концу 2015 года приняли необходимые меры по координации и согласованию циклов составления своих стратегических планов, с тем чтобы все организации были готовы начать в 2016 году новый цикл согласованного представления отчетности государствам-членам.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		viii
I. Введение	1–16	1
II. Концепция и цель	17–61	5
A. Концепция стратегического планирования	17–20	5
B. Истоки и эволюция стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций	21–38	6
C. Цель и ожидаемый эффект	39–49	11
D. Управление, ориентированное на конкретные результаты (УОКР), и стратегическое планирование	50–61	14
III. Нынешняя практика в системе Организации Объединенных Наций	62–130	18
A. Согласование или разнообразие: что нужно системе?	62–69	18
B. Разнообразие стратегических планов: концепции и практика	70–109	20
C. Обмен знаниями и творческое мышление: сеть стратегического планирования Организации Объединенных Наций (ССПООН)	110–124	32
D. Нынешняя практика: общие элементы стратегического планирования	125–127	35
E. Расходы на подготовку стратегических планов	128–130	37
IV. Руководящие принципы и передовой опыт	131–187	39
A. Разработка стратегических рамочных программ по блокам вопросов для выполнения общесистемных мандатов	131–149	39
B. Руководящие указания по разработке общеорганизационных стратегических планов	150–171	43
C. Элементы эффективного стратегического планирования	172–187	49
V. Заключение	188–195	55
Приложения		
I. Обзор процессов и инструментов стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций		58
II. Часть А: Расходы на подготовку планов: листаж и стоимость документов		71
Часть В: Расходы на подготовку планов: ресурсы, выделяемые на этот процесс		74
III. Обзор мер, которые должны быть приняты участвующими организациями для выполнения рекомендаций Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2012/12)		76

Сокращения

ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
АКК	Административный комитет по координации (ныне КСР)
ОСПП	Общеучрежденческая система поддержки программ
КР	Комиссия ревизоров
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (бывший АКК)
ГУП	Группа по управлению преобразованиями
КПК	Комитет по программе и координации
ОСП	Общеорганизационный стратегический план
СПДР	Страновая программа обеспечения достойной работы
ДПП	Департамент полевой поддержки
ДВУ	Департамент по вопросам управления
УКОД	Управление по координации оперативной деятельности в целях развития
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДОИ	Департамент общественной информации
ИКЭСВ	Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
СиРП	Система рационального природопользования
УПЭК	Управление по поддержке Экономического и Социального Совета и координации
РИРП	Расширенная интегрированная рамочная программа
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления
КВУП	Комитет высокого уровня по программам
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МОТ	Международная организация труда
ИМДИС	Комплексная информационная система контроля и документации
ИТ	информационные технологии
ЦМТ	Центр международной торговли

МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций
ЦРДТ	цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
ССП	среднесрочный план
ССС	среднесрочная стратегия
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
УППБС	Управление по планированию программ, бюджету и счетам
ППБКО	планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки
ЧВОП	четырёхгодичный всеобъемлющий обзор политики
БОКР	бюджет, ориентированный на конкретные результаты
УОКР	управление, ориентированное на конкретные результаты
СП	стратегический план
ОРПСВ	Общесистемная рамочная программа стратегического планирования по блокам вопросов
ОСЭП	Общесистемная среднесрочная экологическая программа
ЮНЭЙДС	Совместная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
ОАСООН	общий анализ положения в стране, проводимый Организацией Объединенных Наций
ФКРООН	Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
ДЭСВ	Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОГ	Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНОН	Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби
УВКП	Управление по вопросам космического пространства Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНОВ	Отделение Организации Объединенных Наций в Вене
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
СРПООН	Стратегическая рамочная программа Организации Объединенных Наций
ОПДООН	Общесистемный план действий Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ОРПППООН	Общесистемная рамочная программа по планированию политики Организации Объединенных Наций
ДООН	Добровольцы Организации Объединенных Наций
"ООН-женщины"	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация

I. Введение

A. Историческая справка

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила проведение общесистемного обзора стратегического планирования в организациях системы Организации Объединенных Наций в свою программу работы на 2011 год по предложению Управления служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН).

2. ОИГ уделяла большое внимание стратегическому планированию в организациях системы Организации Объединенных Наций. ОИГ внесла значительный вклад в создание¹ Генеральной Ассамблеи и дальнейшее развитие в 1972 году системы среднесрочного планирования в Организации Объединенных Наций². ОИГ также предоставила в распоряжение организаций системы Организации Объединенных Наций всеобъемлющий обзор роли среднесрочных планов в составлении бюджетов этих организаций³. В числе последних докладов по этой теме можно отметить анализ процесса планирования, составления программ и бюджетов, а также мониторинга и оценки в Организации Объединенных Наций⁴ и серию докладов об управлении для достижения конкретных результатов в системе Организации Объединенных Наций⁵. Все эти исследования были учтены при подготовке настоящего доклада.

3. Организации, фонды, программы, специализированные учреждения и другие подразделения системы Организации Объединенных Наций используют широкий набор инструментов и механизмов стратегического планирования, которые были утверждены директивными органами и/или разработаны и внедрены собственными силами для достижения своих среднесрочных и долгосрочных целей. Сюда входят самые различные инструменты и механизмы – начиная от тех, которые применяются для целей политического руководства и оперативного управления организациями, и кончая теми, которые нужны для выполнения тематических программ. Эти механизмы основаны на мандатах и задачах, утвержденных директивными органами, и на нормативных и оперативных планах и программах, согласованных многосторонними органами, а также на соответствующих руководящих указаниях в конкретных областях, которые были даны исполнительными главами организаций. Они существенно различаются между собой по своим характеристикам в зависимости от того, как они санкционируются и финансируются – либо из основных, либо из неосновных ресурсов.

4. В целях обеспечения последовательности действий различных организаций в Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года был включен призыв: добиться того, чтобы ключевым направлением их усилий стало создание общесистемного механизма оценки, который позволил бы всем организациям систе-

¹ JIU, Programming and budgets in the United Nations family of organizations, September 1969 (A/7822-JIU/REP/69/7).

² JIU, Medium-term planning in the United Nations, March 1979 (A/34/84-JIU/REP/79/5).

³ JIU, Budgeting in organizations of the United Nations system, February 1990 (A/45/130-JIU/REP/89/9, Parts I and II).

⁴ A/48/375 (JIU/REP/2003/2).

⁵ A/59/617 (JIU/REP/2004/5); A/59/607 (JIU/REP/2004/6); A/59/631 (JIU/REP/2004/7); A/59/632 (JIU/REP/2004/8).

мы Организации Объединенных Наций действовать слаженно под лозунгом "Единство действий Организации Объединенных Наций".

5. Хотя стратегическое планирование широко использовалось в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, прогресс в деле согласования и разработки общих норм и стандартов для таких процессов планирования был медленным, а подчас даже сменялся стагнацией. В настоящем обзоре рассматриваются следующие ключевые вопросы: i) существуют ли в системе Организации Объединенных Наций концепция и необходимость единого стратегического планирования; ii) может ли система Организации Объединенных Наций согласовать процедуры стратегического планирования и каким образом она может сделать это.

В. Определение стратегического планирования

6. Как научные, так и профессиональные организации провели обширные исследования в области управления частными и государственными структурами. Инспектор изучил ряд определений стратегического планирования. В качестве отправной точки настоящего доклада Инспектор использует следующее определение стратегического планирования:

"Стратегическое планирование – это процесс определения среднесрочных и долгосрочных целей организации, а также разработки планов ресурсного обеспечения их достижения".

С. Цель

7. Главная цель настоящего доклада заключается в том, чтобы предоставить в распоряжение организаций инструментарий, отражающий передовой опыт, а также изложить общесистемные руководящие принципы, которые будут помогать им при составлении и детальной проработке стратегических планов. Эффективное применение этих руководящих принципов для установления процедур и механизмов планирования, а также для целей мониторинга, оценки, ревизии и последующего утверждения бюджетов в рамках стратегических планов позволит превратить стратегическое планирование в инструмент обеспечения общесистемной координации и слаженности работы по основным направлениям программ.

Д. Сфера охвата

8. Аналитическая и исследовательская работа, проведенная в ходе подготовки настоящего обзора, была направлена на то, чтобы изучить практическую деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций с намерением внести свой вклад в нынешний процесс реформ и укрепить механизмы управления преобразованиями.

9. В настоящем обзоре показаны механизмы и инструменты, используемые как внутри, так и вне организаций для составления планов и бюджетов их программ, а также механизмы и инструменты, созданные ради достижения целей их деятельности на общенациональном и глобальном уровнях по отдельным направлениям и темам.

10. Обзор охватывает следующие вопросы:

а) роль этих инструментов в управлении, ориентированном на конкретные результаты (УОКР), их связь с таким управлением и система подотчетности организаций;

б) классификации и термины, используемые для описания этих механизмов и инструментов в процессе планирования и показывающие сложившуюся практику и намечающиеся тенденции с целью проложить путь к возможному согласованию процедур и порядка отчетности в рамках всей системы;

в) потенциальное влияние усовершенствованного стратегического планирования на координацию, экономическую эффективность, возможность экономии средств и транспарентность в ходе работы организаций;

г) административные издержки и эффективность стратегического планирования, отражающегося на работе организаций.

11. В настоящем обзоре содержится также краткий анализ совместного составления программ и осуществления оперативных мероприятий по развитию в качестве экспериментальной проверки модели общесистемного стратегического планирования, которая разрабатывается в настоящее время в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики.

Е. Методология

12. Настоящий обзор охватывает все участвующие организации, которыми занимается ОИГ. Кабинетные исследования и собеседования проходили с ноября 2011 года по апрель 2012 года. В соответствии с собственными стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также ее внутренними рабочими процедурами при подготовке настоящего доклада применялась методология, предусматривающая предварительное изучение имеющихся документов, разработку вопросников, проведение собеседований и глубокий анализ собранных данных. Подробные вопросники были разосланы координаторам участвующих организаций. Инспектор и группа аналитиков провели собеседования как в центральных учреждениях некоторых из этих организаций, так и в их периферийных отделениях. Собеседования проводились с различными группами составителей планов и тех, кто ими пользуется.

13. Инспектор запрашивал у организаций их замечания по проекту доклада, чтобы учесть их при подготовке окончательного варианта доклада. Изучение этого вопроса показало наличие у организаций общих проблем; благодаря их анализу удалось понять стоящие перед нами задачи и выявить сферы совпадения интересов, нуждающиеся в ориентировочных руководящих указаниях, которые помогли бы организациям улучшить свое стратегическое планирование.

14. В соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ окончательный вариант настоящего доклада был подготовлен после консультаций с инспекторами, которые были проведены для того, чтобы взвесить содержащиеся в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

15. Чтобы содействовать работе с настоящим докладом, выполнению его рекомендаций и отслеживанию процесса выполнения, в приложении III указывается, с какой целью этот доклад был представлен соответствующим организациям – для принятия мер или просто для информации. Здесь содержатся рекомендации, касающиеся конкретных организаций, и уточняется, требуется ли

решение директивного или руководящего органа данной организации или же принятие мер ее руководителем.

16. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто помогал ему при подготовке настоящего доклада, особенно тем, кто согласился на собеседование и с такой готовностью делился своими знаниями и опытом.

II. Концепция и цель

A. Концепция стратегического планирования

17. В последние десятилетия шел процесс непрерывной эволюции концепции стратегического планирования в рамках различных парадигм. Она варьировалась также в зависимости от типа организации или компании, в которой она применялась. Эта концепция широко освещалась в научной литературе, а также в публикациях по вопросам бизнеса и управления. Однако определения конкретных целей стратегического планирования не существует.

18. Если какая-либо организация хочет разработать стратегический план (СП), она должна хорошо понимать, чего она добивается, каковы ее цели и каким образом она намеревается достичь их. Эти вопросы кажутся довольно простыми, но в сложных условиях работы системы Организации Объединенных Наций, заставляющих различные организации и подразделения решать междисциплинарные вопросы, необходимо заблаговременно проанализировать, каковы конкретные цели стратегического плана, что он будет охватывать, какие методы и инструменты будут использоваться при его составлении и каким образом будет отслеживаться и оцениваться процесс его выполнения и эффективной реализации. Его следует также рассматривать в качестве динамичного механизма, позволяющего организациям трансформироваться и приспосабливаться к изменяющимся условиям на мировой арене, в которых они должны выполнять поставленные перед ними задачи.

19. В связи с предметом настоящего обзора возник ряд вопросов, касающихся характера стратегического планирования:

а) **Сфера охвата стратегического плана:** Является ли СП инструментом общесистемного или межучрежденческого планирования, согласования и сотрудничества по целым блокам вопросов или по отдельным темам? В частности, содействует ли он внутриорганизационной или межорганизационной координации в интересах применения единых норм и стандартов в рамках всех организаций и можно ли привести в качестве примера Общесистемный план действий Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ОПДООН), программы обеспечения достойной работы или программу экологически рационального управления Организацией Объединенных Наций – т.е. Систему рационального природопользования (СиРП), применяемую Группой ЮНЕП по вопросам экологизации Организации Объединенных Наций? Является ли он инструментом координации деятельности на местах, который можно было бы использовать для целей проводимых Организацией Объединенных Наций общих анализов положения в странах (ОАСООН) и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР)?

б) **Характер СП и тех, кто принимает решения:** Является ли СП общеорганизационным документом, который утверждается руководящими органами и содержит принципиальные установки, касающиеся политического руководства и оперативного управления организацией? Должны ли его готовить для себя только секретариаты организаций? Или, может быть, государства-члены тоже должны играть определенную роль в его подготовке?

с) **Связь с ресурсами:** Является ли СП инструментом поддержки стратегий мобилизации финансовых средств и обеспечения выделения адекватных ресурсов? Является ли он механизмом сокращения расходов и содействия комплексному использованию ресурсов? Следует ли напрямую увязывать СП с бюджетными процессами или же эти процессы должны оставаться связанными между собой, но, тем не менее, не зависящими друг от друга?

д) **Планирование, мониторинг и оценка:** Каким образом СП содействует процессам мониторинга и представления отчетности, которые связаны с конечными целями, достигаемыми с помощью данного плана? Позволяет ли он организациям выявлять устаревшие мандаты и фиксировать появление новых мандатов?

20. Все эти вопросы используются в качестве ориентиров в ходе излагаемого ниже анализа истоков и эволюции стратегического планирования в организациях системы Организации Объединенных Наций.

В. Истоки и эволюция стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций

21. В системе Организации Объединенных Наций пионером в деле принятия среднесрочных программ работы была ВОЗ – это было в 1950-х годах (первый раз такая программа была принята в 1952 году и была рассчитана на пятилетний цикл). В 1960-х годах и другие организации, в частности ФАО, МОТ и ЮНЕСКО, начали осуществлять внутренние процедуры в целях принятия собственных среднесрочных планов.

22. Идея о среднесрочном или долгосрочном планировании программ Организации Объединенных Наций зародилась в 1960-х годах в результате обсуждения вопроса о внедрении системы составления бюджета по программам. Государства-члены хотели лучше понимать связь между постоянным увеличением бюджетных ассигнований и их использованием в ходе осуществления программ и различных видов деятельности. Они полагали, что улучшение планирования повысит эффективность использования ресурсов с учетом приоритетов государств-членов на основе мандатов, выдаваемых межправительственными органами, в целях достижения более высокого уровня координации деятельности всех органов и учреждений системы Организации Объединенных Наций⁶.

23. Эти интересы и проблемы были отражены в резолюции 2049 (XX) Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1965 года об учреждении Специального комитета экспертов по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений. Этому Комитету было поручено представлять доклады о повышении эффективности использования имеющихся средств благодаря рационализации и более тщательной координации деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций. Эти доклады⁷ содержали рекомендации о создании комплексной системы долгосрочного планирования, разработки программ и подготовки бюджета. Генеральная Ассамблея одобрила эти рекомендации в своей резолюции 2150 (XXI) от 4 ноября 1966 года и санкционировала начало частичного выполнения этих рекомендаций в своей резолюции 2370 (XXII) от 19 декабря 1967 года. Ассамб-

⁶ ECOSOC, In-depth study of the planning process, Report of the Secretary-General, March 1979 (E/AC.51/97), para. 5.

⁷ A/6289 и A/6343.

ля утвердила процедуры принятия годового бюджета вместе с плановыми наметками на следующий год, которые формулировались на основе долгосрочных планов, составленных всеми органами, занимающимися разработкой программ, в том числе Экономическим и Социальным Советом (ЭКОСОС) и Комитетом по программе и координации (КПК), отвечающими за долгосрочное планирование.

24. Однако следует напомнить, что те органы системы Организации Объединенных Наций, которые занимались разработкой программ, обсуждали лишь программные аспекты бюджета, но не имели полномочий для обсуждения их финансовых аспектов, поскольку это было прерогативой Пятого комитета Генеральной Ассамблеи. Эта несостыковка между программами и их бюджетами сохраняется до сих пор и создает большие трудности для организаций, которые стремятся увязать программы с ресурсами.

Среднесрочный план как инструмент общесистемной координации: опыт Организации Объединенных Наций

25. В 1969 году ОИГ представила Генеральной Ассамблее всеобъемлющий доклад о составлении программ и бюджетов в Организации Объединенных Наций⁸. Группа прямо предложила принять среднесрочное планирование в качестве элемента комплексного процесса составления бюджета по программам. Получив эту рекомендацию, Генеральный секретарь в ряде своих последующих докладов предложил принять шестилетний среднесрочный план (ССП) и, возможно, рамочную программу с оговоренными сроками исполнения как часть процесса составления бюджета по программам⁹.

26. В декабре 1972 года Генеральная Ассамблея единогласно приняла резолюцию 3043 (XXVII) о формате бюджета Организации Объединенных Наций и продолжительности бюджетного цикла, в которой было предложено использовать на экспериментальной основе новый формат бюджета и ввести двухгодичный бюджетный цикл. Первый план такого рода был экспериментальным и охватывал лишь четырехгодичный период – с 1974 по 1977 год, – а не шесть лет.

27. Таким образом, Организация Объединенных Наций приняла свой первый четырехгодичный ССП в качестве главного планового документа на 1974–1977 годы¹⁰, и в нем была поставлена задача превратить мандаты директивных органов в программы и подпрограммы, придав им необходимую стратегическую ориентацию с учетом проводимой политики. Этот ССП стал главной политической директивой, имеющей обязательную силу как для государств-членов, так и для Генерального секретаря и призванной обеспечить проведение соответствующего курса в области политики и использования ресурсов, а также подотчетность.

28. После проведения шестой и седьмой специальных сессий в 1974 году и в 1975 году по темам "Сырьевые товары и развитие" и "Развитие и международное экономическое сотрудничество", соответственно, Генеральная Ассамблея в декабре 1977 года приняла резолюцию 32/197 о перестройке экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций. Эта резолюция предусматривала повышение роли Ассамблеи и ЭКОСОС в координации деятельности специализированных учреждений в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций (статьи 58 и 63); создание общей политической основы и разработку руководящих указаний для планирования, составле-

⁸ См. A/7822-JIU/REP/69/7 и Add.1.

⁹ См. A/C.5/1429 (1972).

¹⁰ См. JIU/REP/74/1, Table 1.

ния программ и бюджета и проведения оценок в системе Организации Объединенных Наций; разработку рекомендаций относительно руководящих указаний, касающихся программ и видов деятельности, включая оперативную деятельность; обзор бюджетов по программам и среднесрочных планов в рамках системы; а также согласование среднесрочных планов и программ, форматов бюджета, классификаций программ и описаний содержания. Было ясно, что государства-члены намерены использовать среднесрочные планы в качестве инструмента общесистемного или межучрежденческого планирования, согласования и сотрудничества между структурами учреждений, с тем чтобы у всей системы было больше возможностей решать задачи, которые были поставлены на специальных сессиях, посвященных вопросам международного экономического сотрудничества и развития¹¹.

29. В своей резолюции 3392 (XXX) от 20 ноября 1975 года Генеральная Ассамблея постановила рассматривать бюджет по программам и план поочередно раз в два года; тем самым было положено начало существующей с 1976 года нынешней практике рассмотрения среднесрочного плана до наступления следующего финансового двухгодичного периода. А до этого и план, и бюджет на первый двухгодичный период обсуждались одновременно. Резолюция 31/93 Генеральной Ассамблеи от 4 декабря 1976 года по среднесрочному плану была первым решением директивного органа, направленным на кодификацию такого процесса планирования, который определял процедуры обзора плана и мандатов Генеральной Ассамблеей, КПК и ЭКОСОС, а также их вспомогательными органами, отвечающими за вопросы планирования, составления программ и координации.

30. Кодификация была завершена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 37/234 от 21 декабря 1982 года, в которой содержатся положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ППБКО)¹². В них излагаются процедуры подготовки, принятия и оценки ССП, а также его статус в комплексных рамках процесса планирования и составления бюджета. Идея заключалась в том, что этот план должен быть инструментом **общесистемного** планирования и главной политической директивой системы Организации Объединенных Наций. Перед подготовкой этого плана надо было провести предварительные консультации с другими организациями, входящими в эту систему¹³. Общесистемный статус ССП был определен следующим образом:

"Плану предшествует вступительная часть, которая является ключевым неотъемлемым элементом процесса планирования и контроля:

- а) дает согласованную картину основных направлений **политики системы Организации Объединенных Наций**;
- б) указывает среднесрочные задачи и стратегию и тенденции, вытекающие из мандатов, отражающих первоочередные задачи, установленные межправительственными организациями;

¹¹ См. резолюции 3201–3202 (S-VI) и 3362 (S-VII) Генеральной Ассамблеи.

¹² См. также ST/SGB/PPBME (1987), правило 1.

¹³ Резолюция 37/234 (1982) Генеральной Ассамблеи, положение 4.13: "Мероприятия в рамках среднесрочного плана координируются с соответствующими специализированными учреждениями в ходе предварительных консультаций".

с) содержит предложения Генерального секретаря о первоочередных задачах"¹⁴.

31. С 1984 года по 2001 год среднесрочные планы Организации Объединенных Наций охватывали различные периоды – от четырех до шести лет. Среднесрочный план на 2002–2005 годы был первым планом, который отражал применение логической модели и был основой двухгодичных бюджетов по программам в соответствии с положениями ППБКО. Когда был введен этот новый формат, от руководителей потребовали уделять основное внимание главным политическим целям своих программ, а не конкретным намеченным мероприятиям, зато этот формат был задуман как средство увязывания общих целей с конкретными мероприятиями.

