ДОКЛАД

О СРЕДНЕСРОЧНОМ ПЛАНИРОВАНИИ

В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Докладчик: Морис Бертран

Объединенная инспекционная группа

Женева,

январь 1974 г.

JIU/REP/74/1

ДОКЛАД О СРЕДНЕСРОЧНОМ ПЛАНИРОВАНИИ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Докладчик: Морис Бертран

Объединенная инспекционная группа

Женева,
январь 1974 г.

GE.74-2214

Примечание: Это заглавие было принято из соображений краткости; доклад касается непосредственно лишь пяти организаций (ООН, МОТ, ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ), а также ПРООН. Остальные организации могли бы, при случае, найти для себя интересное в описаниях или предложениях, содержащихся в этом докладе, но рекомендации не относятся к ним непосредственно. Зато в докладе рассмотрены также проблемы, связанные с программированием по странам оперативной деятельности ПРООН в связи с вопросом среднесрочного программирования.

Примечания к некоторым терминам, использованным в докладе

1°) Объяснение термина "межправительственный механизм" см. в примечании, находящемся в начале главы IX на стр. 136.

2°) Под "политическими комитетами" имеются в виду все межправительственные органы экспертов или трехсторонние органы, призванные высказываться относительно программ и бюджетов организаций или же относительно программ, финансируемых за счет таких внебюджетных фондов, как ПРООН; этот термин включает Экономический и Социальный Совет и Генеральную Ассамблею ООН.

В более широком ходу выражение "межправительственные комитеты", но оно не подходит к Совету и комитетам МОТ; поэтому оно в докладе, как правило, не применяется.

3°) Под "советами организаций" или "управляющими комитетами и советами организаций" имеются в виду комитеты и советы, которые определяют программу и бюджет каждой организации. В ООН под этим термином обычно имеются в виду ККАБВ и КПК.

4°) В настоящем докладе под термином "пять организаций" имеются в виду ООН, МОТ, ЮНЕСКО, ФАО и ВОЗ.

СОДЕРЖАНИЕ

		Пункты	Стр.
Глава I -	Постановка проблемы	1-11	1-10
Глава II -	Бюджеты программы	12-34	11-28
Глава III -	Документы, содержащие "среднесрочные планы"	35-56	29-42
Глава IУ -	Отношение советов и комитетов различных организаций к вопросу	57-68	43-54
Глава У -	Программирование по странам	69-80	55-64
Глава УI -	Что делают международные организации. Существующий порядок очередности и нынешние задачи	81-104	65-85
Глава УII -	Определение проблем,очередности задач, а также необходимый пересмотр механизмов по принятию решений	105-140	86-112
	I. Определение проблем, очередности и задач и необходимость установления "предварительной сметы"	109-118	89-95
	II. Типовая схема отношений с секретариатами и политическими комитетами	119-140	96-112
Глава УIII -	Переориентация деятельности по техническому сотрудничеству и исследовательской деятельности	141-162	113-135
	I. Переориентация деятельности по техническому сотрудничеству	146-157	118-130
	II. Переориентация исследовательской деятельности	158-162	131-135
Глава IX -	Проблема "межправительственного механизма" и разработка второго этапа создания системы программирования	163-170	136-143
Глава X -	Резюме и перечень рекомендаций	171-197	144-159
	I. Резюме	171-188	144-153
	II. Перечень рекомендаций	189-197	154-159

ГЛАВА I

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

1. Давность и эволюция проблемы

Потребность внести немного порядка и ясности в чрезвычайно разнообразную деятельность - слишком часто побочную деятельность - международных организаций и стремление отобрать из этой совокупности - благодаря сосредоточению усилий - несколько программ, эффективность которых не могла бы оспариваться, зародились вместе с самой системой Объединенных Наций. По мере того как росло количество экономических и социальных областей, в которых государства-члены просили их действовать, международные организации все более стремились преодолеть основное противоречие между их универсальным признанием и скудностью их финансовых средств. Так, забота о программировании, о планировании, о четком определении задач, о лучшем выборе приоритетов, об оценке конечных результатов возникла, как только организации системы ООН начали функционировать. Однако программы деятельности расширились, размножились, стали более разнообразными, гораздо быстрее, чем разрабатывались решения, отвечающие требованиям порядка и эффективности. Поэтому ничего удивительного нет в том, что несколько лет тому назад, ввиду введения более строгих финансовых условий начали применяться более систематизированные меры.