32. После проведения в 2000 году Ассамблеи тысячелетия и принятия Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года) Генеральный секретарь представил предложения об укреплении Организации¹⁵. Он привлек внимание к недостаткам процесса составления бюджетов и планов для тех видов деятельности, которые финансируются из регулярного бюджета. В этой связи Генеральный секретарь стал пропагандировать новый стиль управления – концепцию управления, сфокусированного на решении конкретных вопросов, – чтобы выявлять более актуальные вопросы практического характера, которые должны решаться соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, и в результате этого он отказался от системного стратегического планирования, охватывающего все организации и подразделения.

33. В соответствии с таким подходом, действуя по рекомендации КПК, в 1998 году Генеральная Ассамблея решила, что среднесрочный план будет в дальнейшем давать картину не "основных направлений политики *системы Организации Объединенных Наций*", а "основных направлений политики *Организации Объединенных Наций*"¹⁶ (выделено ОИГ). Более того, в 2003 году Генеральная Ассамблея просила¹⁷ Генерального секретаря, чтобы он готовил двухгодичный стратегический рамочный документ вместо прежнего ССП начиная с 2006 года. Так был осуществлен переход к стратегическим рамкам – двухгодичному плановому документу, который касался только самой Организации Объединенных Наций¹⁸. **Это дает Инспектору еще больше оснований для озабоченности тем, что положение 4.9 документа по ППБКО (издание 2000 года), которое требует проведения предварительных консультаций с другими учреждениями, не соблюдается на практике, особенно с учетом того, что сейчас уже нет никакой всеобъемлющей стратегической рамочной программы, охватывающей всю систему Организации Объединенных Наций.**

¹⁴ A/53/133, пункт 4.7.

¹⁵ См. "Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований" (A/57/387).

¹⁶ См. резолюцию 53/207 (1998) Генеральной Ассамблеи и A/53/133.

¹⁷ Резолюция 58/269 Генеральной Ассамблеи, пункт 5 постановляющей части.

¹⁸ A/59/6/Rev.1; A/61/6/Rev.1; A/63/6/Rev.1; A/65/6/Rev.1.

Общесистемное планирование: коллективный опыт органов и учреждений, занимающихся определенными блоками вопросов

34. Чтобы внести свой вклад в усилия по укреплению общесистемных координационных функций ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи, специализированные органы и учреждения системы Организации Объединенных Наций попытались разработать общие руководящие принципы согласования среднесрочных планов.

35. В марте 1976 года АКК достиг договоренности относительно нескольких принципов среднесрочного планирования, которые касались сроков планирования, процедуры обновления планов, сферы консультаций между организациями, формулирования задач и элементов, подлежащих включению в планы, методов наблюдения за ходом работы, оценки, а также участия органов, определяющих политику¹⁹. Кроме того, в марте 1978 года АКК, реагируя на просьбу ЭКОСОС²⁰, а также учитывая последствия принятия резолюции 32/197 Генеральной Ассамблеи, попытался найти такой общесистемный инструмент, который стал бы основой для обзора и координации целей и программ системы Организации Объединенных Наций, – инструмент типа предназначенного для Генерального секретаря Сборника введений к бюджетам учреждений и организаций системы Организации Объединенных Наций (E/АС.51/89). Однако, по мнению АКК, эти введения оказались не очень полезными для решения задач, поставленных Экономическим и Социальным Советом, поскольку они "не всегда отражали общие темы и вклад каждой организации в деятельность в таких областях, которые представляют интерес для всей системы"²¹. Поэтому АКК выразил мнение²², что необходимо вместо этого готовить "общий обзор целей и планов организаций... с тем чтобы доводить до сведения Совета и Комитета по программе и координации сводную информацию о целях программ всех организаций этой системы". Такой обзор был призван содействовать выработке общих подходов к планированию и тематической деятельности в целях решения первоочередных задач, поставленных Генеральной Ассамблеей в связи с принятием ее резолюции 33/118 от 19 декабря 1978 года (см. пункт 10 ее постановляющей части).

36. Государства-члены в определенной степени воплотили этот подход в резолюции 37/234 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1982 года, поскольку, приняв эту резолюцию, они ввели в действие Положения и Правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ППБКО), о чем уже говорилось выше (см. пункт 30). Однако Инспектор с озабоченностью отмечает, что АКК не стал выполнять на практике собственные рекомендации об оказании содействия государствам-членам и в 1978 году прекратил работу по согласованию среднесрочных планов организаций, а также определений терминов и методологий, используемых для целей стратегического планирования во всех организациях. КСР – орган, который пришел на смену АКК, – не имеет никакого плана, предназначенного для решения таких задач. В то же время следует отметить, что

¹⁹ ACC/CEB Management Handbook, <http://www.unsceb.org/ceb/publications/handbook/fb/16/1601/>, on Programme planning and evaluation.

²⁰ Часть III резолюции 2098 (LXIII) Экономического и Социального Совета.

²¹ E/1978/43/Add.2, para. 36.

²² ACC, Statement by the ACC on harmonization of programme budgets and medium-term plans E/1978/43/Add.2 (1978).

КСР²³ продолжил практику проведения сравнительных исследований методов подготовки бюджетов в различных организациях, используя в качестве образца исследование по этой теме, которое ранее провела ОИГ²⁴. Подготовка нового исследования такого рода стала бы конструктивным вкладом в процесс общего обзора составления планов и бюджетов.

37. Изложенный выше опыт работы показывает, в каком состоянии находилось стратегическое планирование в системе Организации Объединенных Наций в 1980-х годах. Составление единого или тематического общесистемного среднесрочного плана по какому-то кругу вопросов и/или полностью взаимосвязанных среднесрочных планов будет возможным только в случае, если государства-члены достигнут взаимопонимания по вопросам существа, касающимся целей программ и планов организаций по всем направлениям и/или некоторым из них. АКК пришел к выводу, что краткую и содержательную информацию о программах и политике нельзя представлять только в виде бюджетов и среднесрочных планов, если мы хотим, чтобы эти документы продолжали служить своему основному предназначению²⁵. Иными словами, только когда крупные конференции и форумы Организации Объединенных Наций, посвященные глобальным темам, охватывающим все или лишь некоторые направления деятельности, ставят задачи такого рода перед многими организациями, общесистемное стратегическое планирование становится реальностью.

38. И действительно, в целом ряде тематических областей и сфер деятельности, охватывающих целый блок вопросов, появилось несколько общесистемных стратегических планов. В качестве иллюстрации в главе IV А приводятся несколько примеров, которые касаются окружающей среды, гендерных вопросов и науки и техники.

С. Цель и ожидаемый эффект

На пути к скоординированному и экономически эффективному решению общих задач

39. В качестве иллюстрации можно привести такие данные: в 2009 году система Организации Объединенных Наций израсходовала на оперативную деятельность в целях развития 22,9 млрд. долл. США, и эта сумма составила примерно 63 процента общих расходов всей системы (36,1 млрд. долл. США) на нормотворческую и оперативную деятельность²⁶. Если стратегические приоритеты учреждений, оказывающих такую помощь, не будут взаимосвязаны, будет возрастать угроза дублирования мандатов и растрачивания имеющихся финансовых средств и кадровых ресурсов подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития. Эта угроза затрагивает не только подразделения, занимающиеся вопросами развития, но и множество других областей и режимов многостороннего сотрудничества.

²³ Самое последнее исследование, проведенное в 2009 году, было посвящено практике составления бюджетов в организациях системы Организации Объединенных Наций (CEB/2009/HLCM/FB/14/Rev.1).

²⁴ См. ОИГ "Обзор бюджетного процесса в Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2003/2).

²⁵ Там же, пункт 39.

²⁶ "Четырехгодичный всеобъемлющий обзор оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития" (A/67/93-E/2012/79), пункт 55.

40. Истоками и юридическим основанием нынешних ассигнований и расходов организаций являются их соответствующие стратегические планы и приоритеты, которые формулировались с течением времени. В самом деле, как будет объяснено подробнее в последующих разделах настоящего доклада, все ассигнования и расходы проистекают из различных общеорганизационных стратегических планов, – учитывающих стратегии по отдельным темам и направлениям деятельности, – которые были приняты либо данной организацией, либо всей системой Организации Объединенных Наций (конференции Организации Объединенных Наций по глобальным вопросам: например, Цели развития тысячелетия; вопросы охраны окружающей среды; включение гендерной проблематики во все программы деятельности; права человека и т.д.). По мере появления новых мандатов стал набирать темпы процесс увеличения числа рамочных планов деятельности по отдельным темам и по блокам вопросов, а это повлекло за собой новые потребности в ресурсах и необходимость создания новых административных структур.

41. Стратегическое планирование – это не просто мода. В периоды бюджетных ограничений, затрагивающих большинство стран, которые делают самые большие взносы в бюджеты организаций системы Организации Объединенных Наций, органы, определяющие политику этих организаций, обычно стремятся оптимизировать использование ресурсов, способствовать усилению эффекта синергии и взаимодополняемости программ и организационных мер и разработать эффективные инструменты планирования и отслеживания реализации планов. Создание более согласованных общесистемных моделей планирования деятельности по отдельным темам и/или блокам вопросов, если они будут заимствованы и другими организациями, стало бы позитивным первым шагом на пути к системному планированию межучрежденческой работы в контексте инициативы "Единая Организация Объединенных Наций".

42. Учитывая опыт, накопленный организациями, их исполнительные главы и директивные органы должны нести ответственность за эффективное системное планирование для обеспечения того, чтобы: i) любые новые процедуры по координации не вели к созданию дополнительных бюрократических структур, к системе двойного подчинения и увеличению административной нагрузки на организации; ii) координация рассматривалась как средство повышения согласованности действий, но в такой степени, чтобы она не превращалась в "смирительную рубашку".

43. Более того, эффективная и хорошо продуманная процедура стратегического планирования с расчетом на перспективу проложит путь к транспарентной системе представления необходимой отчетности заинтересованным сторонам и будет содействовать одобрению дальнейших планов государствами-членами и другими сторонами, заинтересованными в деятельности этих организаций.

44. Изучая вопрос о подотчетности организаций, Инспектор обратил внимание на то, что тема стратегического планирования вызывает определенный энтузиазм у тех сотрудников секретариатов, которые занимаются планированием политики и руководят использованием ресурсов. Инспектор пришел к выводу, что стратегическое планирование начинает занимать центральное место в дискуссиях, которые идут в целом ряде органов политического руководства, а также в тех периферийных отделениях, где побывал Инспектор (например, ПРООН, ООН-Хабитат, ЮНЕП, ЮНЕСКО и ЮНОН). Так, в ЮНЕСКО отмечалось, что доноры и учреждения, оказывающие помощь в целях развития, должны уделять соответствующее внимание долгосрочным задачам. Анализируя

стратегические рамки Организации Объединенных Наций на 2014–2015 годы, Генеральный секретарь предложил (и КПК согласился с этим) подтвердить важность более долгосрочных целей Организации для полного выполнения стоящих перед ней задач²⁷.

45. В ходе бесед с представителями секретариатов Инспектор узнал, что с 2008 года действует неофициальная общесистемная сеть стратегического планирования (ССПООН – сеть стратегического планирования Организации Объединенных Наций), через которую осуществляется обмен информацией и опытом между ее участниками²⁸. К настоящему времени участники ССПООН договорились о следующих функциях и целях стратегического планирования:

- стратегическое планирование может использоваться на трех уровнях в целях реализации той или иной концепции в организации:
 - а) внутри данной организации – для налаживания диалога в самой организации;
 - б) для руководителей высшего звена и внешних доноров – с целью правильно ориентировать их;
 - в) вместе с другими аналогичными организациями;
- стратегическое планирование помогает организации делать выбор и реагировать на все существующие факторы – возникающие проблемы, потребности и мандаты.

46. В ходе проведения нынешней реформы в Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь сформировал Группу по управлению преобразованиями (ГУП), поручив ей разработку стратегий, направленных, в частности, на повышение эффективности реализации пятилетней повестки дня Генерального секретаря. В плане преобразований, подготовленном этой Группой, необходимость скоординированного стратегического планирования была подчеркнута следующим образом: "Чтобы обеспечить более высокий уровень взаимодополняемости и согласованности действий подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, надо наладить скоординированное стратегическое планирование".

47. ГУП рекомендовала инициировать процесс консультаций в целях разработки следующего комплекса стратегических приоритетов подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, в координации с предстоящим в 2012 году четырехлетним всеобъемлющим обзором политики и с учетом приоритетов Генерального секретаря на второй срок его полномочий. Действительно, такая работа в значительной мере позволила бы: а) главным нормотворческим и оперативным подразделениям достичь более четких договоренностей о разделении труда в чисто практическом плане, а не только в теории; б) активизировать усилия по выполнению решения Генеральной Ассамблеи, принятого в ходе трехгодичного всеобъемлющего обзора политики и направленного на согласование циклов планирования в фондах и программах²⁹.

²⁷ A/65/16, пункт 32.

²⁸ Дополнительная информация о деятельности ССПООН содержится с разделе С главы III настоящего доклада.

²⁹ United Nations Change Management Team, *The Change Plan*, (New York, December 2011) para. 120. Размещено на веб-сайте: <http://www.un.org/sg/pdf/the-change-plan.pdf>.

48. В целях укрепления координации и сотрудничества в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в ходе ее работы по выполнению широких взаимосвязанных мандатов при обеспечении оптимального использования имеющихся ресурсов Инспектор предлагает рекомендацию 1.

49. Эту рекомендацию следует читать вместе с текстом пунктов 123 и 124 ниже, которые касаются необходимости того, чтобы представители организаций, входящих в КСР, опирались на результаты коллегиального обзора сети стратегического планирования Организации Объединенных Наций, благодаря чему можно было бы создать официальный механизм обмена информацией. Выполнение этой рекомендации должно привести к укреплению сотрудничества и координации.

Рекомендация 1

Генеральному секретарю, который выступает в качестве Председателя Координационного совета руководителей (КСР), опираясь на поддержку сети стратегического планирования Организации Объединенных Наций и/или специальной целевой группы КСР, следует рассматривать вместе с исполнительными главами стратегические планы возглавляемых ими организаций в целях разработки скоординированной рамочной программы и общих целей стратегического планирования, чтобы обеспечивать последовательность и избегать дублирования деятельности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

D. Управление, ориентированное на конкретные результаты (УОКР), и стратегическое планирование

50. ОИГ является автором идеи о необходимости внедрения культуры управления, ориентированного на конкретные результаты, в организациях системы Организации Объединенных Наций³⁰. В 2004 году Группа опубликовала доклад, озаглавленный "Основные выводы серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций" (JIU/REP/2004/5).

51. КПК рассмотрел доклады ОИГ, посвященные УОКР, на своей сорок пятой сессии. Выводы КПК были одобрены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/257 от 8 мая 2006 года. Поскольку КПК в своем докладе (A/60/16, пункт 248) одобрил "систему контрольных параметров", предложенную ОИГ, и обратился к Генеральному секретарю с просьбой выполнить рекомендации в целях достижения контрольных параметров, которые предложила ОИГ, управление, "ориентированное на конкретные результаты", стало задачей, которую обязан выполнять Секретариат Организации Объединенных Наций, начиная с мая 2006 года.

³⁰ JIU/REP/2004/5.

52. В этой серии докладов ОИГ, посвященных УОКР, был доклад JIU/REP/2004/6, в котором было предложено следующее определение термина "УОКР"³¹:

"УОКР – это методика управления, сфокусированная на достижение результатов; общая управленческая стратегия, нацеленная на изменение организации работы учреждений и имеющая в качестве центрального ориентира задачу повышения эффективности (достижение конкретных результатов)".

53. В этом эпохальном докладе инспекторы сделали ряд выводов, в частности, установив, что "одной из главных опор развития надежной системы УОКР является процесс планирования, программирования, составления бюджета, контроля и оценки"³². Они также отметили, что нет никакой единой "дорожной карты", указывающей путь к УОКР, и что конкретный мандат, структура, размеры и ограничения каждой организации в огромной степени будут диктовать управленческие решения, которые будут приниматься ими в целях внедрения УОКР.

54. Это соответствует выводам настоящего исследования; сотрудники каждой организации и каждого департамента, с которыми были проведены собеседования в ходе подготовки настоящего доклада, считают, что они работают в уникальной структуре, которой по этой причине необходимы особый стратегический план и особые механизмы, отражающие специфику ее мандатов и задач. Однако организации в целом согласны с тем, что одна большая стратегия, указывающая системе Организации Объединенных Наций главный вектор ее деятельности на общей основе, была бы важным инструментом более эффективной реализации концепции "Единство действий Организации Объединенных Наций". Используя такую большую общесистемную стратегию в качестве модели, каждая организация могла бы составить собственный общеорганизационный стратегический план, учитывающий потребности данной организации. Обмен накопленным опытом и сделанными выводами и их согласование имели бы особое значение для совместной разработки программ, к чему призывал бывший Генеральный секретарь Кофи Аннан, когда выдвигал свои инициативы, касающиеся реформ.

55. Если оценивать ситуацию на общесистемном уровне, то следует отметить, что, как указано в настоящем докладе, большинство организаций прилагает систематические усилия по использованию УОКР для целей планирования и отслеживания хода работы данной организации. Об этом прямо заявили 17 организаций, когда заполняли вопросник (см. приложение I). Что же касается Организации Объединенных Наций, то УОКР используется при составлении собственного плана работы и бюджета по программам, однако официальное внедрение УОКР для целей разработки Стратегической рамочной программы Организации Объединенных Наций (СРПООН) идет медленно, так как процедуры утверждения, действующие в СРПООН, очень строгие. Тем не менее главы департаментов и подразделений Организации Объединенных Наций отдают должное Контролеру, который активизировал свои усилия и разработал справочник по составлению стратегической рамочной программы (СРП), чтобы по-

³¹ См. JIU/REP/2004/6, стр.3, вставка 1: определение этого термина подготовлено на основе текста, содержащегося в докладе ОЭСР "RBM in the development co-operation agencies: a review of experience", документ Комитета содействия развитию (КСР), февраль 2000 года.

³² Там же, пункт 5.

мочь им лучше формулировать свои задачи и показатели работы благодаря применению логической модели УОКР³³.

56. Плановые органы системы Организации Объединенных Наций тоже прилагали определенные усилия: например, Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) подготовила "Руководство по УОКР"³⁴ на основе глоссария ОЭСР/КСР³⁵. Как отметили некоторые участники ССПООН, подразделения, которые обязаны соблюдать СРПООН, сталкиваются с трудностями, когда пытаются внести изменения в терминологию, поскольку в Положениях и Правилах ППБКО (ST/SGB/2000/8) УОКР не предусмотрено, в результате чего трудно внедрить единую терминологию в рамках всей системы.

57. В согласованной терминологии ГООНВР содержится определение понятия "управление, ориентированное на конкретные результаты", – это "стратегия управления, с помощью которой организация обеспечивает, чтобы ее процедуры, продукты и услуги вносили вклад в достижение желаемых результатов (мероприятия, конечные результаты и эффект). УОКР основано на ясно определенной системе ответственности за результаты и требует отслеживания и самооценки хода работы, направленной на достижение этих результатов, и представления отчетности об уровне работы"³⁶.

58. В организациях общей системы уже проведено значительное число оценок УОКР и СП на одноразовой основе, благодаря чему были созданы возможности для улучшения качества работы. В 2008 году УСВН подготовило "Обзор управления, ориентированного на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций", в котором говорится, что в Организации Объединенных Наций "управление, ориентированное на конкретные результаты, является административной процедурой, не приносящей практически никакой пользы с точки зрения подотчетности и принятия решений"³⁷, и дается следующая рекомендация (рекомендация 2):

"Для того чтобы базовые правила и положения, касающиеся планирования, бюджетного контроля и обзора хода работы, больше отвечали целям стратегического планирования и управленческим потребностям Организации, УСВН рекомендует Генеральному секретарю приступить к всеобъемлющему обзору и корректировке Положений и правил, регулирующих планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки, которые пересматривались в последний раз в 2000 году. В ходе этого обзора должны быть изучены инструменты, структура, график работы, а также распределение функций и обязанностей всех сторон, участвующих в процессе планирования и принятия решений в Секретариате".

³³ United Nations, Support guide, Proposed Strategic Framework for the biennium 2014–2015 (November 2011).

³⁴ UNDG, Results-based Management Handbook (October 2011), available at <http://www.undg.org/docs/12316/UNDG-RBM%20Handbook-2012.pdf>.

³⁵ OECD, Glossary of key terms in Evaluation and Results Based Management (2010), available at <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>.

³⁶ Терминология управления, ориентированного на конкретные результаты, которую разработала ГООНВР (июнь 2003 года) на основе Глоссария ключевых терминов, используемых для оценки управления, ориентированного на конкретные результаты, подготовленного ОЭСР/КСР, 2002 год; размещено на веб-сайте: http://www.undg.org/archive_docs/2485-Results-Based_Management_Terminology_-_Final_version.doc.

³⁷ A/63/268 (2008).

59. Необходимо помнить, что нынешние Положения и правила ППБКО (ST/SGB/2000/8), регулирующие планирование по программам, содержат ссылки на среднесрочный план, который был отменен последующими резолюциями по этому вопросу. Инспектор с озабоченностью отмечает, что, несмотря на это, в резолюции 66/257 Генеральной Ассамблеи от 9 апреля 2012 года государства-члены "вновь подтверждают" Положения и правила, регулирующие планирование по программам, содержащиеся в ST/SGB/2000/8. Инспектор с интересом отмечает, что на своей сессии 2012 года КПК рекомендовал Генеральной Ассамблее просить Генерального секретаря представить на ее шестьдесят восьмой сессии через Комитет по программе и координации доклад с предложенными переменами, основываясь на тех изменениях, которые Ассамблея в своих различных резолюциях о планировании по программам постановила внести в Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ST/SGB/2000/8)³⁸.

60. **Инспектор поддерживает упомянутую выше рекомендацию УСВН о необходимости обновления правил, регулирующих планирование по программам в системе Организации Объединенных Наций. Инспектор считает, что в ходе такого обновления следует должным образом учесть и отразить не только план преобразований, подготовленный созданной Генеральным секретарем Группой по управлению преобразованиями в целях повышения эффекта и слаженности деятельности подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, но и нынешние усилия Контролера по использованию логической модели УОКР для определения задач и показателей стратегической рамочной программы (СРП), а также долгосрочных стратегических целей³⁹.**

61. Инспектор считает, что выполнение приводимой ниже рекомендации содействовало бы усилению механизмов контроля и обеспечения исполнения, поскольку активизировало бы работу по применению УОКР в процессе стратегического планирования.

Рекомендация 2

Генеральному секретарю следует – в консультации с КПК, ККАБВ и соответствующими комитетами Генеральной Ассамблеи – подготовить и представить на утверждение Генеральной Ассамблее обновленный проект бюллетеня Генерального секретаря, который заменил бы собой ST/SGB/2000/8, с тем чтобы адекватно отразить УОКР и долгосрочные цели Организации в определениях терминов и в обязанностях всех сторон, касающихся процесса планирования по программам, программных аспектов бюджета, контроля выполнения и методов оценки.

³⁸ A/67/16, пункт 71.

³⁹ Там же, сноска 34.

III. Нынешняя практика в системе Организации Объединенных Наций

A. Согласование или разнообразие: что нужно системе?

62. Сначала предполагалось, что процесс среднесрочного планирования будет пронизывать всю систему Организации Объединенных Наций и будет служить руководством к действиям для всех организаций в целях решения глобальных проблем. Несмотря на то, что от этого общесистемного планирования отказались в 1989 году (см. главу II.B выше), это решение не было отражено в издании Положений и правил ППБКО (ST/SGB/2000/8) 2000 года, которые до сих пор предусматривают проведение консультаций между организациями и создают достаточные возможности для общесистемного стратегического планирования по нескольким направлениям:

"Положение 4.9

Участие секторальных, функциональных и региональных органов в разработке среднесрочного плана достигается путем проведения соответствующей подготовки. С этой целью Генеральный секретарь вносит предложения по координации расписаний их заседаний. Деятельность в рамках среднесрочного плана координируется с соответствующими специализированными учреждениями в ходе предварительных консультаций".

Правило 105.8 (b) статьи V о докладе, касающемся последствий бюджета по программам для утверждения новых видов деятельности по программам, далее гласит, что такой доклад должен включать:

"указания, в соответствующих случаях, на аналогичную или во многом сходную работу, выполняемую в других подразделениях Секретариата, и, если это возможно, **указания на сходную деятельность, осуществляемую в рамках специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций**".

63. Хотя действующие Положения и правила ППБКО содержат этот текст, на практике не происходит никакого официального общесистемного процесса, когда разрабатывается Стратегическая рамочная программа Организации Объединенных Наций, а за ней – бюджет по программам. В ходе проведения собеседований Инспектор обратил внимание на то, что официально утвержденные процедуры не соблюдаются на практике должным образом. Повестка дня Генерального секретаря, представленная им в начале 2012 года, которая излагает его приоритеты на пятилетний срок⁴⁰, была разработана по итогам консультаций с высокопоставленными представителями системы Организации Объединенных Наций и государств-членов, но и она тоже не увязана с процедурой подготовки самой СРПООН.

64. В ходе нашей исследовательской работы организациям было предложено высказать свои мнения относительно необходимости процесса общесистемного планирования, охватывающего все организации, в том числе Организацию Объединенных Наций, ее фонды и программы, специализированные учреждения и МАГАТЭ. Ни одна из них не выступила за установление жестких ограничений

⁴⁰ Secretary-General's Five-Year Action Agenda (25 January 2012).

путем введения обязательной системы общего стратегического планирования, которая повлечет за собой дополнительные формальности и обременительные процедуры, подлежащие выполнению. В частности, структуры, которых касается ситуация, обозначенная как "Т-2" (см. таблицу 1 ниже), уже сталкивающиеся с "системой двойного планирования и представления отчетности", были против того, чтобы статус-кво был дополнен еще одним бюрократическим звеном.

65. Однако организации в целом согласились с принципом, согласно которому должна существовать всеобъемлющая направляющая рамочная программа, излагающая стратегическую концепцию и главные цели системы Организации Объединенных Наций, особенно в контексте РПООНПР и в качестве дополнительного элемента предлагаемой инициативы "Единство действий Организации Объединенных Наций", в настоящее время реализуемой в тех странах, которые согласились с этой концепцией и системой совместной разработки программ и совместного проведения оперативной деятельности на местах. Такая необязательная направляющая рамочная программа могла бы помочь при подготовке совместных докладов по междисциплинарным вопросам, которыми занимаются различные подразделения общей системы (таким как экологическое право и природоохранная деятельность, изменение климата, гуманитарная помощь, права человека, гендерное равенство). Она должна быть согласована с одобренными и ныне действующими руководящими принципами ГООНВР по вопросам, касающимся разработки программ⁴¹.

66. По мнению Инспектора, общесистемное планирование является эффективным инструментом обеспечения последовательного политического руководства деятельностью организаций системы Организации Объединенных Наций по темам и направлениям. **Инспектор вновь рекомендует восстановить общесистемный статус СРПООН и проводить консультации в рамках всей системы в качестве составной части процесса планирования. В связи с проведенным ОИГ обзором регламентирующей деятельности в области охраны окружающей среды Группа выдвинула это же предложение⁴² применительно к экологическому стратегическому плану в 2008 году, но Генеральная Ассамблея еще не приняла никакого решения по этому вопросу.**

Инициативы Генерального секретаря по общесистемному стратегическому планированию

67. В связи с началом реформ в Организации Объединенных Наций в 2002 году Генеральный секретарь упомянул о необходимости совершенствования стратегического планирования⁴³, имея в виду более активное использование его исполнительных комитетов, особенно Исполнительного комитета по экономическим и социальным вопросам, чтобы стимулировать изучение взаимосвязей между политическими, экономическими, гуманитарными вопросами и вопросами, касающимися развития и безопасности, возникающими перед Организацией, и осуществлять надзор за разработкой среднесрочного плана и бюджета по программам в социально-экономической области. К сожалению, в результате использования возможностей этих исполнительных комитетов не было достигнуто никаких значительных успехов на этом пути.

⁴¹ См. сборник инструкций по РПООНПР (2010 года) на сайте: www.undg.org.

⁴² См. JIU/REP/2008/3, рекомендация 2.

⁴³ A/57/387 (2002), пункт 114.

68. Когда осуществляется стратегическое планирование с целью определить, что, как и когда следует делать и на какие результаты можно рассчитывать, надо давать исполнительным главам и другим руководителям высшего звена значительные полномочия и поле для маневра, чтобы они могли превратить мандаты, полученные от директивных органов своей организации, в конкретный стратегический план данной организации.

69. Чтобы лучше построить работу по широким темам, **во-первых, следует разработать общесистемную концепцию, отражающую цели и интересы организаций системы Организации Объединенных Наций. Во-вторых, необходимо приложить усилия для того, чтобы понять подлинный потенциал этих организаций благодаря разработке их собственных стратегических планов, которые вписываются в общее концептуальное русло. Наконец, в-третьих, действуя на общесистемном уровне, эти организации должны согласовать термины и их определения и разработать общие руководящие принципы стратегических планов, а также соответствующие процедуры и инструменты, которые помогут конкретным организациям сформулировать свою стратегию, вписывающуюся в общую концепцию. Очевидно, что вся эта работа должна основываться на передовом опыте, накопленном этими организациями.**

В. Разнообразие стратегических планов: концепции и практика

Концепции

70. В ходе нашей исследовательской работы было выявлено большое разнообразие процессов стратегического планирования, которые использовались в рамках системы раньше или используются сейчас. Основными параметрами стратегических планов являются сфера охвата, временной горизонт, соответствующий бюджет и процедура принятия решений. На этой основе Инспектор идентифицировал один прототип (на базе предыдущего общесистемного подхода) и три ныне существующих типа, которые описаны в таблице 1 ниже.

Таблица 1
**Типы процессов стратегического планирования в организациях системы
 Организации Объединенных Наций**

	<i>Типы СП</i>	<i>Сроки (число лет)</i>	<i>Связь с бюджетом</i>	<i>Заинтересованные стороны/консультации</i>
Т Прототип	Прототип среднесрочного плана ООН с ориентирами для всей системы ООН, финансируемый на 100% из взносов государств-членов в регулярный бюджет; возможно, любой общесистемный СП для достижения ЦРДТ и последующих целей; ЧВОП, финансируемый частично из регулярного бюджета, частично из внебюджетных источников.	От 4 до 6	Прямая связь: с финансовыми показателями. Основан на БОКР и должен эволюционировать в сторону УОКР.	Предварительные консультации со всеми организациями системы ООН и процесс внутри ООН (КПК, Контролер и соответствующие комитеты ООН), ЭКОСОС, ККАБВ
Т-1 Сама ООН	Стратегическая рамочная программа ООН, финансируемая на 100% из регулярного бюджета.	2 (на 2 года вперед)	Прямая связь, но без финансовых показателей УОКР не применяется.	Процесс внутри ООН (КПК, Контролер и соответствующие комитеты ООН), ЭКОСОС, ККАБВ
Т-2 "Гибрид"	СРПООН и внутренние СП по темам и направлениям для каждого подразделения/департамента (например, ОПДООН). СРПООН на 100% финансируется из регулярного бюджета, а внутренние СП – из внебюджетных источников; весь этот комбинированный вариант не подлежит утверждению Генассамблеи.	2 года для бюджет-брошюры СРПООН, от 1 до 6 лет – для внутренних целей	Бюджет-брошюра СРПООН полностью увязана с регулярным бюджетом (2). Бюджетные циклы СП по темам и направлениям с использованием УОКР – обычно от 1 года до 2 лет. Внутренние СП обычно содержат финансовые показатели.	Консультации Контролера с департаментами ООН, КПК, ККАБВ, Пятым комитетом, ЭКОСОС и отдельными комитетами (в зависимости от мандатов), руководящими органами организаций и НПО, являющихся партнерами, а также донорами (для внебюджетной деятельности)
Т-3 Собственные планы организаций и/или планы по направлениям и темам, другие фонды, программы, специализированные учреждения и МАГАТЭ	Не связаны напрямую с СРПООН. Их СП составляются по темам и направлениям и утверждаются их руководящими органами как единый СП; финансируются как из внебюджетных, так и из основных/регулярных ресурсов; некоторые СП (такие как программы МОТ по обеспечению достойной работы) охватывают всю систему.	От 1 до 10 лет. Среднесрочные СП обычно включают среднесрочные обзоры в ходе длительного цикла. Большинство из них совпадает с ЧВОП.	Бюджетные циклы – обычно от 1 года до 2 лет. Сроки обычно короче, чем в соответствующем СП. С финансовыми показателями и УОКР.	Внутри организаций, в государствах-членах (руководящие органы), в среде партнеров (НПО и национальные партнеры), среди организаций с аналогичными воззрениями

Прототип стратегической рамочной программы (Т)

71. Данный прототип стратегической рамочной программы напоминает старый подход, который ранее применялся в Организации Объединенных Наций. АКК поддерживал его до конца 1990-х годов. Он содержал ориентиры для всей системы Организации Объединенных Наций, которые были предметом предварительных консультаций с организациями, входящими в эту систему (см. пункт 30). Некоторые из самых первых его вариантов содержали заданные финансовые показатели.

72. Возрождение прототипа Т представляется маловероятным, однако необходимость общесистемных стратегических рамочных программ сохраняется на уровне отдельных тем и блоков вопросов, поскольку они позволили бы точнее сформулировать общую программу действий всех организаций. Такие рамочные программы должны реагировать на мандаты, выдаваемые конференциями Организации Объединенных Наций, посвященными глобальным вопросам. Обычно такие рамочные программы состоят из глобальных, региональных и страновых программ, на основе которых Организация Объединенных Наций, а также ее фонды, программы и специализированные учреждения могут разрабатывать собственные общеорганизационные стратегические планы с использованием методики УОКР.

Модель СРПООН (Т1)

73. Модель Т-1 охватывает все подразделения и департаменты, работа которых зависит главным образом от регулярного бюджета Организации Объединенных Наций⁴⁴. Их стратегические планы основаны на соответствующих программах, входящих в СРПООН, подготовленных на следующие два года заблаговременно – двумя годами ранее. Этим департаментам трудно внести изменения в свои разделы плана из-за процедурных осложнений, обусловленных концепцией и процессом подготовки плана. Да и самому Секретариату чрезвычайно трудно своевременно обеспечивать выпуск докладов об оценке и ходе работы, чтобы отражать новые задачи программ и готовить обновленную и реалистичную СРП. Поэтому Секретариат ждет выхода таких докладов, освещающих программы предыдущего и текущего двухгодичных периодов, которые либо завершены, либо находятся в процессе осуществления. Положения ППБКО (например, положение 4.8) требуют, чтобы программы и подпрограммы, входящие в СРП, анализировались соответствующими межправительственными органами тематического, функционального или регионального характера до того, как они будут изучаться центральными органами, такими как КПК. Поскольку СРП готовится заблаговременно за два года, когда нет никаких политических установок со стороны межправительственных органов, а утверждается она только после весьма сложной бюрократической процедуры, остается очень мало возможностей для внесения корректировок в СРП при переходе от одного двухгодичного периода к другому.

⁴⁴ Большинство департаментов и подразделений Организаций Объединенных Наций финансируется главным образом из регулярного бюджета, но в большинстве случаев на одноразовой основе поступают также незначительные взносы из внебюджетных источников, сумма которых не превышает 10% общего объема их ресурсов (например, ДОПМ: 99% из регулярного бюджета; ДЭСВ: 98% из регулярного бюджета).

Гибридная модель (Т-2)

74. Гибридная модель стратегического планирования (Т-2) создает больше проблем для департаментов и подразделений, поскольку их основная деятельность финансируется из регулярного бюджета как часть их соответствующих программ, входящих в СРПООН, но в то же время некоторые основные и неосновные виды деятельности финансируются из других источников и другими ресурсами. Поэтому они несут двойную нагрузку: они обязаны выполнять официальные требования, чтобы соблюсти процедуры СРПООН, и в то же время они должны разрабатывать свои внутренние функциональные СП, содержащие практические указания и программу работы. Чем больше департаменты и подразделения зависят от внебюджетного финансирования, тем обременительнее эта нагрузка. Практические трудности, связанные с этим типом планирования, подробно излагаются ниже (см. пункт 91).

Собственные планы организаций (Т-3)

75. В отличие от предыдущих моделей этот тип планирования означает общеорганизационное стратегическое планирование в подразделениях системы Организации Объединенных Наций, которое не связано напрямую со Стратегической рамочной программой Организации Объединенных Наций. Обычно оно регулируется среднесрочным программным рамочным документом, который воплощает многогранную стратегию высокого уровня, соответствующую задачам данной организации и синтезирующую все программы по отдельным темам и блокам вопросов, утвержденные руководящим органом (например, Среднесрочная рамочная программа ЮНИДО, Среднесрочный стратегический план ЮНИСЕФ, Среднесрочная стратегия МАГАТЭ). В этом документе могут указываться также общесистемные цели, такие как ЦРДТ, и могут освещаться любые другие согласованные тематические задачи, решаемые организациями. Эти рамочные документы принимаются без привязки к ресурсному обеспечению, однако потребности в ресурсах – важнейший фактор реализации стратегического плана – излагаются в других документах, таких как бюджеты на двухгодичные периоды, подлежащие утверждению межправительственными органами и дополняемые документацией по планированию работы, касающейся распределения ресурсов, финансового планирования и подведения итогов.

Другие особые случаи

76. Планы и программы миротворческих и специальных политических миссий не включены в данную типологию, поскольку они заслуживают особого обращения. Хотя эти миссии проводятся под эгидой Организации Объединенных Наций, СРПООН не полностью охватывает их. Вследствие уникальных особенностей таких миссий трудно предложить какую-то одну постоянно применяемую систему планирования, так как они создаются на одноразовой основе, когда поступает конкретная просьба, чтобы отреагировать на неотложные потребности, причем сроки работы не оговариваются.

77. Резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности являются инструментами обеспечения подотчетности в Организации Объединенных Наций. Именно в этих резолюциях государства-члены санкционируют миссии и ставят задачи перед ними. Затем эти мандаты находят свое отражение в бюджетах различных миротворческих миссий в результате использования особых процедур, и они оказываются не охваченными общими процессами составления СРПООН и бюджетов.

78. Сотрудники ДОПМ и ДПП, с которыми проводились собеседования, полагают, что СРПООН не увязана с планированием политики в такой степени, чтобы можно было реагировать на конкретные нужды их департаментов. Подавляющая часть их деятельности не финансируется по линии бюджета СРП. Складывается впечатление, что политические цели и задачи Организации, изложенные в СРПООН, больше связаны с порядком использования основного персонала и ресурсов в рамках бюджета по программам. Однако они считают, что брошюры по СРПООН, которые касаются миротворческих программ, достаточно краткие и вполне доступны для общественности. Благодаря этому СРПООН стала инструментом, который дает не только самой Организации, но и всем подразделениям системы Организации Объединенных Наций общие руководящие указания, помогающие им понять разнообразные цели и мандаты многокомпонентных миссий, в работе которых они участвуют.

79. Вспомогательный счет для операций по поддержанию мира является механизмом финансирования, позволяющим поддерживать удовлетворение потребностей миротворческих операций в людских и прочих ресурсах по линии не только ДОПМ и ДПП, но и других департаментов Центральных учреждений. Он может стать уникальным инструментом укрепления потенциала различных департаментов по выполнению их вспомогательных функций, если будет разработана правильная среднесрочная и долгосрочная политика и стратегия его использования. Его бюджет ежегодно представляется Генеральным секретарем для утверждения Генеральной Ассамблеей, а расходы распределяются между бюджетами отдельных миротворческих операций в соответствии с положениями резолюции 62/250.

Практика

80. Все организации системы используют стратегические планы для того, чтобы наметить направления своей работы на предстоящий период и решить задачи, поставленные в соответствующих мандатах, хотя эти планы могут по-разному называться и при этом могут использоваться различные инструменты и циклы планирования. В большинстве случаев именно эти планы являются основой для распределения ресурсов.

81. В приложении I содержится обзор ключевых параметров СП в организациях, которые стали предметом изучения. Это приложение дает информацию по следующим вопросам: а) название планового документа; б) временной интервал (цикл); в) отношение к бюджету (например, распределение ресурсов, бюджетный цикл); г) связь с УОКР. В этой таблице приводится много деталей, а в следующих ниже разделах проанализированы некоторые конкретные примеры СП, применяемых в рамках данной системы.

Стратегическое планирование в Организации Объединенных Наций: Стратегическая рамочная программа (модель T-1)

82. Секретариат Организации Объединенных Наций изложил свой стратегический план на двухгодичный период 2012–2013 годов в 662-страничном документе, озаглавленном "Стратегические рамки на период 2012–2013 годов". Содержащаяся в этом документе Стратегическая рамочная программа (СРПООН) делится на 27 отдельных программ (состоящих из подпрограмм), отражающих структуру Секретариата Организации Объединенных Наций⁴⁵.

⁴⁵ A/65/6/Rev.1.

83. В составлении СРПООН должны участвовать все департаменты и подразделения Секретариата, поскольку это является предпосылкой для начала процесса подготовки регулярного бюджета и соответствующего распределения ресурсов. При подготовке бюджета проводятся длительные консультации между УППБС и руководителями (и/или старшими менеджерами) всех программ.

84. СРПООН служит в качестве отправной точки для постановки задач и описания ожидаемых результатов в расчете примерно на два года, поскольку это дает возможность составить бюджет на следующий двухгодичный период. В части I этой программы излагаются общие долгосрочные цели Организации Объединенных Наций, которые были определены государствами-членами в Генеральной Ассамблее. Именно они вправе устанавливать приоритеты Организации Объединенных Наций⁴⁶. В резолюции 65/244 Генеральной Ассамблеи указаны восемь областей деятельности на двухгодичный период 2012–2013 годов⁴⁷.

85. Большинство пользователей СРПООН были недовольны всем этим процессом, полагая, что он слишком длительный и обременительный, а самое главное заключается в том, что разрабатываемая таким образом программа не является адекватным инструментом подлинного стратегического планирования. По мнению Генерального секретаря, этот процесс имеет серьезные недостатки: он слишком сложный, затянутый, нескоординированный, негибкий и отнимает много времени⁴⁸. Инспектор напоминает о том, что, согласно его подсчетам, в 2001 году Секретариату пришлось потратить около 10,3 млн. долл. США на оплату труда сотрудников, которые обслуживали различные комитеты и другие органы в связи с этой работой, и с тех пор расходы на эти цели отнюдь не уменьшились.

86. Все департаменты и подразделения, за исключением Канцелярии Контролера, пришли к выводу, что нынешняя процедура представления их планов в соответствии с их потребностями лишена такой гибкости, которая необходима для отражения их меняющихся потребностей.

87. Главная причина, по которой многие следуют этой длительной процедуре, заключается в том, что старшие руководители просто обязаны надлежащим образом отражать свои программы в двухгодичном бюджете Организации Объединенных Наций для того, чтобы получить необходимые ресурсы. Таким образом, СРП – это фактически не инструмент стратегического планирования, а инструмент составления бюджета.

⁴⁶ См. резолюции 65/244 и 67/236 Генеральной Ассамблеи.

⁴⁷ Приоритетными направлениями деятельности являются:

- a) содействие поступательному экономическому росту и устойчивому развитию согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи и решениям последних конференций Организации Объединенных Наций;
- b) поддержание международного мира и безопасности;
- c) развитие Африки;
- d) поощрение прав человека;
- e) эффективная координация усилий по оказанию гуманитарной помощи;
- f) содействие правосудию и развитию международного права;
- g) разоружение;
- h) контроль над наркотиками, предупреждение преступности и борьба с международным терроризмом во всех его формах и проявлениях.

⁴⁸ A/57/387, пункт 162.