2. Этапы эволюции[1/]

Первые бюджеты-программы, т.е. первые попытки совместного представления программы и бюджета, датируются началом 50-х годов для ЮНЕСКО (1951 г.) и для ФАО (1952 г.), в то время как ВОЗ избрала такое оформление уже в 1948 году. Также в 1951 году ЮНЕСКО решила впервые представить двухгодичный бюджет (1953-1954 гг.), а за ней последовала ФАО в 1957 году (на 1958/59 финансовый год); МОТ и ООН стали принимать бюджеты-программы и придерживаться двухгодичного цикла лишь позднее: к концу 60-х годов для МОТ, в два этапа (финансовый 1967 год и финансовый 1970/71 год), и лишь в 1972 году для ООН, которая ввела оба изменения одновременно для 1974-1975 финансового периода. К тому же времени новая более современная форма бюджета-программы была принята ФАО на 1972-1973 финансовый период и ВОЗ на 1975 финансовый год. Начиная с 1976 года, все пять организаций будут иметь двухгодичные бюджеты-программы.

Среднесрочное планирование было введено гораздо позднее, а именно в начале 70-х годов для четырех организаций (поскольку ВОЗ уже в 1952 году начала представлять "программу работы на определенный период" - фактически на пять лет). Наметки среднесрочных планов уже сейчас существуют в самых различных формах в пяти организациях. Наконец, система "программирования по странам" была принята ПРООН в 1970 году (принятие "договоренности на период 1972-1976 гг."). Некоторые организации начинают думать о возможности принятия аналогичного порядка: в бюджете ВОЗ на 1975 год имеются "программы по странам"; со своей стороны, ФАО и ЮНЕСКО предприняли ряд исследований по странам, которые также смогут послужить основой для системы программирования.

3. Окончание первого этапа

Анализ материалов по программированию и планированию, который содержится в следующей главе, покажет, что это перечисление дат само по себе имеет лишь ограниченное значение, ибо термины "бюджет-программа" и "среднесрочный план" охватывают довольно различную реальность в отдельных организациях. Следует, однако, подчеркнуть ускорение

1/ См. прилагаемую таблицу I. Подробности приведены в приложении I.

Таблица I

Главные даты принятия и осуществления различных мер, содействующих введению системы программирования

- Принятие бюджета-программы

ВОЗ	-	с самого основания
	- 1972 г. изменение на финансовый период	1975
ЮНЕСКО	- 1951 г. на финансовый период	1953-1954
ФАО	- 1952 г. на финансовый период	1953
	- 1969 г. изменение на финансовый период	1962-1963
МОТ	- 1966 г. на финансовый период	1967
ООН	- 1962 г. на финансовый период	1974-1975

- Принятие двухгодичного бюджета

ЮНЕСКО	- 1951 г. на финансовый период	1953-1954
ФАО	- 1957 г. на финансовый период	1958-1959
МОТ	- 1968 г. на финансовый период	1970-1971
ООН	- 1972 г. на финансовый период	1974-1975
ВОЗ	- 1973 г. на финансовый период	1976-1977

- Принятие среднесрочного плана

ВОЗ	- 1952 г. программа работы на определенный период	(5 лет)
ЮНЕСКО	- 1968 г. на период	1971/1976 (6 лет)
	1970 г. второй план на период	1973/1978 (6 лет)
ФАО	- 1969 г. на период	1972/1977 (6 лет)
МОТ	- 1970 г. на период	1972/1977 (6 лет)
	второй план на период	1974/1979 (6 лет)
ООН	- 1972 г. на период	1974/1977 (4 года)
ВОЗ	- 1972 г. новая формула, которая будет введена в	1976