88. Большинство руководителей старшего звена, с которыми были проведены собеседования, заявило, что СРПООН не дает им возможности применять методику УОКР. Они указали на ряд недостатков:

а) цикл СРПООН делится на четыре этапа: планирование по программам; составление бюджета; осуществление и мониторинг; оценка; весь этот процесс занимает четыре года, как и разработка новой СРП, если мы хотим, чтобы СРП была основана на оценке программы и бюджета на текущий двухгодичный период;

б) любые такие оценки всегда носят предварительный характер, и их нельзя оперативно использовать в каком-либо авторитетном формате, поэтому использование оценок за предыдущий двухгодичный период неизбежно;

в) прежде чем текст СРПООН становится основой для разработки бюджета по программам Организации Объединенных Наций, проходит не менее 13 месяцев; например, внутренние инструкции Контролера относительно подготовки СРПООН на 2014–2015 годы были разосланы всем главам департаментов и управлений в ноябре 2011 года в расчете на то, что Генеральная Ассамблея окончательно утвердит все документы к концу 2012 года; к этим инструкциям прилагалось подробное руководство с разъяснениями;

г) существует внутреннее противоречие между согласием государств-членов применять стратегическое планирование и УОКР в Организации Объединенных Наций и их нежеланием признать, что стратегические цели являются обязательными для них самих, в том числе признать свою ответственность за последствия получения конечных результатов, отражаемых в отчетности соответствующими показателями; государства-члены склонны использовать стратегические рамочные программы для того, чтобы вплоть до мелочей расписывать все направления работы Секретариата;

д) этот процесс не позволяет обсуждать суть задач, которые ставятся, поскольку обычно все увязают в обсуждении технических и текстовых деталей, связанных с тем, насколько коррективы, вносимые в нынешний СРП, согласуются с соответствующими мандатами; таким образом, СРП не является адекватным инструментом обеспечения процесса планирования, рассчитанного на применение методики УОКР;

е) СРП и связанные с ней инструменты мониторинга и отчетности, такие как ИМДИС, были задуманы в лучшем случае как средство подсчета мероприятий и видов деятельности, а не как средство оценки результатов и эффекта проделанной работы.

89. СРПООН является статичным документом вследствие строгого требования КПК о том, чтобы все его формулировки слово в слово соответствовали решениям межправительственных органов. В то же время лица, с которыми проводились собеседования, сообщили, что имеются несоответствия между решениями главных директивных органов, занимающихся вопросами планирования по программам, таких как КПК, ЭКОСОС и Генеральная Ассамблея, а также различные секторальные/тематические межправительственные органы или комитеты. Напряженность возникает также тогда, когда поступают предложения о внесении коррективов в соответствующую программу СРПООН с целью отреагировать на мандаты, полученные от межправительственных органов Организации Объединенных Наций (например, УВКПЧ и ЮНЕП – Комитет постоянных представителей). КПК часто отклоняет предлагаемые изменения.

90. Учитывая установленные факты, о которых говорилось выше, и стремясь повысить эффективность и долгосрочное влияние деятельности Организации Объединенных Наций, **Инспектор повторяет и поддерживает просьбу Генеральной Ассамблеи к Генеральному секретарю, содержащуюся в ее недавно принятой резолюции 66/257, "продолжать принимать надлежащие меры для ускорения внедрения системы управления, ориентированного на результаты, и включить, в частности, в его следующий доклад информацию о конкретных мерах, предусматривающих смещение Организацией акцента в рамках ее системы с выполнения мероприятий на достижение результатов"**. Инспектор приветствует также нынешнюю работу Целевой группы Организации Объединенных Наций по вопросам управления, ориентированного на конкретные результаты, и призывает государства-члены принять активные меры для того, чтобы оптимальным образом использовать результаты ее работы, представленные Генеральной Ассамблее в докладе Генерального секретаря A/66/692.

Стратегическое планирование в Организации Объединенных Наций: гибридная модель T-2

91. В ходе проведения собеседований, а также учитывая ответы на вопросник, Инспектор заметил, что в большинстве случаев департаменты составляют собственные внутренние стратегические планы, чтобы наметить программы своей работы. Такие документы для внутреннего пользования преследуют двоякую цель:

а) **использование для внешних контактов:** департаменты, в которых значительная часть деятельности финансируется не из регулярного бюджета, больше нуждаются в инструментах на базе УОКР для целей планирования, осуществления, мониторинга, оценки и отчетности, поскольку они должны быть в состоянии быстро реагировать на обращения своих доноров и партнеров, демонстрируя гибкость и транспарентность; кроме того, оценка эффекта является одним из главных аспектов, которые должны освещаться в докладах, а для этого надо готовить доклады аналитического характера, не ограничивающиеся простым перечислением проведенных мероприятий;

б) **использование внутри департамента:** соответствующий раздел СРПООН, предназначенный для данного департамента, всегда является документом, который далеко не полностью ясен всем руководителям подразделений департамента и сотрудникам; задачи, поставленные в СРПООН, – а также в дополнительных СП, когда речь идет о гибридных моделях, – должны быть воплощены в таком плане, который направлял бы работу начальников и сотрудников, чтобы они могли понять, какова их роль и чего от них ожидают.

92. В ходе проведения собеседований Инспектор выявил целый ряд проблем, обусловленных комбинированным характером стратегического планирования и затрудняющих осуществление процесса последовательного и взаимосвязанного стратегического мышления и планирования.

93. Само определение понятия "СРПООН" вынуждает руководителей программ представлять свои планы работы как совершенно изолированные от планов других подразделений, поскольку СРПООН делится не по направлениям деятельности, а по структурным подразделениям. Коллективное планирование многовекторной деятельности даже внутри одного департамента затруднено, так как сложно отразить эту деятельность в рамках такой структуры. Еще сложнее сделать это в случае, если программы должны отражать коллективные достижения, которые зависят от партнерских отношений и сотрудничества,

призванных повысить результативность и слаженность работы различных подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития.

94. СРПООН подходит больше для выполнения мандатов, касающихся нормотворческой или регулярно повторяющейся деятельности (такой как деятельность ДЭСВ или ДООИ), чем для осуществления программ быстрого реагирования, которые связаны главным образом с оперативной деятельностью и работой на местах и корректируются с учетом быстро меняющихся потребностей клиентов (например, УВКПЧ или "ООН-женщины"). Организациям и департаментам, занимающимся текущей нормотворческой деятельностью, легче использовать устоявшиеся процедуры планирования на базе СРП, а подразделениям, занимающимся оперативной деятельностью, нужны более динамичные и гибкие механизмы. Например, у гуманитарной деятельности должна быть какая-то долгосрочная цель, определяемая в базовом мандате, но в то же время должна быть чутко реагирующая платформа планирования, которая была бы достаточно гибкой, чтобы можно было включать в программу работы неожиданно возникающие вопросы, появляющиеся подчас ежедневно. Вряд ли можно предвидеть на два года вперед, какие будут в мире условия работы (в качестве примера можно привести политическую ситуацию в некоторых арабских странах, которую с 2011 года западные средства массовой информации часто называют "арабской весной"). Об этом говорили многие люди, с которыми в ходе нашего исследования проводились собеседования.

95. Несколько человек, с которыми проводились собеседования, отметили, что цунами в Японии, которое произошло в марте 2011 года, и политическая ситуация, сложившаяся в последнее время в некоторых арабских странах, потребовали значительных и незамедлительных усилий со стороны ряда подразделений общей системы. Инспектору даже удалось обнаружить несколько случаев, когда цели программ были сформулированы чрезвычайно оперативно, чтобы у руководителей программ была возможность скоординированным образом мобилизовать средства из регулярного бюджета и внебюджетные ресурсы для реагирования на эти чрезвычайные ситуации. Такое реагирование стало возможным в рамках СРПООН в течение периода 2010–2011 годов и в связи с деятельностью КСР/ГОООНВР, когда: i) работали комиссии по расследованию, созданные в соответствии с решением Совета по правам человека и получавшие поддержку от УВКПЧ; ii) оказывалась помощь конкретным странам, переживавшим кризисный, посткризисный или переходный период.

96. Как ясно из ряда резолюций Генеральной Ассамблеи, структура СРПООН и связанные с ней процедуры эволюционировали в зависимости от политики Ассамблеи в этой области. Первоначальное долгосрочное планирование было сведено к среднесрочному планированию, а затем и к двухгодичному циклу планирования, и СРПООН стала отражать работу, запланированную для Организации Объединенных Наций на данный двухгодичный период. Эти изменения были призваны обеспечить гибкость и эффективность, но плановый цикл изменили без внесения коррективов в процедуры принятия директивных решений межправительственными органами для формулирования программ. Функции КПК, ЭКОСОС, Пятого комитета и других главных комитетов также не были должным образом проанализированы. Весь этот процесс не создает базу для приспособления к новым условиям, являющимся результатом эволюции внешней и внутренней среды. Кроме того, двухгодичный цикл вообще слишком короткий, чтобы можно было разработать адекватный план решения всеобъемлющих первоочередных задач более долгосрочного характера.

97. **Инспектор считает, что Генеральной Ассамблее следует сделать обзор процедур и порядка определения содержания Стратегической рамочной программы Организации Объединенных Наций, а также ее статуса и соотношения со стратегическими рамочными программами по отдельным темам и по блокам вопросов.** Следует заново определить функции КПК, ЭКОСОС и Пятого комитета, а также их соотношение с функциями других главных комитетов и прочих органов, чтобы эти органы вносили максимальный вклад в разработку программ, предотвращая возникновение паралича в тот момент, когда надо обновлять стратегию и программы, благодаря чему СРПООН станет более динамичным и гибким механизмом.

Стратегическое планирование в других организациях системы Организации Объединенных Наций (собственные планы, модель Т-3)

98. В настоящем разделе речь идет об участвующих организациях, охваченных обзором, которые не входят в Стратегическую рамочную программу Организации Объединенных Наций. Эти организации применяют целый ряд разнообразных процедур, направленных на содействие улучшению планирования в рамках методики УОКР в целях повышения эффективности использования ресурсов, которых все больше не хватает. Судя по имеющейся информации, мы можем утверждать, что во всех этих организациях в той или иной степени применяются собственные процедуры и соответствующие документы для обеспечения стратегического планирования⁴⁹.

99. В рамках всей системы распространено мнение, что стратегическое планирование тесно связано с управлением, ориентированным на конкретные результаты, однако нет единой точки зрения относительно того, что является первоосновой. Некоторые полагают, что УОКР – это составная часть стратегического планирования, тогда как другие считают, что стратегический план является средством практического применения УОКР. По мнению Инспектора, подготовка стратегических планов и внедрение управления, ориентированного на конкретные результаты, – это элементы одного и того же процесса, направленного на выработку курса и концепции действий, которые дополняются описанием конкретных намеченных результатов, выражающихся в достигаемом эффекте, и базируются на общих мандатах данной организации и ожиданиях ее клиентов (особенно государств-членов).

100. Исследования показали, что у специализированных организаций, а также у фондов и программ, не включенных в СРПООН, больше возможностей разрабатывать такие инструменты планирования, которые отвечают их конкретным потребностям. Инструменты, разработанные этими организациями, имеют следующие общие черты:

а) они более динамичны: в системе стратегического планирования часто предусматриваются встроенные механизмы, которые делают стратегический план средством динамичного управления;

б) высокий политический уровень: некоторые организации, такие как Всемирная продовольственная программа (ВПП), разработали "концептуальный документ", в котором излагаются общие долгосрочные задачи программы в качестве основы для подготовки других – более краткосрочных и более детализированных планов, облегчающих составление эффективных планов работы;

⁴⁹ См. приложение II, где содержится обзор стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций.

с) более долгосрочные планы: в этих планах находит свое воплощение общая концепция деятельности организации, и они дополняются серией более краткосрочных планов и инструментов, чтобы упростить согласование с бюджетными циклами и применение механизмов мониторинга;

d) осуществлением этих стратегических планов занимаются все подразделения данной организации, в связи с чем проводится официальная или неофициальная учеба/подготовка кадров;

e) создаются механизмы планирования общеорганизационных ресурсов с целью увязывания всех этапов планового цикла, так чтобы опыт, накопленный в ходе предыдущего цикла, учитывался в ходе следующего цикла⁵⁰ и служил основой для разработки новых стратегий, реагирующих на возникновение новых крупных проблем.

*Стратегическое планирование для выполнения оперативных мандатов:
установление связей между центральными и периферийными структурами*

101. В тех организациях, где мандаты предусматривают главным образом проведение деятельности на местах, задача заключается в том, чтобы на основе общего мандата, полученного от директивных органов, проводить оперативную деятельность, обеспечивая при этом тесную координацию и обмен опытом между центральными и периферийными структурами данной организации, а также консультации с партнерами на местном уровне. Эта задача становится еще более сложной, когда необходимо обеспечить не только диалог и отчетность внутри одной организации, но и совместную деятельность различных учреждений на местах.

102. Для такой организации, как ВОЗ, деятельность в регионах является важнейшей составной частью общей работы по выполнению стоящих перед ней задач. Планирование – это сложный процесс, но он абсолютно необходим для успешной деятельности данной организации. Именно поэтому в настоящее время ВОЗ занимается реформированием этого процесса, чтобы оказывать государствам услуги более высокого качества, особенно на уровне отдельных стран.

103. ВМО сообщила о проблемах, связанных с тем, что надо сочетать стратегическое планирование в центре с местным планированием, предназначенным для сети партнеров на страновом уровне, которое имеет свои ограничительные факторы. Местные отделения часто функционируют в ритме местных циклов, отличающихся от циклов центральных органов, а это означает, что трудно привести систему отчетности в соответствие с цикличностью, утвержденной в центральных органах.

104. В ходе нашей исследовательской работы было отмечено, что трудности, связанные с планированием и представлением отчетности в центральные структуры, особенно велики, когда в работе участвуют учреждения, а это происходит все чаще в ходе совместной реализации программ, таких как РПООНПР, деятельность страновых групп или проведение общего анализа положения в стране.

105. Касаясь вопроса о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики и согласовании циклов планирования оперативной деятельности в рамках всей системы, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 63/232 настоятельно при-

⁵⁰ В некоторых случаях этот опыт учитывается уже в ходе текущего цикла, если данная система и планы достаточно гибкие и позволяют вносить коррективы в течение данного цикла работы.

звала фонды и программы и рекомендовала специализированным учреждениям осуществить необходимые изменения, если таковые требуются, для согласования их циклов планирования с четырехгодичным всеобъемлющим обзором политики⁵¹, включая проведение, при необходимости, среднесрочных обзоров, и доложить Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии о корректировках, внесенных в целях обеспечения соответствия новому циклу проведения всеобъемлющего обзора.

106. Инспектор установил, что некоторые подразделения доложили о таких корректировках, однако ЭКОСОС⁵² пока не получил в свое распоряжение компиляцию таких корректировок, которые необходимо еще проанализировать для того, чтобы улучшить процесс общесистемного планирования. Это содействовало бы планированию, достижению и отслеживанию результатов и представлению отчетности для целей совместного составления и осуществления программ по вопросам развития в рамках инициативы "Единство действий Организации Объединенных Наций" и других межучрежденческих общих программ оперативной деятельности.

107. Инспектор высоко оценивает нынешние усилия ЮНИСЕФ, ПРООН и ЮНФПА по подготовке сводных общеорганизационных бюджетов, основанных на процессе комплексного планирования, согласованных с четырехгодичным всеобъемлющим обзором политики и учитывающих потребности стран. Реализация этой инициативы началась в 2009 году и официально обсуждалась исполнительными советами⁵³. В результате этого исполнительные советы обратились к фондам и программам Организации Объединенных Наций с просьбой представлять, начиная с 2014 года, четырехгодичные сводные бюджеты вместе с их среднесрочными обзорами с учетом периодичности их стратегических планов. В ходе проведения собеседований Инспектору стало известно, что ЮНОПС и структура "ООН-женщины" тоже придерживаются этой процедуры. Эти разрозненные инициативы являются хорошим примером, которому надо следовать для того, чтобы повысить эффективность использования ресурсов и содействовать усилиям государств-членов путем консолидации всего процесса планирования и представления отчетности по вопросам, представляющим интерес для всей системы.

108. Согласно данным, полученным от ДЭСВ Секретариата Организации Объединенных Наций, в оперативной деятельности принимают участие 36 подразделений Организации Объединенных Наций. Резолюция 62/208 Генеральной Ассамблеи имеет обязательную силу для 14 фондов и программ, а некоторые другие подразделения добровольно соблюдают ее и изменили свои циклы пла-

⁵¹ В своей резолюции 63/232 Генеральная Ассамблея официально закрепила переход от предыдущего трехгодичного цикла всеобъемлющего обзора политики к четырехгодичному.

⁵² В своей резолюции 2011/7 (пункт 14 (h)) ЭКОСОС просит Генерального секретаря уделить в докладе о проведении в 2012 году четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций особое внимание обзору прогресса, достигнутого системой развития Организации Объединенных Наций в деле улучшения стратегического планирования и управления на основе результатов в целях улучшения подотчетности и транспарентности, и выявлению мер по дальнейшему улучшению долгосрочного освоения ресурсов и достигнутых результатов.

⁵³ См. совместный доклад ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ "План действий по подготовке сводного бюджета: классификация расходов и составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты", 19 июля 2010 года (DP-FPA/2010/1-E/ICEF/2010/AB/L.10).

нирования, учитывая поставленную в этой резолюции задачу – согласовать циклы планирования с четырехгодовым всеобъемлющим обзором политики, как показано в таблице 2 ниже.

Таблица 2

Согласование циклов планирования в подразделениях Организации Объединенных Наций с ЧВОП

Фонды и программы (14) Обязательное согласование стратегического плана с циклом ЧВОП	ПРООН (включая РПСООН, ДООН), ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ВПП, УВКБ, ЮНОДК, ЮНКТАД (включая ЦМТ), БАПОР, "ООН-женщины", ЮНЕП, ООН-Хабитат
Специализированные учреждения, которые изменяют свои циклы планирования, чтобы согласовать их с ЧВОП	ФАО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ВОЗ

Источник: УПЭК, ДЭСВ Секретариата ООН (2012).

109. Инспектор считает, что для повышения эффективности при разработке стратегических планов, отражающих единую концепцию всей системы Организации Объединенных Наций, Генеральному секретарю, выступающему в качестве Председателя КСР, следует предложить Генеральной Ассамблее на ее утверждение – через Экономический и Социальный Совет – согласованные циклы планирования в организациях и подразделениях, занимающихся вопросами развития, совпадающие с новым циклом ЧВОП в области оперативной деятельности, чтобы они были введены в действие к концу 2015 года. Это стало бы примером передового опыта, который можно было бы распространить на все сферы стратегического планирования по всей системе.

С. Обмен знаниями и творческое мышление: сеть стратегического планирования Организации Объединенных Наций (ССПООН)

110. Большинство из опрошенных должностных лиц подчеркивали, что использование общей терминологии для целей стратегического планирования проложило бы путь к улучшению методологий, а также к представлению отчетности и сопоставлению результатов по всей системе. В настоящее время употребляются самые различные термины, но есть и некоторые терминологические источники общего пользования, такие как глоссарий ОЭСР/КСР по УОКР и более новый доклад ГООНВР по УОКР.

111. Организация Объединенных Наций является единственной организацией, которая приняла отдельный директивный документ, излагающий все положения и правила, регулирующие процедуру стратегического планирования. Этот документ – Положения и правила ППБКО – содержит ряд определений и описаний терминов, а также глоссарий. Хотя многие из его положений могут служить в качестве общесистемных руководящих принципов планирования, его не следует считать "смирительной рубашкой" для других, предназначенной для того, чтобы заставить всех изменить свою терминологию и применять одинаковый

подход. Более того, ныне употребляемые термины, касающиеся наблюдения за проведением "мероприятий" (т.е. за количеством мероприятий), а не за "результатами" (влиянием на процесс преобразований или на решение задач более высокого порядка), плохо вписываются в методику БОКР. Для того чтобы приблизиться к утверждению унифицированной общепринятой терминологии, нынешний порядок составления СРПООН нужно изменить с согласия директивных органов благодаря участию различных межправительственных механизмов/органов и проведению предварительных консультаций с организациями системы Организации Объединенных Наций.

112. Как уже говорилось выше, одним из крупных открытий, сделанных в ходе данного исследования, является существование неофициальной общесистемной сети стратегического планирования (ССПООН), созданной в Вене в 2008 году на первой неофициальной встрече членов этой сети для того, чтобы она служила в качестве платформы для содействия обмену знаниями и передовым опытом. В эту сеть входят представители около 30 различных организаций системы Организации Объединенных Наций⁵⁴.

113. ССПООН служит форумом для дискуссий и обмена знаниями и опытом и преследует своей целью выявление передового опыта и поиск путей решения проблем путем выполнения самостоятельной аналитической работы, в ходе которой все на равных ищут ответы на ключевые вопросы, касающиеся стратегического планирования. В эту сеть входят руководители старшего и среднего звена из подразделений, отвечающих за планирование, а также из других структур различных организаций, причем специально сохраняется неофициальный статус этой сети, для того чтобы избежать помех и трудностей, связанных с любым официальным процессом, который требует официального одобрения на самом высоком уровне. Эта сеть самодостаточна и помогает ее членам совершенствовать свои методы работы на благо своих организаций и департаментов.

114. Одна из проблем, с которыми сталкиваются все, кто занимается стратегическим планированием, заключается в отсутствии унифицированной и общепринятой терминологии, обозначающей различные аспекты планирования. При подготовке настоящего обзора Инспектор отметил наличие самых различных терминов, которые употребляются в тех или иных организациях в качестве названий документов и инструментов, связанных с планированием, и в число этих терминов входят, в частности, следующие: стратегические планы, стратегические рамочные программы⁵⁵, стратегические планы управления, концепции, стратегии, планы работы, стратегические директивы в отношении политики, "белые книги", программы работы, планы действий, оперативные планы, а также многие общеорганизационные программные документы. Все эти документы были подготовлены для того, чтобы направить работу по решению задач, поставленных в описании миссии, в мандате и/или концепции и связанных с различными уровнями стратегии и практической деятельности. ССПООН непосредственно занимается всеми этими вопросами.

⁵⁴ В настоящее время в эту сеть входят представители следующих структур: ООН, ООН-Хабитат, ЮНЕП, УВКБ, УВКПЧ, УКГВ, ПРООН, ГООНВР, "ООН-женщины", ЮНФПА, ЮНИСЕФ, МОТ, ВОЗ, ПАОЗ, ВМО, ИМО, ФАО, ВПП, ЮНИДО, МАГАТЭ, ОДВЗЯИ, ЮНОДК, ЮНОВ, ЮНОПС, ЮНЕСКО, БАПОР, УВКП, ЮНЭЙДС, МФСР, Глобальный фонд.

⁵⁵ Участники этих дискуссий обсуждали, в частности, вопрос о различиях между терминами "стратегический план" и "стратегическая рамочная программа".