- Принятие программирования по странам

ПРООН	- 1970 г. принятие "договоренности" применение к 82 странам в 1972 и 1973 гг. на период, как правило, 5 лет	1972/1976
ВОЗ	- 1973 г. первые программы по странам в бюджете-программе 1975 года	1975
ФАО/ЮНЕСКО	- 1971/1973 гг. первые исследования по странам	1971/1973

этой тенденции, начиная с 1966 года[1]. Период в три года (1970, 1971 и 1972 гг.), в течение которого была принята система программирования по странам ПРООН (1970 г.) и началось ее системетическое применение, в течение которого были приняты резолюции ВАЗ 25.23 и ВАЗ 25.24 от 23 мая 1972 года Всемирной ассамблеей здравоохранения[2] и, наконец, была принята резолюция 3043 (XXVII)[3] Генеральной Ассамблеей ООН 19 декабря 1972 года, отмечает конец первого этапа по пути, который, по-видимому, приведет к возобновлению методов деятельности всех организаций системы ООН.

4. Необходимость сравнительного изучения

Различные компетентные межправительственные комитеты названных организаций впервые или вновь, особенно за последние годы, серезно рассматривали проблемы, связанные с введением этих методов, причем некоторые из них приобрели настоящий опыт бюджетного программирования или, позднее, опыт среднесрочного планирования и программирования по странам. Однако эти различные комитеты, советы или конференции смогли, как правило, изучить лишь опыт, проводимый в их организации, что легко понять, но им не была дана возможность проводить четкие сопоставления между различными проводимыми экспериментами. Всеобщее принятие системы программирования может иметь смысл, только если оно облегчит гармонизацию методов и подготовит объединение программ. Ввиду этого настал момент предложить проведение сравнительного изучения, и это является одной из задач настоящего доклада.

1/ Эта тенденция в довольно значительной мере поощрялась рекомендациями Специального комитета экспертов по рассмотрению финансового положения Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений (документ A/6343), а также выпуском в 1969 году Исследования способности системы Организации Объединенных Наций по содействию развитию (Женева, 1969 г. DP5) и доклада Объединенной инспекционной группы, озаглавленного "Программирование и бюджеты в системе Организации Объединенных Наций" (A/7822, 3 декабря 1969 года).

2/ Резолюция 3199(XXVIII) от 18 декабря 1973 года подтвердила и расширила охват резолюции 3043.

3/ Эти решения были дополнены резолюциями ВАЗ 26/37 и ВАЗ 26/38 в 1973 году.

5. Необходимость договоренности о дальнейшем направлении деятельности

Изучение всей совокупности данных по этой проблеме в рамках системы ООН в целом является, по-видимому, необходимым, тем более,что встреченные трудности рискуют вскрыть расхождения во мнениях между различными организациями относительно пути, которого следует придерживаться в будущем. В целом можно конечно констатировать большое сходство в замечаниях и требованиях различных комитетов относительно улучшения представления документов, более значительной точности в определении задач и совершенствования методов. Однако нет сомнения в том, что сопоставление взглядов на будущее является необходимым, если стремиться к принятию общей методики.

6. Место методологических исследований в рамках более широких вопросов

Тот факт, что довольно широкая договоренность была, по-видимому, достигнута относительно необходимости программирования и планирования деятельности основных организаций системы ООН с целью достижения общих целей, не позволяет, однако, утверждать, что эта договоренность отражает глубокое согласие относительно концепций и роли этих организаций в экономической и социальной области. Это общее принятие методов программирования совпадает, кроме того, с пересмотром самого характера экономической и социальной деятельности организаций системы ООН. Через исследования, касающиеся "единого подхода" к развитию, "коллективной экономической безопасности", "экономических прав и обязанностей государств", проблем, возникающих в связи с частными иностранными капиталовложениями в развивающихся странах, суверенного права этих стран на их природные богатства, роли многонациональных предприятий, мер, которые следует принять в пользу наименее развитых стран, проблем, касающихся окружающей среды, и т.д., вскрывается фактически почти полное возобновление данных вопроса о типе отношений, которые должны существовать между богатыми странами и различными категориями менее богатых или действительно бедных стран, и о роли, которую в этой области должны играть международные организации. Эти заботы и вопрошания укладываются в свою очередь в еще более широкие рамки; под вопрос ставится структура экономических, денежных и торговых отношений не только между богатыми и бедными странами, но и между самими богатыми странами; широкие торговые переговоры между Соединенными Штатами и Европой, в частности, уже сейчас распространяются не только на валютные проблемы, но и на соображения, касающиеся самих экономических и политических структур. В то же самое время во всем мире

различными методами и с различным успехом осуществляется процесс экономической интеграции между соседними странами одного и того же континента. И наконец, последние события - повышение цен на нефть и "кризис энергии" - только подтверждают самым резким образом тот факт, что общие структуры ставятся под вопрос.

7. Распространенность потребности в долгосрочных прогнозах

Все эти проблемы требуют проведения трудных дипломатических переговоров для выявления общих перспектив в этих экономических и социальных областях. Однако один лишь метод долгосрочных прогнозов может позволить установить необходимые рабочие предпосылки. Для разработки политики отдельных стран в области программирования и планирования, которая все более обусловлена международным положением, требуется не только более четкая и более полная информация об этом положении, но и общая справочная база как в мировом, так и в региональном плане. Начало ответа на этот вопрос конечно дается Международной стратегией ООН на второе Десятилетие развития. Однако можно задаваться вопросом о том, не желают ли многие страны получить гораздо более четкие ответы, дающие систему анализа, ознакомиться с некоторыми направлениями, гораздо ближе подходящими к типам проблем, которые каждому правительству приходится разрешать в плане страны. При таких обстоятельствах ощущаемая государствами-членами потребность развивать прогнозирование и среднесрочное и долгосрочное планирование самих международных организаций, несомненно, отражает стремление к уяснению вопросов, приобретающее в таком контексте такое значение, которое несомненно следует уточнить. А если международные организации были способны положительно ответить на эту потребность - т.е. дать коллективу государств оперативное орудие признанного качества для глобального перспективного пересмотра и детального анализа широких мировых проблем, - то эта способность была бы сама по себе новым и важным политическим фактом.

8. Основные вопросы

Ввиду этого, определение нового этапа в этом направлении требует не только простого сопоставления того, что было сделано основными организациями. Оно требует, чтобы четкие технические ответы были даны на целый ряд вопросов, о которых все думают и в числе которых можно привести следующие:

- Какое определение можно дать слову "задачи" в международной организации и как это определение может отразиться на программировании и, в особенности, на разработке материалов программы?

- В какой мере, в каких областях и какими методами действительно возможно разрабатывать серьезные прогнозы деятельности на четыре, пять или шесть лет? И какова степень гибкости, которая должна оставаться при планировании?

- Какое соотношение может существовать между "программированием по странам", с одной стороны, и, с другой стороны, среднесрочным планированием в организациях?

- Как программирование может применяться в рамках заранее установленных финансовых пределов и, более широко, каковы механизмы, которые могли бы позволить государствам-членам определять порядок очередности?

- В какой момент и в какой форме можно подумать о принятии системы программирования, которая позволяла бы с учетом различных задач производить выбор между различными вариантами решений (как это предлагается в рамках наиболее сложных систем типа СППБ)?

- Какую роль и какую степень инициативы принятие подобной системы должно оставить и оставит секретариатам различных организаций, если определение более четких задач и сроков должно потребовать со стороны межправительственных комитетов более строгого контроля и более широких возможностей оценки? Более того, какими должны быть функции и охват различных "служб программирования"?