115. Хотя не было достигнуто договоренности ни по каким официальным определениям терминов, связанных со стратегическим планированием, наше изучение прошлой и нынешней практики говорит о том, что было бы полезно провести различие между термином "стратегическая рамочная программа", который означает более широкий директивный стратегический документ, содержащий среднесрочные и долгосрочные ориентиры для всей системы по глобальным вопросам и по блокам вопросов, и термином "стратегический план", употребляемым чаще всего в рамках лишь одной организации и означающим стратегию данной организации или структуры. Об отсутствии общепринятых терминов и определений уже шла речь в докладах ССПООН. **Инспектор призывает продолжать нынешнюю работу по составлению глоссария терминов, касающихся стратегического планирования, который заложил бы единую основу для дальнейшего прогресса в этой области.**

116. Выполнение приводимой ниже рекомендации должно привести к повышению эффективности.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, используя существующий механизм межучрежденческой координации, включая КВУУ, КВУП и ГООНВР, следует выработать определения терминов, употребляемых для целей стратегического планирования, согласовать их, чтобы они стали общепринятыми, и доложить об этом своим директивным органам и Экономическому и Социальному Совету в целях создания базы для сравнений и содействия получению сводных данных о планировании, мониторинге, оценке и представлении отчетности по вопросам выполнения стратегических планов их организаций.

117. Если с 2008 года по 2010 год ССПООН ежегодно организовывала встречи своих участников (в Вене, Найроби и Нью-Йорке), то после этого они общаются с помощью средств видеосвязи или Интернет-конференций (веб-конференции) уже ежемесячно. Поскольку это неофициальная сеть, никаких специальных ассигнований на эти цели не выделяется. Таким образом, в условиях растущих бюджетных ограничений Интернет-конференции являются самой удобной и эффективной платформой для привлечения всех желающих, а также средством обеспечения дальнейшего существования и развития этого форума.

118. На таких встречах члены ССПООН учатся друг у друга, так как им часто приходится сталкиваться с общими проблемами или задачами (например, изменение циклов планирования согласно требованиям резолюции 63/232 Генеральной Ассамблеи). Эта платформа создает хорошие возможности для "мозгового штурма" и усиления взаимодействия, в частности, с целью совершенствования методологий и выработки общей терминологии.

119. Для организаций, особенно тех из них, которые участвуют в оперативной деятельности на местах, один из важных вопросов заключается в том, что позицию центральных органов данной организации (в том числе по циклам планирования) надо доводить до сотрудников, занимающихся реализацией страновых/региональных программ, на которых большое влияние часто оказывают местные условия, связанные с национальными циклами планирования.

120. Укрепление стратегического планирования – независимо от того, как мы толкуем это понятие и как называем используемые для этого механизмы, – должно содействовать как внутриучрежденческой, так и межучрежденческой координации для установления контактов между центральными и периферийными подразделениями одного учреждения, а также между учреждениями, участвующими в совместной работе, в частности, по линии программ "Единство действий", РПООНПР, ОАСООН и Расширенной интегрированной рамочной программы (РИРП).

121. Как говорилось выше, КСР не намерен возобновить работу АКК по согласованию определений и методологий стратегического планирования (см. пункт 36 выше), и у него нет официальных рабочих отношений с ССПООН. Инспектор с интересом отметил тот факт, что ССПООН, со своей стороны, вовсе не стремится к более широкой известности и опасается, что любая формализация этого форума так или иначе ограничит его свободу действий и возможности для творческого мышления. Некоторые участники этой сети считают, что потенциальная формализация может парализовать ее деятельность и тогда она утратит свою нынешнюю возможность "мыслить нестандартно". Многие подразделения, входящие в состав КСР, узнали о существовании ССПООН только из настоящего доклада или благодаря исследовательской работе ОИГ по его подготовке, и некоторые из них выразили свою готовность присоединиться к этой сети, чтобы получать пользу от такого обмена опытом.

122. Хотя Инспектор согласен с тем, что нынешний гибкий неофициальный формат способствует эффективности этой сети, он считает, что выводы этого форума должны использоваться на самом высоком уровне и что исполнительные главы организаций обязаны наилучшим образом использовать результаты этой коллективной работы.

123. По мнению Инспектора, исполнительным главам организаций следует, используя свое членство в КСР, развить успехи, достигнутые благодаря деятельности сети стратегического планирования Организации Объединенных Наций (ССПООН), чтобы создать регулярный механизм обмена информацией и коллегиального обзора.

124. Инспектор подчеркивает, что выполнение изложенной выше рекомендации 1 (см. пункт 49) приведет к укреплению сотрудничества и координации и будет содействовать распространению передового опыта стратегического планирования в организациях системы Организации Объединенных Наций.

D. Нынешняя практика: общие элементы стратегического планирования

125. В результате анализа информации, собранной в ходе собеседований и путем распространения вопросника, Инспектор выявил определенные общие черты различных видов стратегических планов (СП); вот некоторые из них:

а) СП – это инструмент для превращения мандатов в стратегии и конкретные дела по их проведению в жизнь;

б) СП может использоваться в своем строгом терминологическом смысле как механизм распределения ресурсов из регулярного бюджета (РБ) – в качестве примера можно привести СРПООН – или же как документ, предназна-

ченный для сбора средств, чтобы заручиться поддержкой доноров и получить ресурсы, необходимые для эффективного выполнения своих мандатов;

с) СП, за исключением СРПООН, – это больше, чем просто документ, определяющий бюджет;

d) СП является частью общей системы планирования и представления отчетности, рассчитанной на определенный период и допускающей наличие индивидуальных циклов планирования, которые зависят от особенностей каждой организации;

e) СП является базой, опираясь на которую руководители могут оценивать конечные результаты, сравнивая их с тем, что ожидалось, и докладывать о достигнутых результатах своим директивным органам;

f) СП играет жизненно важную роль в отношениях между политическим руководством организации и ее управленцами в качестве инструмента, который позволяет доводить до сотрудников поставленные перед организацией задачи, а до государств-членов – достигнутые результаты, используя для этих целей соответствующие механизмы мониторинга и отчетности;

g) в тех организациях, где СП не является статичным документом, процесс его регулярного обновления позволяет организациям выявлять новые тенденции и области возможного развития, а также такие виды деятельности, которые стали ненужными (устарели);

h) для разработки СП нужны значительные кадровые ресурсы и серьезные консультации;

i) СП помогает обеспечивать регулярный обзор и обновление мандатов, которые выдаются той или иной организации;

j) СП помогает выявлять дублирование и возможности усиления эффекта в процессе работы и тем самым открывает путь к перераспределению и/или более рациональному использованию ресурсов там, где они принесут максимальную пользу для данной организации;

k) в тех организациях, где СП задуман как постоянно обновляемый документ и как инструмент управления, самое большое внимание уделяется повышению инициативности сотрудников и их начальников для того, чтобы они применяли этот план в своей повседневной работе, а это ведет к повышению слаженности и эффективности работы, нацеленной на достижение конкретных результатов;

l) СП оперативной деятельности тесно связан с базовыми и общесистемными мандатами Организации Объединенных Наций, определяющими ее долгосрочные задачи на глобальном уровне, и служит основой для составления конкретных СП отдельных организаций, позволяющих им учитывать эти мандаты, когда делается оценка достигнутых результатов и показателей работы;

m) СП должен содержать подробное изложение стратегии информационно-пропагандистской деятельности, являющейся частью стратегического планирования и позволяющей повышать влияние всей организации; Инспектор обратил внимание на растущую необходимость такого потенциала в ООН-Хабитат и ЮНЕП;

n) наконец, в качестве последнего по очереди, но не по важности элемента можно отметить, что СП является инструментом управления, который предназначен не только для налаживания и планирования системы управления;

он в то же время является мощным средством укрепления внутреннего потенциала и штатных структур секретариата, позволяющим превращать задачи данной организации в конкретные дела и эффективно выполнять намеченные программы.

126. В связи с последним из упомянутых выше моментов следует указать, что СРПООН не является ни инструментом планирования, ни средством укрепления внутреннего потенциала организации. Например, ЮНОН так и не смогло убедить Центральные учреждения Организации Объединенных Наций в том, что надо использовать СРПООН в качестве "дорожной карты" для постепенного укрепления административного потенциала или для развития инфраструктуры. Генеральные планы капитального ремонта – это самостоятельные документы, разрабатываемые в Организации Объединенных Наций без учета потребностей оперативно-функциональных департаментов в базовой инфраструктуре. **По мнению Инспектора, очень важно определить, может ли система Организации Объединенных Наций каким-либо образом обеспечить** укрепление внутреннего потенциала с помощью стратегического планирования.

127. В приложении II содержится обзор ключевых параметров циклов и инструментов стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций. Выводы анализа нынешней практики будут изложены в виде руководящих принципов в главе IV ниже.

Е. Расходы на подготовку стратегических планов

128. Хотя не удалось установить полную стоимость подготовки стратегических планов в различных организациях, собранная нами информация говорит о том, что расходы⁵⁶, связанные со всеми необходимыми элементами СП, включая проведение консультаций, консолидацию, интерактивность, учет потребностей как центральных, так и периферийных органов и обеспечение надлежащей отчетности перед своей клиентурой, будут весьма значительными.

В число таких расходов входят следующие:

- прямые и косвенные расходы на персонал: при определении суммы расходов на персонал необходимо учитывать не только прямые расходы на сотрудников подразделений данной организации, отвечающих за планирование, но и расходы на всех других сотрудников (во многих случаях речь идет о руководителях высокого уровня, отвечающих за определение главных задач), которые вносят свой вклад в усилия департаментов/подразделений, занимающихся консолидацией планов (так, в ЮНЕСКО в группе по планированию работают 14 сотрудников, которые занимаются только стратегическим планированием);
- инструменты планирования общеорганизационных ресурсов: в тех организациях, которые применяют такие инструменты для целей планирования, есть расходы на их разработку и поддержание, а также расходы на персонал, пользующийся этими инструментами;
- издание и письменный перевод: несмотря на растущую тенденцию к обеспечению разумного бумагопользования при проведении мероприятий и выпуске документации в целях сокращения количества страниц, отпе-

⁵⁶ В приложении II содержится информация о расходах на подготовку стратегических планов, полученная из ответов на вопросник ОИГ и в ходе собеседований.

чатанных типографским способом, до сих пор есть базовые расходы, связанные с выпуском документации и письменным переводом документов по планированию, которые должны быть представлены директивным органам (а также партнерам);

- участники ССПООН, конечно, получают пользу от обмена знаниями и достигаемого прогресса в области стратегического планирования, но при этом существуют и скрытые издержки – затраченное время, работа сотрудников и использование служебных помещений (для заседаний или видеоконференций).

129. **По мнению Инспектора, единый согласованный подход к разработке общих методологий и определений терминов в области стратегического планирования облегчил бы учет расходов и открыл бы путь к стратегиям сокращения расходов.** Совместное использование инструментов планирования общеорганизационных ресурсов, обладающих аналогичными или сопоставимыми характеристиками, стало бы основой для представления более ясной и транспарентной отчетности государствам-членам и позволило бы сократить расходы на разработку и поддержание этих инструментов.

130. Инспектор с озабоченностью отмечает, что лишь очень немногие организации смогли представить надежные и точные данные о расходах на планирование. Это является следствием отсутствия последовательного подхода к процессу планирования в рамках всей системы. **По мнению Инспектора, необходимо выявить скрытые расходы на стратегическое планирование и включить их отдельной строкой в расходы на выполнение вспомогательных функций, которые должны покрываться каждой организацией**⁵⁷.

⁵⁷ См. доклад JIU/REP/2003/2, освещающий значительные расходы, связанные с подготовкой бюджета. Хотя с тех пор прошло уже почти 10 лет, видимо, и сейчас трудно получить точные данные о расходах на подготовку стратегических планов.

IV. Руководящие принципы и передовой опыт

A. Разработка стратегических рамочных программ по блокам вопросов для выполнения общесистемных мандатов

131. По всей системе ощущается необходимость в разъяснении принципов разработки стратегических планов и соответствующих инструментов мониторинга, оценки и представления отчетности о проделанной работе. Стратегические планы направляют работу организаций, а также распределение необходимых для нее ресурсов.

132. Стратегические планы должны проистекать из общих мандатов организаций, а формулирование таких мандатов – прерогатива государств-членов, которые формируют директивные органы всех организаций данной системы. Таким образом, государства-члены несут главную ответственность за формулирование ясных мандатов различных подразделений системы Организации Объединенных Наций, а также ответственность за координационную работу на их уровне в целях обеспечения согласованности различных мандатов, которые они дают организациям, чтобы не было противоречий и дублирования.

133. Обеспечение слаженности действий в масштабах всей системы является одной из главных целей Итогового документа Всемирного саммита 2005 года (резолюция 60/1 Генеральной Ассамблеи):

- "Мы призываем укрепить отношения между Генеральной Ассамблеей и другими главными органами в целях улучшения координации по актуальным вопросам, требующим принятия Организацией Объединенных Наций скоординированных мер, согласно их соответствующим мандатам" (пункт 151);
- для обеспечения скоординированности совместных усилий по выполнению междисциплинарных мандатов следует разработать общесистемные стратегии по блокам вопросов, а под руководством ЭКОСОС должны быть разработаны стратегии высокого уровня.

Некоторые примеры стратегических рамочных программ, разработанных в системе Организации Объединенных Наций по блокам вопросов и/или отдельным темам

134. В системе Организации Объединенных Наций уже есть сложившаяся практика разработки стратегических рамочных программ по некоторым блокам вопросов и по отдельным темам. В зависимости от характера этих вопросов либо одна организация, либо несколько организаций и межправительственных органов предоставляют площадку для разработки глобальных и/или региональных программ действий, которые должны быть согласованы в таком формате.

135. Ниже приводятся некоторые примеры стратегических рамочных программ, разработанных в системе Организации Объединенных Наций по блокам вопросов и/или по отдельным темам.

Окружающая среда

136. Вплоть до 1990-х годов существовало общесистемное планирование под руководством ЮНЕП, целью которого было скоординированное планирование деятельности всей системы, связанной с экологическим блоком вопросов. Об-

щесистемная среднесрочная экологическая программа (ОСЭП), которая осуществлялась под руководством ЮНЕП, была в 1990–1995 годах тематической общесистемной стратегией, входившей в качестве неотъемлемой части в среднесрочный план Организации Объединенных Наций. К сожалению, ОСЭП – как и среднесрочный план – утратила свой общесистемный охват. Это является нарушением мандата, который ЮНЕП получила от Генеральной Ассамблеи в ее резолюции 2297 (XXVII) об учреждении ЮНЕП. Ее нынешняя среднесрочная стратегия на 2010–2013 годы является инструментом оценки работы, используемым только Секретариатом, но этот инструмент не применяется в рамках всей системы. В своем докладе JIU/REP/2008/3 ОИГ рекомендовала ЮНЕП возродить ОСЭП в качестве важнейшего общесистемного инструмента управления. ЮНЕП согласилась с этой рекомендацией и делает реальные шаги в этом направлении.

137. После того как 20–22 июня 2012 года в Рио-де-Жанейро состоялась Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию и началось обсуждение целей устойчивого развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, на период после 2015 года, был достигнут несомненный прогресс в деле выполнения рекомендаций ОИГ, касающихся ЮНЕП. Государства-члены решили дать ЮНЕП полномочия на разработку стратегий всей системы Организации Объединенных Наций в области охраны окружающей среды, а также повысить значимость ЮНЕП путем обеспечения универсального членства в его Совете управляющих.

138. Следует отметить, что в экологической области вообще очень активно идет работа по составлению стратегических планов по блокам вопросов в целях обеспечения слаженности работы всей системы по решению задач охраны окружающей среды (в качестве примера можно привести Стратегический план по биоразнообразию на 2011–2020 годы).

Гендерные вопросы

139. Система Организации Объединенных Наций на протяжении многих десятилетий занималась вопросом об улучшении положения женщин. Первый Общесистемный среднесрочный план по вопросу о женщинах и развитии (который впоследствии стал называться Общесистемным среднесрочным планом по улучшению положения женщин) был подготовлен в ответ на принятие резолюции 1985/46 Экономического и Социального Совета. В Найробийских перспективных стратегиях в области улучшения положения женщин, принятых Всемирной конференцией по обзору и оценке достижений Десятилетия женщины Организации Объединенных Наций, содержится призыв к разработке общесистемного среднесрочного плана в целях обеспечения более высокой последовательности и эффективности политики и программ системы Организации Объединенных Наций.

140. С 1990 года этот план готовится на межучрежденческом уровне: обычно он охватывает четырехлетний период и содержит в себе информацию, представленную всеми подразделениями системы. Подразделения системы Организации Объединенных Наций регулярно отражают новые решения Комиссии по положению женщин в своих программах работы, чтобы, в частности, поддерживать усилия государств-членов по обеспечению равенства мужчин и женщин и по расширению прав и возможностей женщин. Самые последние решения КСР как раз касаются гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, в том числе включения гендерной проблематики во все программы и обеспечения равной представленности женщин, и были включены в пятилетний

Общесистемный план действий Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (ОПДООН), принятый в апреле 2012 года, который обязывает всех членов КСР соблюдать минимальные стандарты, разработанные на основе межправительственных мандатов, призванные содействовать обеспечению гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин. Благодаря тому, что ОПДООН базируется на межправительственных мандатах, данная рамочная программа успешно использует мандаты в качестве основы практических руководящих указаний для системы Организации Объединенных Наций, касающихся поощрения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин.

141. На своей основной сессии 2012 года ЭКОСОС приветствовал тот факт, что структура "ООН-женщины" и КСР разработали ОПДООН в качестве общесистемной рамочной программы, обеспечивающей ответственность за включение гендерной проблематики во все директивные документы и программы системы.

142. ОПДООН был разработан после интенсивных консультаций более чем с 50 подразделениями, департаментами и отделениями Организации Объединенных Наций, продолжавшихся в течение девяти месяцев, в результате чего были сформулированы 15 показателей работы, а руководители высокого уровня обязались достичь этих показателей через пять лет. Он является инструментом стратегического планирования и в то же время механизмом обеспечения подотчетности действительно в масштабах всей системы, поскольку все подразделения системы Организации Объединенных Наций участвовали в его разработке и будут участвовать в его осуществлении. Процесс разработки ОПДООН неизменно получал высокую оценку, поддержку и хорошие отзывы со стороны различных межправительственных органов, включая ЭКОСОС. Он обеспечит слаженность и скоординированность работы в масштабах всей системы благодаря его показателям достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, а также благодаря отдельным стратегическим планам учреждений системы Организации Объединенных Наций. ОПДООН получил высокую оценку от КВУП в марте 2012 года и в настоящее время может служить в качестве модели для разработки других общесистемных стратегических планов Организации Объединенных Наций⁵⁸.

Наука и техника

143. Для всего блока вопросов, касающихся науки и техники, тоже существовало общесистемное планирование в виде среднесрочного плана, предназначенного для организаций системы Организации Объединенных Наций. Этот общесистемный инструмент был разработан в 1978 году для аналитической работы и был предназначен для координации межучрежденческих программ по различным многоплановым вопросам; ЭКОСОС постепенно вывел его из употребления после 1991 года.

⁵⁸ ОПДООН имеет сеть координаторов, которые два раза в год встречаются в Нью-Йорке и Женеве. Деятельность этой сети координируется структурой "ООН-женщины", но в ее рамках сложились уникальные партнерства (например, между ВОЗ и ЦМТ, между УВКПЧ и МСЭ). В каждом конкретном месте службы общие публичные мероприятия в рамках ОПД проводятся совместными усилиями (в которых участвуют, например, МОТ или УВКПЧ). ОПДООН также высоко оценивается донорами, которые проводили информационные совещания, посвященные только этому плану.

144. По мнению Инспектора, общесистемное среднесрочное или долгосрочное планирование по многоплановым широким вопросам, таким как окружающая среда, права человека, гендерные вопросы, развитие, наука и техника, является практически возможным и необходимым инструментом повсеместного налаживания работы по этим направлениям и обеспечения скоординированного и эффективного использования ресурсов в масштабах всей системы.

145. Но возможен и другой подход: специализированное учреждение или межправительственный орган фонда или программы Организации Объединенных Наций может разработать глобальную или региональную стратегию или программу, применимую ко всем регионам и государствам-членам на национальном уровне. Типичным примером такого рода являются страновые программы обеспечения достойной работы (СПДР), которые входят в качестве составных элементов в стратегические планы МОТ и закладывают основу для реализации Повестки дня МОТ по обеспечению достойной работы на уровне отдельных стран. На основной сессии ЭКОСОС 2007 года государства-участники просили подразделения системы Организации Объединенных Наций включить задачи по обеспечению полной и производительной занятости и достойной работы для всех в свои концепции, программы и виды деятельности в целях проведения систематической и хорошо скоординированной работы по выполнению положений Министерской декларации ЭКОСОС 2006 года. Это означало, что Повестка дня по обеспечению достойной работы была принята в МОТ в качестве общесистемной стратегии, которой должны придерживаться все организации при проведении своей политики и деятельности под руководством МОТ на глобальном, региональном и страновом уровнях для мобилизации поддержки и усилий со стороны организаций, в том числе по линии РПООНПР⁵⁹.

146. Хотя эти стратегические рамочные программы по блокам вопросов и/или отдельным темам⁶⁰ сначала разрабатываются внутри каждой организации, благодаря помощи и поддержке со стороны ЭКОСОС они затем становятся общесистемными рамочными программами. Они служат руководством к действию для всей системы и основой для информирования организаций о существовании различных общеорганизационных стратегических планов, которые вносят свой вклад в достижение долгосрочных общесистемных целей проводимой политики.

147. Общесистемная координация планирования в целях улучшения результатов работы необходима даже еще больше, когда многие государства-члены, поддерживающие организации системы Организации Объединенных Наций, сталкиваются с финансовыми трудностями, которые влияют на суммы средств, перечисляемых этим организациям как в их регулярные бюджеты, так и в рамках внебюджетного финансирования.

148. Перед конкретными фондами и программами стоит сложная задача – добиться поддержки со стороны центральных плановых органов и руководителей Организации Объединенных Наций. Осуществляемая каждые два года подготовка СРПООН сводится лишь к компиляции самых последних решений дирек-

⁵⁹ Резолюция 2007/2 ЭКОСОС.

⁶⁰ Употребленный здесь термин "стратегическая рамочная программа" не означает документ под названием "СРПООН"; здесь имеется в виду политическая платформа, включающая общие цели на уровне всей системы и существующая в форме программного документа, положения которого будут затем превращены в конкретные стратегические планы различных органов системы, учитывающие специфику каждого из них.

тивных органов в целях обновления элементов и целей программ. ЮНЕП, ООН-Хабитат и ЮНОН имеют собственные долгосрочные планы или стратегические цели на период продолжительностью до шести лет. Они утверждаются их директивными органами, а затем обычно доводятся до сведения ЭКОСОС, который одобряет их. Однако Центральные учреждения Организации Объединенных Наций и КПК неохотно соглашаются признавать их решения в качестве юридической основы СРПООН, хотя это противоречит положению 4.8 Положений и правил ППБКО⁶¹.

149. Чтобы обеспечить оптимальное использование имеющихся ресурсов и координацию в процессе выполнения базовых мандатов системы Организации Объединенных Наций, предлагается излагаемая ниже рекомендация, осуществление которой, как ожидается, позволит повысить уровень координации и сотрудничества.

Рекомендация 4

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций, действуя через Экономический и Социальный Совет, следует разработать и принять соответствующие общеорганизационные стратегические рамочные программы по направлениям деятельности для решения долгосрочных задач, поставленных в Итоговом документе Всемирного саммита 2005 года, принятом Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/1, а также задач, поставленных в документах миссий и мандатах организаций этой системы в результате проведения всемирных конференций.

В. Руководящие указания по разработке общеорганизационных стратегических планов

150. Опираясь на стратегические рамочные программы по блокам вопросов, секретариатам организаций данной системы следует разрабатывать – под общим руководством своих директивных органов, а также специальных координирующих органов системы Организации Объединенных Наций (таких, как ЭКОСОС) – общеорганизационные стратегические планы, чтобы трансформировать полученные политические мандаты в конкретные планы работы, рассчитанные на определенный срок.

151. Что касается вопросов развития, то Генеральная Ассамблея уже призвала в своей резолюции 63/232 к согласованию циклов планирования. Эта резолюция не носит обязательный характер для специализированных учреждений (их просто призывают выполнять положения резолюции), но Инспектор считает, что добровольное согласование циклов планирования оперативной деятельности, уже осуществляемое рядом учреждений, является полезной практикой (см. таблицу 2 выше). Этому примеру должны последовать и те подразделения данной системы, которые занимаются деятельностью по другим направлениям. В конечном счете согласование циклов планирования и употребляемой общей терминологии приведет к более эффективному применению УОКР и упростит сопоставление отчетности, поступающей государствам-членам.

⁶¹ См. ST/SGB/2000/8.

152. В связи с вопросом о циклах планирования Инспектор отмечает, что ему известно о согласии финансирующих учреждений (таких, как ВПП, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА) согласовать так называемый "обязательный плановый период", который будет охватывать следующие четыре года – с 2014 по 2017 год. Инспектор с признательностью отмечает, что многие организации уже сделали необходимые шаги для согласования своих циклов планирования с четырехгодичным всеобъемлющим обзором политики. Принимая во внимание достигнутые успехи, Инспектор выражает мнение, что как можно большему числу подразделений системы Организации Объединенных Наций, причем занимающихся не только нормотворческой, но и оперативной деятельностью, следует договориться о согласовании циклов планирования, чтобы содействовать усилиям государств-членов по выработке стратегических руководящих указаний относительно их деятельности и управления ресурсами, предоставляемыми в течение определенного оговоренного периода. Поскольку на 2016 год намечен следующий четырехгодичный всеобъемлющий обзор политики, а также учитывая должным образом плановый цикл 2014–2017 годов, согласованный финансирующими учреждениями, всем подразделениям можно было бы порекомендовать перейти на такой же цикл планирования, хотя он и не является обязательным.

153. Для общесистемного стратегического планирования еще важнее, чтобы подразделения перешли на единый цикл представления отчетности государствам-членам с учетом общепринятого или согласованного цикла планирования. Чтобы помочь государствам-членам формулировать стратегические ориентиры для секретариатов в ходе четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, а также в любом другом контексте стратегического общесистемного планирования, всем соответствующим подразделениям надо будет договориться о переходе на единый цикл представления отчетности Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее, благодаря чему все подготовленные ими доклады будут содержать сопоставимые оценки деятельности.

154. Резюмируя все вышесказанное, Инспектор выступает за то, чтобы все подразделения системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся нормотворческой и/или оперативной деятельностью, подготовились к 2015 году к началу нового согласованного цикла представления отчетности государствам-членам, совпадающего с общепринятым или согласованным циклом планирования. К тому времени всем соответствующим подразделениям надо будет закончить принятие необходимых мер для введения нового единого цикла планирования и для перехода к согласованному циклу представления отчетности Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее.

155. Для более успешного внедрения УОКР в масштабах всей системы в целях повышения эффективности работы организаций предлагается излагаемая ниже рекомендация, выполнение которой, как ожидается, приведет к укреплению координации и сотрудничества.

Рекомендация 5

Директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует дать указание своим секретариатам, чтобы они к концу 2015 года приняли необходимые меры по координации и согласованию циклов составления своих стратегических планов, с тем чтобы все организации были готовы начать в 2016 году новый цикл согласованного представления отчетности государствам-членам.

Чем должен быть и чем не должен быть стратегический план

156. Судя по информации, собранной в результате проведения собеседований и распространения вопросника, можно сделать вывод, что, видимо, в масштабах всей системы есть единое мнение, что стратегические планы нужны. Однако дело в том, что в ответ на запросы директивных органов или самих организаций на одноразовой основе было разработано множество планов, преследующих самые различные цели и не приведенных в соответствие с какими-либо руководящими принципами, которые действовали бы по всей системе.

157. Организации разрабатывают собственные планы работы для того, чтобы направлять повседневную деятельность своих секретариатов, но при этом не всегда устанавливается четкая взаимосвязь с общеорганизационным стратегическим планом. Механизмы распределения ресурсов организаций для выполнения задач стратегического плана не скоординированы и различаются между собой. Управление ресурсами не всегда увязано с планированием ресурсов. Такое положение вещей может негативно сказываться на управлении как финансовыми, так и людскими ресурсами. Общеорганизационный стратегический план должен быть инструментом выявления и мобилизации всех ресурсов, имеющихся в распоряжении организации, и установления приоритетов для обеспечения оптимального распределения и использования ресурсов, выделенных на решение поставленных задач и достижение согласованных целей, которые должны быть одобрены директивными органами.

Твердая воля директивных органов

158. Общеорганизационный стратегический план должен быть реакцией на просьбу директивных органов регулярно представлять им транспарентную информацию о том, какая работа проводится и каким образом, а также должен быть инструментом планирования, мониторинга и представления отчетности о результатах работы по выполнению поставленных задач. Таким образом, стратегический план должен быть документом общеорганизационного значения и должен быть одобрен директивными органами, а затем секретариаты на основе согласованного общеорганизационного плана будут составлять собственные планы работы.

159. Стратегический план должен удовлетворять также управленческие потребности данной организации, т.е. он должен быть для нее своего рода "дорожной картой", чтобы каждое отделение/подразделение данной организации знало свое место в общей картине и увязывало задачи своей повседневной деятельности с усилиями по выполнению стратегического плана в целом.

Примеры передового опыта

160. ФАО предлагает свежий пример разработки руководящих принципов реформирования стратегических планов⁶², который отражает выводы, сделанные в процессе осуществления предыдущих стратегических планов, и призван соответствовать ожиданиям государств-членов. Предлагаемый пересмотр основывается на следующих пяти руководящих принципах:

- i. выявление первоочередных целей и задач;*
- ii. применение комплексного подхода с учетом специфики данной страны;*

⁶² <http://www.fao.org/docrep/meeting/024/mc365e.pdf>.

- iii. *обеспечение оптимального сочетания сравнительных преимуществ и основных функций;*
- iv. *уточнение, описание и мотивировка результатов;*
- v. *вовлечение сотрудников в эту работу.*

161. ФАО установила эти руководящие принципы, в частности, для того, чтобы проанализировать свой собственный план. Эти руководящие принципы могут быть полезными и для других организаций/подразделений, хотя те организации и подразделения, которые не проводят никакой деятельности на местах, вряд ли сочтут актуальной вышеупомянутую страновую ориентацию. Необходимо уточнить, какие принципы актуальны, а это зависит от задач, поставленных перед данной организацией, от того, связаны ли они с нормотворческой деятельностью на более высоком политическом уровне без всякой привязки к конкретным странам и регионам или же они носят оперативно-функциональный характер и предполагают более тесную взаимосвязь с национальными/региональными аспектами в процессе формулирования стратегии данной организации.

162. Эти руководящие принципы не являются универсальными, но они затрагивают несколько вопросов, которые, видимо, следует учитывать в ходе работы над стратегическими планами. С управленческой точки зрения, чтобы обеспечить эффективную работу и достичь намеченных целей, важно вовлечь сотрудников в эту деятельность.

163. В этой связи следует упомянуть о том, что полезный опыт был накоплен в рамках ВПП, которая выступает за двуединый подход к стратегическому планированию: i) подготовка краткого и содержательного документа объемом не более 40 страниц⁶³; ii) использование комплекса управленческих инструментов для ознакомления всех своих сотрудников с поставленными задачами.

164. Стратегический план ВПП рассчитан на длительный период, так как срок его действия был продлен до 2013 года, чтобы обеспечить согласование с четырехгодичным всеобъемлющим обзором политики. Его дополняют двухгодичные программы работы, которые содержат более подробное описание деятельности, намеченной на двухгодичный период, тесно увязанной с бюджетным циклом.

165. ВМО тоже является примером внедрения передового опыта, поскольку она использует краткий, лаконичный стратегический план, содержащий стратегические директивы для данной организации на период 2012–2015 годов, разработанные на основе пяти стратегических направлений деятельности в целях удовлетворения трех потребностей всего человечества: i) усиление защиты жизни и собственности; ii) уменьшение нищеты и обеспечение надежных источников к существованию и экономического роста; iii) рациональное использование природных ресурсов и улучшение состояния окружающей среды. На основе этих глобальных задач данная организация подготовила краткий (меньше 30 страниц) и долгосрочный (на 10 и больше лет) документ подлинно стратегического характера. Его дополняют оперативный план, план работы секретариата, бюджет, инструменты мониторинга и оценки, а также исходные данные и показатели работы, которые используются для измерения достигнутых успехов.

⁶³ Стратегический план ВПП на 2008–2013 годы; размещен на веб-сайте: www.wfp.org/content/wfp-strategic-plan-2008-2013.

166. Среди организаций и подразделений, имеющих двойное подчинение вследствие их "гибридного" характера (Т-2 в таблице 1 выше), можно упомянуть в качестве хорошего примера УКГВ – подразделение Организации Объединенных Наций, которое в последние годы усовершенствовало свои методы и процедуры стратегического планирования. Будучи составной частью Организации Объединенных Наций, УКГВ участвует также в сложной процедуре подготовки СРПООН в связи с соответствующими статьями регулярного бюджета (программа 22). Кроме того, учитывая идеи и мнения, которые высказываются сотрудниками подразделений всех уровней снизу доверху, а также опыт составления плана на 2007–2009 годы, УКГВ разработало свою стратегическую рамочную программу на 2010–2013 годы, с тем чтобы она служила основой для его планов на четырехгодичный период. В этой программе излагаются общеорганизационные стратегии УКГВ, реализацию которых можно тщательно отслеживать и оценивать на ежегодной основе. Благодаря этим инструментам управления УКГВ может решать поставленные перед ним задачи лучше и более эффективно⁶⁴.

167. Еще одним хорошим примером успешной деятельности организации "гибридного" характера является Центр международной торговли (ЦМТ), который участвует в составлении программы 10 СРПООН и несет всю ответственность за выполнение подпрограммы 6, касающейся оперативных аспектов поощрения торговли и развития экспорта. ЦМТ является сильной организацией, нацеленной на удовлетворение потребностей ее клиентов. ЦМТ переработал свой общеорганизационный стратегический план: первый вариант, рассчитанный на период 2010–2013 годов, был скорректирован и теперь охватывает период 2012–2015 годов. Это – пример того, как расплывчатая стратегия, выстроенная вокруг 17 никак не связанных между собой областей деятельности, может быть трансформирована таким образом, чтобы вся работа была разделена на пять основных направлений. Благодаря этому стратегический план, рассчитанный на среднесрочную перспективу (четыре года), который выстроен вокруг четко сформулированной структурированной стратегии, дает руководящие указания и информацию как клиентам (относительно того, что они могут ожидать), так и руководящим и рядовым сотрудникам организации (относительно того, чего они должны достичь и за какой срок).

168. Настоящий обзор показал, что, по мнению руководителей, стратегический план должен быть гибко реагирующей рамочной программой, направляющей работу организации и не затрудняющей внесение коррективов, когда они необходимы. Чем больше временной горизонт стратегического плана, тем больше требуется гибкости. **Инспектор предлагает директивным органам одобрять такие общеорганизационные стратегические планы, которые лаконичны, ориентированы на среднесрочную или долгосрочную перспективу и базируются на основополагающих мандатах организаций системы Организации Объединенных Наций.**

Укрепление кадрового потенциала

169. Стратегический план не должен быть просто инструментом распределения бюджетных средств. Более того, стратегический план должен быть направлен не на распределение бюджетных средств, а на достижение конкретных результатов. Хотя он может служить ориентиром для распределения бюджетных средств с учетом поставленных стратегических первоочередных задач, его сле-

⁶⁴ Стратегическая рамочная программа УКГВ на 2010–2013 годы; размещена на веб-сайте: <http://ochaonline.un.org/ocha2010/framework.html>.

дует разрабатывать прежде всего исходя из итогов консультаций с заинтересованными сторонами, в том числе государствами-членами, социальными партнерами, странами-бенефициарами (для мандатов оперативного характера), партнерами по практической реализации (когда речь идет о совместной деятельности) и основными группами сотрудников секретариата, включающими как работников стратегического плана, так и старших руководителей оперативно-функциональных департаментов. Эти консультации должны привести к разработке стратегического плана, подлежащего одобрению органами политического руководства.

170. На уровне отдельных стран и регионов надо решить непростую задачу: сделать так, чтобы стратегические планы международных учреждений и принимающих стран правильно сочетались между собой. Общий анализ положения в странах и РПООНПР подсказывают учреждениям способы оказания необходимой помощи странам. В Танзании, где работа ведется в соответствии с Планом Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, потребовалась группа из 13 специально выделенных сотрудников для поддержания рабочих контактов и представления отчетности как отраслевым министерствам принимающей страны, так и центральным органам соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций. Чтобы система Организации Объединенных Наций пришла к такой формуле, учреждения должны быть готовы пойти на дополнительные расходы в целях переподготовки и повышения квалификации сотрудников, необходимых для проведения общего анализа положения в данной стране и осуществления РПООНПР при поддержке со стороны ГОООНВР и УКОД. Представитель ПРООН в Кении мечтает о том, чтобы можно было задействовать резервную команду сотрудников, откомандированных учреждениями в центральную группу в канцелярии Координатора-резидента ПРООН.

171. Стратегический план должен быть руководством к действиям для начальников и рядовых сотрудников организации и должен содержать в себе инструменты постоянного отслеживания ситуации, позволяющие им правильно строить свою повседневную работу по выполнению стратегического плана организации⁶⁵. В этой связи можно отметить, что ВПП разработала так называемую "круговую систему управления", охватывающую все этапы осуществления, мониторинга и отчетности о деятельности, проводимой для достижения целей, поставленных в стратегических планах. В то же время все сотрудники проходят обстоятельный учебный курс в целях ознакомления с этой системой. **По мнению Инспектора, это – хороший пример для других организаций, показывающий, как можно добиться того, чтобы все департаменты данной организации в процессе своей повседневной деятельности учитывали стратегический план и повышали качество своей работы благодаря единому пониманию задач, поставленных перед всей организацией.**

⁶⁵ В качестве инструмента выполнения стратегического плана особый интерес представляет "круговая система управления" ВПП, с помощью которой поставленные задачи доводятся до сведения всех – от высшего звена до уровня исполнителей – и благодаря этому все начальники и рядовые сотрудники знают, что они должны делать в ходе своей повседневной работы для выполнения стратегического плана ВПП.

С. Элементы эффективного стратегического планирования

Географические параметры стратегического планирования

172. Общеорганизационная стратегическая рамочная программа (СРП) должна содержать стратегии, которые данная организация может реализовать на страновом, региональном и глобальном уровнях.

173. **На страновом уровне:** процедуры ОАС/РПООНПР дают членам страновых групп Организации Объединенных Наций достаточные возможности разработки СРП для конкретных стран. Однако, учитывая информацию, полученную во время собеседований с членами страновой группы Организации Объединенных Наций в Найроби, Инспектор выражает мнение, что нельзя приравнивать эти процедуры к стратегическому планированию, поскольку они не охватывают все вопросы, входящие в тот или иной блок вопросов. В итоге этих процедур получается компиляция согласованных мероприятий по программам, утвержденным правительством принимающей страны, и они охватывают лишь деятельность по нескольким согласованным в общих чертах направлениям, таким как гендерные вопросы, положение молодежи и безопасность человека. В тех странах (например, в Танзании), где проводились экспериментальные исследования проектов, связанных с реализацией инициативы "Единство действий Организации Объединенных Наций", прослеживалась явная тенденция к переходу от РПООНПР к Плану Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

174. В рамках страновых групп Организации Объединенных Наций есть больше возможностей для внедрения методики управления, ориентированного на конкретные результаты, поскольку такая методика позволяет членам каждой такой группы обмениваться своими общими оценками потребностей не только по отдельным направлениям деятельности, но и по первоочередным направлениям с учетом общих потребностей данной страны. Хотя члены страновых групп Организации Объединенных Наций считают, что такой подход полезен сам по себе, его главный эффект будет заключаться в более активном участии всех членов этих групп в процессе консультаций и переговоров, а также в активизации и расширении рабочих контактов между страновыми группами и центральными органами управления.

175. **На региональном уровне:** не существует никаких четких указаний о том, как учреждения могут сформулировать соответствующие стратегии, поскольку нет никаких государственных органов, которые напрямую обсуждали бы с ними конкретные потребности стран данного региона. Старшие должностные лица ЮНЕП говорили о том, что вполне подходящий вариант можно разработать на основе модели, применяемой в ЮНЕП. Они подчеркивали, что ЮНЕП может разработать стратегическую экологическую рамочную программу на региональном уровне, которая служила бы руководством к действиям. ЮНЕП имеет достаточные и ясные полномочия для ведения как нормотворческой, так и оперативной деятельности вместе с другими организациями, такими как ПРООН, которая отвечает за деятельность в конкретных странах. **Под руководством министров, отвечающих за охрану окружающей среды в странах конкретного региона, которые встречаются довольно регулярно, можно разработать обстоятельный региональный стратегический план⁶⁶.**

⁶⁶ Цели и задачи трансграничного сотрудничества в области охраны окружающей среды, согласованные на межправительственном уровне, вполне можно использовать при

Временной горизонт

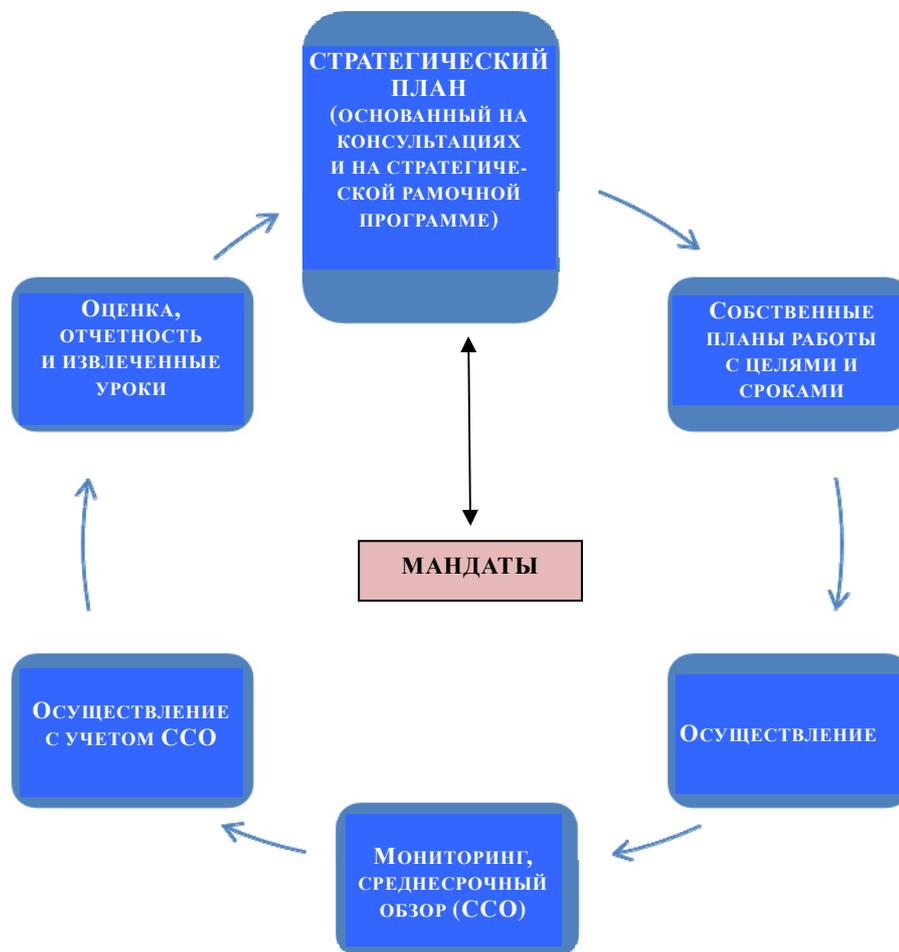
176. Какой временной горизонт стратегического планирования можно считать оптимальным? Нет никакого ответа, который годился бы на все случаи жизни. Решение этого вопроса в огромной степени зависит от типа мандата: у нормотворческих мандатов временной горизонт может быть больше. Международные конвенции, содержащие юридически обязывающие положения относительно периодичности и графиков работы, заставляют некоторые организации заниматься стратегическим планированием в строго обязательном порядке. Такие нормативные стратегические планы, возможно, являются воплощением самого передового опыта, который следовало бы перенять организациям системы Организации Объединенных Наций.

177. Программы оперативной деятельности на местах, как правило, рассчитаны на более короткий период, поскольку их приходится корректировать с учетом меняющихся потребностей стран. Однако даже в тех случаях, когда речь идет о деятельности такого рода, требуется более значительной горизонт для оценки ее результативности и эффекта. Нынешняя СРП, действующая в МОТ, охватывает шесть лет (в соответствии с просьбой директивных органов), и такой срок установлен для того, чтобы было проще следить за тем, как выполняются принятые решения. ССС, принятая в МАГАТЭ, тоже охватывает шестилетний период. Это соответствует циклам планирования в других организациях системы Организации Объединенных Наций (за исключением самой Организации Объединенных Наций). Более того, эта среднесрочная стратегия задумана так, что она должна не меняться в течение трех отхватываемых ею двухгодичных периодов, поэтому она не изменяется каждый раз, когда утверждается новый бюджет по программам.

178. Полный цикл стратегического планирования начинается с консультаций на основе мандатов и формулировок долгосрочных задач в конкретных областях, возможно, на основе общесистемных мандатов и стратегических рамочных программ там, где они есть. Затем разрабатываются конкретные планы работы данной организации, начинается их осуществление, проводятся среднесрочные обзоры (ССО), которые могут привести к пересмотру первоначальных стратегических планов, и, наконец, осуществляется мониторинг и представляется отчетность. Результаты этого процесса могут использоваться в ходе следующего цикла, как показано ниже на рис. 1.

составлении региональных стратегических планов. Предстоит еще выяснить, каким образом ЮНЕП могла бы лучше координировать свою деятельность с региональными комиссиями Организации Объединенных Наций.

Рис. 1
Предлагаемый цикл стандартного процесса стратегического планирования



179. Продолжительность всего цикла зависит от типа мандата данной организации. Нормотворческие мандаты вполне могут реализовываться в рамках более долгосрочных циклов планирования, поскольку работа по их выполнению не меняет свой характер так же быстро, как работа по выполнению оперативных мандатов. Долгосрочные циклы планирования обычно дополняются более короткими вспомогательными циклами, в течение которых может быть проведен среднесрочный обзор, а его результаты могут быть отражены в первоначальном плане, и в том числе в этот план могут быть внесены коррективы с учетом результатов наблюдения за первым этапом (или вспомогательным циклом) или новых просьб, полученных данной организацией, которые необходимо выполнить в ходе текущего цикла.

180. Организации, имеющие оперативные мандаты и занимающиеся главным образом реагированием на чрезвычайные ситуации и решением гуманитарных вопросов, нуждаются в более краткосрочных планах работы, основанных на концептуальном документе, в котором излагаются главные полномочия и конечные цели данной организации (например, ВПП). Этот концептуальный документ, в котором не прописаны никакие детали плана работы, может иметь среднесрочную перспективу, а действующие планы работы могут быть рассчитаны на какой-то более короткий срок.

Плановый и бюджетный циклы (регулярный бюджет организации или добровольные взносы)

181. Организации с нормотворческими мандатами могут составлять планы, рассчитанные на более долгосрочные циклы. Соотношение между циклом планирования и бюджетным циклом может быть различным и зависит от соотношения между объемом внебюджетных средств и регулярным бюджетом данной организации. Инспектор с озабоченностью отмечает, что организации не смогли бы выполнять свои базовые функции, если бы начисленные взносы были единственным источником поступления средств. **По мнению Инспектора, государствам-членам следует обеспечить организации такими ресурсами, которые необходимы для выполнения поставленных перед ними задач. Это повысило бы также предсказуемость и содействовало бы планированию, поскольку уменьшило бы неопределенность финансового положения организаций. Стратегические планы должны быть увязаны с четко обрисованными механизмами (например, соответствующими оперативными планами), которые устанавливали бы потребности в ресурсах, необходимых для выполнения стратегического плана. Постановка задач в стратегическом плане не должна зависеть от заблаговременного ресурсного обеспечения.**

182. Что касается согласования между плановым циклом и бюджетным циклом, то чаще всего используется такой вариант: устанавливается бюджетный цикл, который короче планового цикла. Самый короткий бюджетный цикл одногодичный, а самый длинный – двухгодичный. У планового цикла больше возможных вариаций – от двух до 10 лет. Если общий стратегический план рассчитан на действительно длительную перспективу, его следует разбить на среднесрочные или даже еще более краткосрочные планы, базирующиеся на долгосрочном плане. В некоторых организациях принимается "скользящий бюджет", который корректируется в процессе работы, чтобы можно было отреагировать на изменение обстановки.

Процедуры мониторинга, оценки и отчетности

183. Некоторые из организаций, ставших предметом изучения, внедрили инструменты, основанные на информационных технологиях, которые имеют различные характеристики и виды применения и предназначены для мониторинга и представления отчетности о выполнении их планов (например, ОСПП в МАГАТЭ)⁶⁷. Некоторые из этих инструментов более динамичные и сложные, а другие – более статичные.

184. Осуществление СРПООН отслеживается с помощью Комплексной информационной системы контроля и документации (ИМДИС), которая была задумана как система, предназначенная в большей степени для бюджета, ориентированного на конкретные результаты (БОКР), чем для управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР). Хотя в то время, когда происходило внедрение этой системы, она считалась самой передовой, ее, возможно, придется подкорректировать в случае, если СРПООН будет пересмотрена, с тем чтобы она в соответствии с концепцией УОКР лучше отражала конечные результаты, а не вводимые ресурсы. Подразделения, представляющие отчетность для ИМДИС, часто указывали на то, что в принципе эта система удобная для пользователей, но показатели и единицы измерения, используемые при подготовке отчетности, не подходят для оценки качества их работы. В соответствии с

⁶⁷ Общеучрежденческая система поддержки программ (ОСПП) – это система планирования общеорганизационных ресурсов, принятая в МАГАТЭ.

решением, принятым в процессе планирования, эта система основана на СРПООН и ведет учет количества мероприятий, например, количества семинаров, количества участников или количества публикаций, но в ней не предусмотрено никакого способа качественной оценки эффекта этих мероприятий с точки зрения перспектив выполнения главных поставленных задач.

185. В числе более сложных и интерактивных систем, которые были изучены в ходе обзора, заслуживает упоминания интересная система, существующая в УВКПЧ; она была разработана на основе информационных технологий для того, чтобы динамично обрабатывать информацию, необходимую для включения в план работы, и в интерактивном формате обеспечивать мониторинг и представление отчетности о ходе работы по его выполнению. Система мониторинга, размещенная в Интернете, хранит все плановые документы по странам и субрегионам, а также документы центральных органов и доступна для всех сотрудников УВКПЧ. Эта система наблюдения за ходом работы обеспечивает обмен информацией и поддержание связей между периферийными и центральными органами и стимулирует обмен опытом между сотрудниками и их учебу. Эта система включает также инструмент финансового мониторинга, который можно обновлять на постоянной основе. После окончательного внедрения этого инструмента он будет приносить пользу администрации еще и в том смысле, что можно будет выявлять появляющиеся проблемы и связанные с ними риски, чтобы своевременно реагировать на них и принимать меры по исправлению положения, когда это возможно.

186. УВКПЧ является типичным примером организации типа Т-2 (см. таблицу 1), которая, с одной стороны, должна готовить планы и отчетность в рамках СРПООН/ИМДИС по разделу 19 СРПООН, а с другой стороны, разработала параллельные планы и инструменты, которые лучше отвечают потребностям данной организации и ее клиентуры, чтобы обеспечить эффективное стратегическое планирование и наблюдение за проводимой ею работой. УВКПЧ упоминало о сложной процедуре, которую приходится осуществлять, когда надо внести какие-либо изменения, действуя по линии КПК в целях внесения коррективов в раздел 19 СРПООН, и вся эта процедура рассматривается в лучшем случае как необходимый процесс обеспечения доступа к средствам регулярного бюджета, а также как способ регистрации мандатов, связанных с деятельностью УВКПЧ. Кроме того, Управление сталкивалось с трудностями, когда пыталось удовлетворить запросы, поступающие от его функционального комитета – Третьего комитета Генеральной Ассамблеи, и это помимо трудностей, связанных с процессом КПК. Эти трудности обусловлены слабой координацией в ходе деятельности на национальном уровне в государствах-членах, а также недостаточной слаженностью действий старших руководителей секретариатов. **По мнению Инспектора, следует усовершенствовать процесс координации в рамках КПК, чтобы подразделения Организации Объединенных Наций не сталкивались с такими трудностями при подготовке своих стратегических планов.**

Стратегическое планирование как механизм раннего предупреждения о появлении новых приоритетов

187. В ходе проведения настоящего обзора Инспектор с интересом отметил несколько примеров того, что составляется и обновляется динамичный стратегический план, который должен использоваться организациями в качестве механизма раннего предупреждения о появлении новых приоритетов, а также в качестве механизма передачи знаний и ресурсов, необходимых для выполнения этих приоритетных задач (концепция "детектора нового"). В частности, в тех

случаях, когда инструменты стратегического планирования используются для того, чтобы в реальном масштабе времени обеспечивать с помощью компьютерной техники мониторинг ситуации, а также поддержание связей и обмен информацией между центральными и периферийными органами, гибкие стратегические планы превращаются в механизмы раннего выявления новых тенденций и потребностей. Инспектор обратил внимание на типичное использование системы такого рода в МОТ и УВКПЧ. **Инспектор настоятельно призывает организации системы Организации Объединенных Наций продолжать разработку и укрепление механизмов планирования и отчетности, которые помогли бы своим организациям более эффективно выполнять их мандаты, реагируя на изменение обстановки**⁶⁸.

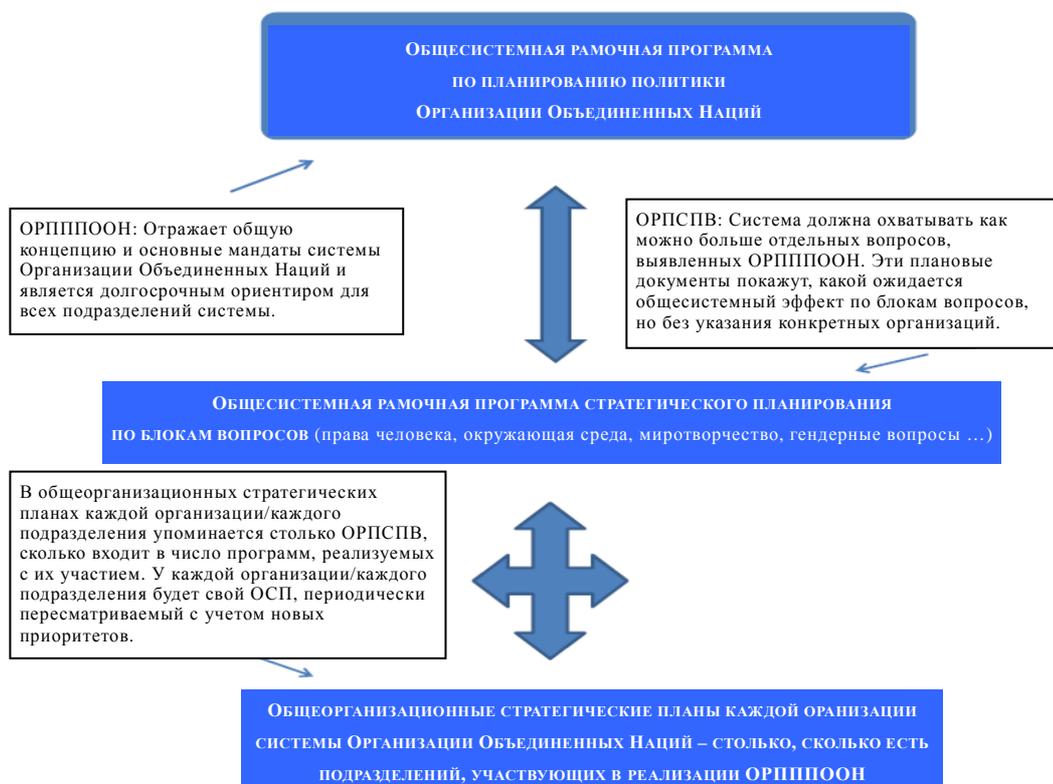
⁶⁸ См. JIU/REP/2012/8.

V. Заключение

188. В заключение Инспектор выражает мнение, что системе Организации Объединенных Наций нужно вооружиться набором инструментов, необходимых для укрепления координации и повышения эффективности своей работы. На основе выводов, сделанных в ходе настоящего обзора, Инспектор предлагает излагаемую ниже базовую концепцию, увязывающую общесистемное стратегическое планирование и общесистемную разработку политики по отдельным темам и целым блокам вопросов и позволяющую каждой организации и всем заинтересованным сторонам принимать участие в их реализации. Этим трем типам организаций соответствуют: i) базовая система (ОРПППООН); ii) набор общесистемных рамочных программ стратегического планирования по блокам вопросов (ОРПСПВ); iii) общеорганизационные стратегические планы (ОСП) для организаций, выполняющих работу, предусмотренную всей рамочной программой. Эта структура показана на рис. 2 ниже.

Рис.2

Предлагаемая структура стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций



189. В этой структуре, демонстрирующей организацию стратегического планирования, базовые мандаты выдаются на общесистемном уровне и отражают всеобъемлющую роль системы Организации Объединенных Наций. На основе этих мандатов разрабатывается несколько общесистемных рамочных программ стратегического планирования по блокам вопросов, в которых ставятся цели по отдельным темам, но без указания конкретных организаций, отвечающих за их достижение. Чтобы завершить этот процесс, организации могут разрабатывать собственные общеорганизационные стратегические планы, увязывая свои намеченные виды деятельности и их ожидаемый эффект с достижением целей более высокого порядка в результате выполнения стратегических рамочных программ глобального характера или по блокам вопросов.

190. Общеорганизационные стратегические планы (ОСП) должны играть стратегическую роль в качестве детекторов новых тенденций, освещающих возможные подходы каждой организации благодаря тому, что они указывают новые направления деятельности и поэтапно закрывают проекты по таким направлениям, которые утратили свою актуальность. В нынешних условиях, когда идет соревнование за дефицитные ресурсы, а потребности на глобальном уровне постоянно растут, система Организации Объединенных Наций должна укрепить свой потенциал планирования в масштабах всей системы, лучше использовать свои механизмы планирования и перераспределить ресурсы, чтобы они направлялись не на решение устаревших задач, а на своевременное реагирование в связи с появлением новых приоритетов.

191. Необходим общесистемный процесс планирования, который опирался бы на опыт и непрерывный процесс расширения знаний организаций, накопленных в ходе их работы. Благодаря правильному соотношению между планированием политики на высоком уровне в рамках широкой ОРПППООН, различными ОРПСВ по блокам вопросов (таким, как развитие, гуманитарная помощь, окружающая среда, гендерные вопросы, положение молодежи и образование) и ОСП организаций можно определить архитектуру общего политического управления системой Организации Объединенных Наций. Такая архитектура будет содействовать комплексной отчетности перед государствами-членами и более эффективному планированию в целях распределения дефицитных ресурсов в соответствии с установленными приоритетами.

192. Общесистемная стратегия не менее важна, чем общеорганизационные приоритеты. В приведенной выше схеме не хватает одного элемента – механизма содействия координации и сотрудничества в целях достижения договоренностей относительно общих стратегических планов и их выполнения не только между организациями, но и между их директивными органами. Когда надо осуществлять общие или совместные проекты, учреждения подчас не стремятся брать на себя обязательства и выделять свои ресурсы, частично вследствие отсутствия четко определенной общей базы. В области стратегического планирования организациями своей деятельности есть большие нерешенные проблемы институционального характера.

193. Однако создать совершенно новую систему и процедуру с этой целью невозможно. На практике задача заключается в том, что следует укрепить существующий многосторонний координационный механизм на уровне секретариатов и межправительственных органов, таких как КСР, ЭКОСОС и КПК. КСР и его координационный механизм несут ответственность за координацию и согласование широкого круга вопросов, которые были определены системой Организации Объединенных Наций и/или государствами-членами и имеют большое значение для них. Он является форумом для обсуждения этих вопросов, собирает

необходимую информацию и данные, определяет повестку дня и предоставляет в распоряжение исполнительных глав и государств-членов оценки политики и стратегические ориентиры по глобальным, региональным и национальным вопросам, имеющим отношение к мандатам организаций системы Организации Объединенных Наций. В связи с этим необходимо определить, какой должна быть "критическая масса" потенциала технических органов и секретариатов, используя для этой цели существующие ресурсы организаций – членов КСР.

194. Сотрудничество всех заинтересованных сторон необходимо для того, чтобы обеспечить гибкость и приспособляемость процедур одобрения и начала новых видов деятельности для решения новых задач. Государства-члены должны сыграть важнейшую роль в упрощении процесса принятия решений как ими самими, так и секретариатами. При наличии четко определенных и согласованных стратегий и планов упрощенные процедуры будут вполне достаточны для сокращения промежутка времени между осознанием новых потребностей и реакцией организаций.

195. Это еще больше необходимо для оперативной деятельности. Нынешний процесс четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области развития, осуществляемый под руководством ДЭСВ Организации Объединенных Наций, должен стать примером для других основных видов деятельности системы Организации Объединенных Наций. Он обеспечивает основу для планирования совместных видов деятельности различных подразделений системы благодаря ОАСООН, РПООНПР и сети координаторов-резидентов. Кроме того, различным органам, участвующим в процессах принятия решений и обзора СРПООН, следует заново проанализировать то, как они выполняют свои функции по планированию и мониторингу, чтобы упростить и усовершенствовать процесс планирования и создать условия, позволяющие организациям системы Организации Объединенных Наций выполнять свои общесистемные мандаты более эффективно и согласованно.

Приложение I

Обзор процессов и инструментов стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций

(основа обзора: ответы на вопросники и результаты собеседований ОИГ по состоянию на май 2012 года)

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ООН	СРПООН	Генеральная Ассамблея	Определение ключевых задач и мероприятий, а также направления усилий ООН	2	ДВУ/УППБС	Есть	2 года	Есть	Доклад о выполнении программ каждые два года; ИМДИС ⁷⁰	Есть	Органы ООН и др.	Правительства Межправительственные органы	
	Процессы стратегического планирования на уровне менеджеров	5-летняя повестка дня Генерального секретаря		Контрольные показатели: 5 лет (+1 год и 3 года)		Нет	Нет	Ежегодный обзор хода достижения контрольных показателей и (1–3 года) этапов выполнения					
УВКПЧ	План менеджеров	Группа старших руководителей	Определение общего направления работы в области прав человека	2	Группа старших руководителей	Есть	2 года, согласование с СРП ООН и планом управления	Есть	Совет по обзору программ и бюджета; Служба политики, планирования, контроля и оценок; контроль работы на основе инф. технологий	Есть; гуманитарные вопросы и вопросы развития	ГООНВР	Заинтересованные стороны Все подразделения центральных органов и отделения на местах	УВКПЧ переходит к новой системе и планирует ввести 4-годичный СП
	СРПООН	Генассамблея		2 года									

⁶⁹ Стратегический план служит в качестве юридического основания для составления бюджета.

⁷⁰ Комплексная информационная система контроля и документации.

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ЮНКТАД	СРПООН	Генассамблея					2 года			Есть; ЦРДТ			
ЮНОВ/ЮНОДК	Стратегия (2012–2015 годы)	Государства-члены	Ясные указания на цели и задачи более высокого уровня	4 года	Группа стратегического планирования	Есть	2 года, согласование со стратегией и СРП	Есть	Ежегодный план работы по проведению оценок; ежегодный обзор хода выполнения программ; ежегодный доклад об исполнении бюджета (для директивных органов)	Есть	Нет	Государства-члены Эксперты Гражданское общество	
	СРП	Генассамблея		2 года									
ЮНЕП	ССС (входит в СРПООН каждые 2 года)	Комитет постоянных представителей КПК и ГА	Определение направления работы организации; учет внешних условий работы	4 года	Секция гарантии качества	Есть	2 года, согласование с СССР	Есть	Обзор хода выполнения программ (каждые 6 месяцев) СССР	Есть; например, многосторонние соглашения об охране окружающей среды	Основные группы Учреждения ООН	Государства-члены (Комитет постоянных представителей) Мног. согл. об охране окр. среды	

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ООН-Хабитат	Средне-срочный стратегический и институциональный план (ССИП)	Совет управляющих Генассамблея	Главное направление усилий по достижению общих целей для обеспечения программирования, управления и подотчетности	6 лет	Группа по вопросам политики и стратегического планирования Канцелярии Исполнительного директора, Группа планирования и координации	Есть	2 года, согласование с ССИП	Есть	6-месячный доклад об осуществлении ССИП ИМИС ⁷¹ ИМДИС ⁷²	Есть; ЦРДТ и включение гендерных вопросов во все программы	Нет	Комитет постоянных представителей; государства-члены; Совет управляющих; партнеры по Повестке дня Хабитат; доноры	
УВКБ	Глобальные стратегические приоритеты	Канцелярия Верховного комиссара	Определение ключевых потребностей данных групп населения и их удовлетворение или улучшение положения	2 года	Отдел поддержки программ и управления ими	Есть	2 года, согласование с СП	Есть	Глобальный доклад УВКБ (ежегодно) Годовой доклад о деятельности Верховного комиссара	Есть; гендерные и экологические вопросы, права человека, ВИЧ и другие междисциплинарные вопросы	Учреждения ООН, НПО и межправительственные организации и правительства	Население в опасности (беженцы и т.п.) НПО Правительства	

⁷¹ Комплексная система управленческой информации.

⁷² Комплексная информационная система контроля и документации.

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
БАПОР	ССС	Генеральный комиссар	Руководство работой во всех областях и подготовка основы для бюджета по программам	6 лет	Да	Есть	2 года, согласование с СССР	Есть	Обзоры результатов, основанные на плановой документации за 2-годичный период; ежегодные обзоры результатов работы Агентства	Есть; ЦРДТ в качестве основы СП, гендерные и экологические вопросы, инвалидность и защита	Местные отделения консультируются с бенефициарами; Консультативная комиссия принимающего правительства (оргвопросы и финансы)	Палестинские беженцы	
ПРООН	Стратегический план (СП)	Исполнительный совет	Определение приоритетов развития и управления	4 года	Управление по планированию и составлению бюджета совместно с Группой поддержки операций и Группой по вопросам стратегий и осуществления преобразований	Есть	2 года, согласование с СП	Есть	Среднесрочный обзор Ежегодная отчетность (годовой доклад Администратора Исполнительному совету)	Есть	ЮНИСЕФ ЮНФПА	Государства-члены Международные НПО Частный сектор	
	Годовой план работы	Администратор/Исполнительная группа		1 год									

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюд. циклом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ЮНФПА	Стратегический план	Исполнительный совет	Обеспечение стратегических директив для организации; основа для управления по программам и подотчетности в ЮНФПА	4 года	Сектор стратегий, политики и стандартов в Отделе программ	Есть	2 года, согласование с СП С 2014 года цикл СП для фондов и программ бюджет 4 года	Есть	Среднесрочный обзор СП Годовые доклады о ходе работы для Исполнительного совета	Есть; ЦРДТ; повестка дня Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) в качестве основы СП; молодежь, права человека и гендерное равенство, партнерство и национальная ответственность, гуманитарная помощь, реформа ООН, сотрудничество Юг-Юг	ПРООН ЮНИСЕФ "ООН-женщины" Другие учреждения ООН	Государства-члены Организации гражданского общества Частный сектор	
ЮНИСЕФ	Среднесрочный стратегический план (СССП)	Исполнительный совет	Основа для программ сотрудничества со странами, чтобы их работа соотвечала общей концепции	4 года	Группа стратегического планирования в Отделе политики и практики	Есть	2 года, согласование со странами программами (бюджет по программам) и СССП (инст. бюджет)		Среднесрочный обзор; система оценки результатов за два года (отчетность и ход работы); годовой доклад Исполнительного директора для Исполнительного совета (и ЭКОСОС); ежегодные доклады о регулярных ресурсах	Есть	Государства-члены Национальные комитеты ЮНИСЕФ Организации гражданского общества Учреждения ООН		

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ЮНОПС	Стратегический план (СП)	Исполнительный директор	Определение задач высокого уровня в области миростроительства, гуманитарной деятельности и развития	4 года		Есть	2 года, согласование с СП		Среднесрочный обзор	Есть; гендерные и экологические вопросы и укрепление потенциала	Учреждения ООН	Принимающие правительства Доноры	Нынешний СП – первый в ЮНОПС
ЮНЭЙДС	Стратегия ЮНЭЙДС			5 лет						Есть; ЦРДТ, права человека и гендерное равенство	ВОЗ ЮНИСЕФ ПРООН	Всемирный банк	
"ООН-женщины"	Стратегический план			3 года		Есть			Годовой доклад	Есть; главным образом связанные с гендерным равенством	СП согласован с ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ	Государства-члены, гражданское общество, ученые, партнеры по развитию	

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ВПП	Стратегический план (СП)	Исполнительный совет	Оценка эффекта нынешней деятельности; определение приоритетов борьбы с голодом и недоеданием	2008–2013 (продлено после 2011 года); СП согласован с ЧВОП, и сейчас идет к концу подготовка СП на 2014–2017 годы	Исполнительный директор, Руководящий комитет, Группа старших руководителей, помощник Исполнительного директора по вопросам операций, Отдел планирования политики и стратегий	Есть	2 года, согласование с планом управления	Есть	Рамочная программа по вопросам управления; среднесрочный обзор	Есть; ЦРДТ, Рио+20, гендерные и гуманитарные вопросы, питание и вопросы развития	Учреждения ООН: Межд. стратегия по уменьшению опасности бедствий, ЦГВУ, УКГВ, ЮНЭЙДС, ПРООН, УВКБ, ВОЗ (ЮНФПА, "ООН-женщины", ПРООН, ЮНИСЕФ, ДЭСВ, ФАО, МФСР)	Принимающие правительства Сотрудники Бенефициары НПО Гражданское общество Исполнительный совет Частный сектор Всемирный банк Внешний эксперт	
	План управления (программа и бюджет)			2 года	Группа по вопросам управления ресурсами и подотчетности								
	СРП результатов (показатель)			Разрабатывается вместе с СП; показатели обновляются и пересматриваются по мере необходимости	Группа по вопросам управления ресурсами и подотчетности								

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
МОТ	Рамочная программа по стратегической политике (РПСП)	Административный совет	Определение стратегической ориентации Организации, чего и как она намерена достичь в течение запланированного периода	6 лет (три 2-годичных периода)	Бюро по вопросам разработки программ и управления	Есть	2 года, согласование с РПСП	Есть	Периодические обзоры планов работы на основе достигнутых результатов; самооценки страновых программ обеспечения достойной работы; 2-годичные доклады о выполнении программ	Есть (ЦРДТ, гендерное равенство, недискриминация)	Нет	Директивный орган (государства-члены) Международная конференция труда Сотрудники	
ФАО	Стратегическая рамочная программа (СРП)	Конференция ФАО	Экстраполяция целей, результатов, показателей и задач; определение путей выполнения мандата	10 лет	Управление по вопросам стратегий, планирования и управления ресурсами	Есть	2 года, согласование с ССП	Есть	Среднесрочный обзор (первый год 2-годичного периода) Доклад о ходе выполнения программ (за два года)	Есть, главным образом ЦРДТ и роль женщин в сельском хозяйстве	Нет	Государства-члены (главным образом) Региональные конференции Технические комитеты	
	Среднесрочный план			4 года									
ЮНЕСКО	Среднесрочная стратегия (ССС)	Генеральная конференция		6 лет	Бюро стратегического планирования (БСП)	Есть	2 года, согласование с СССР		Среднесрочный обзор СССР	Есть; ЦРДТ	Учреждения ООН Государства-члены Гражданское общество	НПО Межправительственные организации	

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ИКАО	Стратегические цели	Совет Ассамблеи; Фин. комитет;	Дает ИКАО 3-годовой горизонт	3 года	Группа по планированию работы	Есть	3-летний бюджет. цикл	Есть	Доклады для Совета по вопросам оценки СОЗ ИКАО ⁷³	Нет	Нет	Государства-члены	
	Скользкий план работы	Группа стар. рук. ГС		"3-годовой горизонт"									
ВОЗ	Общая программа работы (ОПР)	Директивные органы	Разработка категорий 5+1 с критериями для установления приоритетов и разработки программ в ВОЗ	10 лет	Департамент планирования, координации ресурсов и наблюдения за ходом работы (входит в кластер структур, занимающихся общими вопросами управления)	Есть	2 года, согласование с ОПР	Есть	Среднесрочный обзор бюджета по программам; оценка исполнения бюджета по программам; оценка ОПР (конец 3-го года и конец 6-го года)	Есть; ЦРДТ, связанные со здравоохранением; гендерные и экологические вопросы	Учреждения ООН, занимающиеся вопросами здравоохранения ЮНИСЕФ ЮНФПА ПРООН	Государства-члены Фонды (Альянс ГАВИ, Глобальный фонд) Ученые Гражданское общество Доноры	
				6 лет									
ВПС	Стратегия ВПС	Конгресс ВПС	Определение того, что должен делать ВПС в меняющихся условиях; согласование мероприятий	4 года	Группа стратегического планирования/составления программ и бюджета	Есть	1 год, согласование со стратегией	Есть	Совету ежегодно представляются доклады и показатели работы	Есть; ЦРДТ и экологические вопросы	Нет	Государства-члены Частный сектор	

⁷³ Сеть ИКАО по обмену знаниями.

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
МСЭ	Стратегический план	Полномочная конференция	Направление ресурсов и усилий на решение одних и тех же задач, оценка результатов и качества работы	4 года	Отдел общепрофессиональных стратегий в Департаменте по вопросам стратегического планирования и членского состава и соответствующие органы из каждого сектора	Есть	2 года, согласование со стратегическим и финансовым планами	Сейчас осуществляется	Годовой доклад об осуществлении стратегического плана	Всемирные конференции по секторам	Нет	Государства-члены, члены и участники по секторам (всего более 700 организаций частного сектора, региональные организации электро-связи и ученые)	
ВМО	Стратегический план (СП)	Всемирный метеорологический конгресс	Четкое формулирование задач на конкретный период с учетом имеющихся ресурсов	4 года	Отдел стратегического планирования в Канцелярии помощника Генерального секретаря	Есть	4 года, согласование с СП	Есть	Доклады в рамках системы контроля и оценки	Есть	Учреждения ООН	Члены Региональные ассоциации Технические комиссии Партнеры Сотрудники секретариата	В 2012 году начинается представление докладов в системе мониторинга и оценки
	Текущий план			4-годовой план работы, регулярно обновляемый для включения мероприятий, финансируемых из внебюджетных средств по мере их поступления					Регулярно обновляемый документ отражает новые виды деятельности на постоянной основе				

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ИМО	Стратегический план (СП)	Ассамблея	Составление программы работы ИМО, что позволяет ее членам и секретариату оценить успехи и повысить подотчетность	6 лет	Группа по вопросам политики и планирования в Канцелярии Генерального секретаря	Есть	2 года, согласование с ПДВУ	Нет	Обзор хода работы на постоянной основе; новый план разрабатывается каждые два года	Есть	Нет	Государства-члены Наблюдатели (международные НПО)	
	План действий высокого уровня (ПДВУ)			2 года									
ВОИС	Среднесрочный стратегический план (СССП)	Государства-члены	Руководство для разработки 2-годичных бюджетов по программам; стратегическая оценка условий работы ВОИС на среднесрочную перспективу	6 лет	Генеральный директор; Секция по вопросам управления программами и качества работы	Есть	2 года, согласование с СССП	Есть	Годовые доклады о ходе выполнения программ (одобряются государствами-членами); раз в два года доклады о ходе выполнения программ утверждаются; раз в два года контролируется реализация планов работы; среднесрочный и окончательный обзор СССП	Есть; ЦРДТ, особенно сотрудничество в целях развития. Регулирование экологических и социальных вопросов входит в число основных ценностей ВОИС	Государства-члены		

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
ЮНИДО	Среднесрочная рамочная программа (ССРП)	Совет по промышленному развитию, Генеральная конференция	Оптимизация, консолидация и согласование деятельности ради достижения целей ЮНИДО	4 года	Группа по стратегии Организации и координации (в Канцелярии Генерального директора)	Есть	2 года, согласование с ССРП	Есть	Среднесрочный обзор Регулярные доклады государствам-членам (Новая) система планирования общерганизационных ресурсов (на основе инф. технологий) позволит лучше контролировать осуществление	Есть; ЦРДТ и многосторонние соглашения об охране окружающей среды; ЧВОП ООН	Неофициально через ССПООН	Государства-члены Учреждения страны Гражданское общество	
ЮНВТО	Белая книга План осуществления Белой книги	Генеральная Ассамблея ЮНВТО Исполнительный совет	Правильная оценка нынешнего положения; корректировка запланированной деятельности с учетом изменяющихся условий	Цикла нет	Директор-исполнитель (в Группе по вопросам управления), отвечающий за программы и координацию	Есть	2 года	Есть	Доклад Исполнительному совету и Генеральной Ассамблее; доклад о выполнении и оценке программы работы; план реализации Белой книги (представляется Исполнительному совету каждые 6 месяцев)	Есть; ЦРДТ, гендерные вопросы, нищета, окружающая среда, Глобальный этический кодекс туризма	Нет	Государства-члены	

	Инструменты стратегического планирования		Цель	Цикл СП	Кто отвечает	Процесс составления СП и бюджета			Обзор между двумя циклами СП	Охват СП/междисциплинарные/общесистемные вопросы	Консультации		Комментарии
	Стратегический план	Кто утверждает				Связь с бюджетом ⁶⁹	Цикл и согласование с СП	УО-КР			Предварит. консульт. с органами системы ООН	Прочие консультации	
МАГАТЭ	Среднесрочная стратегия (ССС)	Совет управляющих Генеральная конференция	Более эффективное реагирование на новые задачи и происходящие события; обеспечение общей основы и указаний для подготовки трех 2-годичных программ и бюджетных циклов	6 лет	Центральная группа по планированию политики и разработке стратегий, созданная в 2011 году в Канцелярии Генерального директора по вопросам политики	Нет	2 года, согласование с СССР (3 бюджетных цикла на 1 стратегический план)	Есть	ГД регулярно докладывает директивным органам МАГАТЭ: Совету управляющих из 35 членов в конце каждого периода СССР представляет доклад о ходе работы по выполнению СССР Среднесрочный доклад о ходе работы после первого года 2-годичного периода; доклад о ходе выполнения программ в конце 2-годичного периода	Есть; ЦРДТ и междисциплинарные вопросы, такие как здоровье человека, лечение от рака, продовольственная безопасность, управление водными ресурсами, применение в промышленности и экологический мониторинг	Некоторые организации системы ООН на этапе планирования, например ФАО, ВОЗ	Государства-члены	

Приложение II

Часть А. Расходы на подготовку планов: листаж и стоимость документов (основа таблицы: ответы на вопросы ОИГ по состоянию на май 2012 года)

Организация	Листаж документов по стратегическому планированию	Связанные с ними расходы
ООН	Стратегическая рамочная программа на 2010–2011 годы: 506 страниц, из них 482 страницы – вторая часть (где все разделы объединены).	
ЮНОДК	Стратегия на 2008–2011 годы: 18 страниц.	Эта работа проводится в централизованном порядке Отделом по планированию программ и бюджету в Центральных учреждениях ООН, поэтому дезагрегированных данных по ЮНОДК не имеется.
ЮНЕП	Среднесрочная стратегия на 2010–2013 годы, 30 страниц.	
ООН-Хабитат	ССИП: 9 страниц.	
УВКБ	Обзор его планов содержится в публикации под названием "Глобальный доклад" – это документ, имеющий примерно 120 страниц и сопровождаемый компакт-диском с отдельными главами из 4–5 страниц по каждой из 40 операций в отдельных странах мира.	Когда шла подготовка настоящего доклада, стоимость издания "Глобального доклада" не была известна.
УВКПЧ	Глобальные стратегические приоритеты на 2012–2013 годы: 15 страниц. Стратегический план управления на 2010–2011 годы: 160 страниц.	
БАПОР	Среднесрочная стратегия: около 50 страниц. Планы выполнения стратегии и приложения: около 70 страниц.	Редактирование, типографские работы, письменный перевод и распространение не ведут к таким расходам, которые можно было бы считать большими, учитывая масштабы усилий по разработке этого документа. Все расходы на документацию в течение двухгодичного периода составляют около 30 000 долл. США.
ПРООН	Стратегический план ПРООН на 2008–2011 годы: 45 страниц. "Поднимаем планку: стратегические цели укрепления ПРООН": 11 страниц.	

Организация	Листаж документов по стратегическому планированию	Связанные с ними расходы
ЮНФПА	Стратегический план: 43 страницы. Среднесрочный обзор: 32 страницы.	Конкретной информации о расходах на письменный перевод, типографские работы и распространение нет.
ЮНИСЕФ	В среднесрочном стратегическом плане, утвержденном в 2005 году, было 111 страниц, включая 43 страницы с таблицами, показывающими результаты. Эти таблицы обновляются каждые два года, а в последнем варианте таблиц, обновленном в 2012 году, было 39 страниц.	
ВПП	Стратегический план на 2008–2013 годы: 32 страницы.	Стратегический план был переведен собственными кадрами на другие языки (английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский). Общие расходы на 10 000 экземпляров: 8 209 евро, включая 1 880 евро за графику (по обменному курсу на 14 ноября 2012 года – 10 500 долл. США).
ЮНОПС	Стратегический план: около 30 страниц.	Расходы на письменный перевод (на испанский и французский языки) были связаны с оплатой работы своих сотрудников в течение примерно 4 недель (только зарплата – общие расходы оцениваем в 8 000 долл. США). Расходы на типографские работы и распространение составили около 15 000 долл. США.
МОТ	Программа и бюджет на 2012–2013 годы: 141 страница на английском языке, 165 страниц на французском языке, 172 страницы на испанском языке. Концепция деятельности и приоритеты на 2010–2015 годы: 17 страниц.	
ФАО	Стратегическая рамочная программа на 2010–2019 годы: 34 страницы. Среднесрочный план (ССП)/Программа работы и бюджет (ПРБ): 240 страниц.	ССП/ПРБ 2012–2013 (письменный перевод и типографские работы: 232 000 долл. США). ССП/ПРБ 2012–2013: Интернет-приложения (письменный перевод и типографские работы: 21 400 долл. США). ССП/ПРБ 2012–2013: информационные примечания (письменный перевод и типографские работы: 54 200 долл. США). Среднесрочный обзор, 2010 год (письменный перевод и типографские работы: 52 200 долл. США).
ИКАО	Примерно 94 страницы.	
ВОЗ	СССП: 114 страниц. ОПР: 45 страниц.	

<i>Организация</i>	<i>Листаж документов по стратегическому планированию</i>	<i>Связанные с ними расходы</i>
ВПС	Стратегический документ: не более 40 страниц. Сопровождающий его план работы: не более 40 страниц.	
МСЭ	Стратегический план: около 120 страниц.	
ВМО	Стратегический план на 2012–2015 годы: 20 страниц.	Публикуется главным образом в Интернете, а типографским способом – только по просьбе членов и партнеров.
ИМО	Стратегический план: 16 страниц. План действий высокого уровня: 34 страницы.	
ВОИС	СССП 2010–2015: 59 страниц.	
ЮНИДО	ССРП: 60 или больше страниц. ПРБ: примерно 125 страниц. Среднесрочный обзор ССРП: 30 страниц.	В соответствии с решением ЮНИДО о сокращении потребления бумаги директивные документы печатаются в очень ограниченных количествах.
ЮНВТО	Белая книга: 32 страницы.	Письменный перевод: около 20 000 евро. Типографские работы: документы, принимаемые на заседаниях, не печатаются типографским способом; участники сами делают распечатки с Интернета.
МАГАТЭ ⁷⁴	ССС (2012–2017): 8 страниц. ПРБ (2012–2013): примерно 180 страниц.	2 200 евро.

⁷⁴ В рамках всей системы Организации Объединенных Наций МАГАТЭ занимает второе место после ООН-Хабитат по краткости своего СП. Расходы на его подготовку самые низкие по сравнению с другими международными организациями.

Приложение II

Часть В. Расходы на подготовку планов: ресурсы, выделяемые на этот процесс

(основа таблицы: ответы на вопросники ОИГ по состоянию на май 2012 года)

Организация	Время на подготовку/исследования	Выделенные сотрудники (группа для централизованной координации)	Время для внутренних консультаций	Расходы на:	
				Письменный перевод	Типографские работы/распространение
ООН		Только для СРПООН: работа сотрудников Секретариата по обслуживанию различных комитетов и других органов стоимостью примерно в 10,3 млн. долл. США (А/57/387, пункт 162).	3–4 месяца		Стратегическая рамочная программа на 2010–2011 годы имеет листаж в 506 страниц, из которых 482 страницы занимает вторая часть (объединяющая все разделы) (УППБС).
ЮНКТАД*					
ЮНОДК	2 месяца	1 x C-4, 1 x C-5, 1 x ОО-6			
ЮНЕП	12 месяцев	1 x C-5, 1 x C-2			
ООН-Хабитат	24 месяца	2 x C-5, 2 x C-4			
УВКБ	2 месяца		5 недель		
УВКПЧ**					
БАПОР	> 12 месяцев	2 сотрудника		30 000 долл. США	
ПРООН	15 месяцев		3–4 месяца		
ЮНФПА	18 месяцев				
ЮНИСЕФ	9 месяцев	1 x C-5, 1 x C-4, 1 x C-2 Сюда не включено почти 3–5 человеко-месяцев работы более чем 15 сотрудников на уровне C-5 и Д-1 во всех центральных подразделениях и не менее 2 человеко-месяцев работы сотрудников на уровне C-5 в 7 региональных отделениях.	5–7 месяцев Кроме того, проводятся три сессии на внебюджетные средства и несколько неофициальных встреч с государственными членами.		
ВПП	24 месяца				
ЮНОПС	Несколько месяцев			8 000 долл. США	15 000 долл. США

Организация	Время на подготовку/исследования	Выделенные сотрудники (группа для централизованной координации)	Время для внутренних консультаций	Расходы на:	
				Письменный перевод	Типографские работы/распространение
МОТ	10 месяцев	10 сотрудников категории С (50%) 1 сотрудник категории ОО (50%)	8–10 месяцев		
ФАО	24 месяца		24 месяца	ССП/ПРБ 2012–2013, 232 000 долл. США. ССП/ПРБ 2012–2013 Интернет-приложения, 21 400 долл. США. ССП/ПРБ 2012–2013, Информационные примечания, 54 200 долл. США. Среднесрочный обзор, 2010 год, 52 200 долл. США.	
ИКАО	6 месяцев	3 сотрудника	3–5 месяцев		
ВОЗ	18–24 месяца	5 сотрудников, занятых только этой работой; не менее 3–4 сотрудников в каждом региональном отделении	9–12 месяцев		
ВПС	30 месяцев				
МСЭ	12–18 месяцев				
ВМО	36 месяцев	1 x С-5, 1 x ОО-6			
ИМО	6 месяцев	2 сотрудника	30–40% рабочего времени		
ВОИС	12 месяцев		6 месяцев		
ЮНИДО	12 месяцев	1 сотрудник, занятый только этой работой; несколько сотрудников, частично занятых этой работой			
ЮНВТО	24 месяца		18 месяцев	20 000 евро	
МАГАТЭ	12 месяцев	3 сотрудника ⁷⁵	12 месяцев	2 200 евро	

* На вопросник не ответили.

** Не ответили на вопросы в разделе 13.

⁷⁵ Эти функции включены в программу текущей работы старших руководителей.

Приложение III

Обзор мер, которые должны быть приняты участвующими организациями для выполнения рекомендаций Объединенной инспекционной группы (JIU/REP/2012/12)

	Ожидаемый эффект	ООН, ее фонды и программы													Специализированные учреждения и МАГАТЭ														
		КСР	ООН*	ЮНКТАД	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	ЮНОДК	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЭЙДС	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ВМО	ВПС	ЮНВТО	ВОЗ	ВОИС
Доклад	Для выполнения	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>													
	Для информации	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>													
Рекомендация 1	c	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Рекомендация 2	d		E																										
Рекомендация 3	e	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Рекомендация 4	c		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Рекомендация 5	c		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L

Условные обозначения: L: рекомендация для принятия решения директивным органом. E: рекомендация для принятия решения руководителем. : рекомендация не требует действий от данной организации. **Ожидаемый эффект:** a: усиление подотчетности; b: распространение передового опыта; c: укрепление координации и сотрудничества; d: улучшение контроля и выполнения; e: повышение результативности; f: значительная экономия средств; g: повышение экономической эффективности. o: прочее.

* Охватывает все структуры, перечисленные в ST/SGB/2002/11, за исключением ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ, БАПОР.