- Какую роль следует предоставить региональным органам в рамках механизмов программирования?

- Каковым является возможный порядок реорганизации межправительственных механизмов, который позволил бы государствам-членам высказаться одновременно по совокупности программ и финансовым средствам?

- Как методы планирования и программирования могут способствовать улучшению качества управления в организациях и облегчить оценку полученных результатов?1/

- Ввиду вспомогательного характера деятельности ООН и всех организаций системы ООН по сравнению со всеми существующими программами международного сотрудничества и, тем более, по сравнению со всей экономической и социальной деятельностью государств-членов, какое соотношение можно было бы установить между работой международных организаций по программированию и плановой деятельностью отдельных стран? Иными словами, имеется ли место для среднесрочных планов деятельности международных организаций в рамках Международной стратегии на второе Десятилетие развития?

9. Начало рассмотрения основных проблем, касающихся роли международных организаций

Число и значение этих вопросов показывают, что,направившись по этому пути, международные организации приступили к изучению основных проблем и что их исследования в области программирования и планирования могут быть отнесены к числу средств, благодаря которым они в настоящее время ставят под вопрос саму концепцию их деятельности в

1/ По мнению некоторых специалистов по проблемам программирования в рамках системы ООН, повышение качества управления, контроль за осуществлением программ и, наконец, оценка полученных результатов должны, по-видимому, рассматриваться как конечная цель всякого программирования.

Я же, со своей стороны, полагаю, что этот аспект проблемы имеет в самом деле большое и даже ключевое значение: бесполезно определять цели, если нельзя гарантировать, что они будут достигнуты.

Тем не менее думается, что проблемы формулировки задач должны изучаться и разрешаться до проблемы осуществления программ и проблем оценки деятельности. Эти проблемы формулировки очень трудно, как это показано в докладе, разрешить. Зато, когда удается их хотя бы частично разрешить, это дает возможность с пользой приступать к проблемам осуществления и оценки. И если до сих пор усилия в области оценки не принесли никаких ценных результатов, то это, видимо, потому что проблемы не были поставлены в надлежащем порядке. Поскольку настоящий доклад посвящен именно разработке задач, он непосредственно направлен на улучшение методов управления и оценки.

экономическом и социальном плане. Основным вопросом в этой области является, быть может, тот, который касается расстояния, отделяющего функцию вдохновления всей совокупности довольно вспомогательной оперативной деятельности от попытки определить глобальную политику экономического и социального сотрудничества не только между развитыми и развивающимися странами, но и между всеми странами мира.

10. Два аспекта проблемы

В таких условиях поставленная здесь проблема может быть резюмирована следующим образом: согласно общему мнению, необходимо, по-видимому, определить следующий этап по направлению к созданию лучшей системы программирования и планирования экономической и социальной деятельности. Однако это определение не может ограничиваться рассмотрением возможных видов улучшения оформления некоторых документов. Оно требует углубленных исследований в плане методики для определения проблем, которые международные организации должны попытаться разрешить, и для определения задач, которые они должны перед собой поставить. Таким образом, следует попытаться определить:

- не только как наилучшие методы программирования и планирования могли бы позволить лучше устанавливать очередность мероприятий и иметь более четкие и легче оцениваемые задачи,
- но также выяснить, как в рамках такого пересмотра можно было бы более четко определить конечные цели и общую концепцию деятельности международных организаций в экономической и социальной области.

11. План доклада

Остальные разделы настоящего доклада покажут к тому же, что не возможно проводить первое изучение, не занимаясь вторым, и что фактически стремление государств-членов к четкому определению долгосрочных задач подразумевает стремление к "перераспределению" экономической и социальной деятельности ООН в совершенно новом направлении. В таких условиях необходимо, по-видимому,-чтобы в секретариатах и делегациях поощрялись коллективные исследования, которые одни могут позволить надеяться на разрешение этой проблемы, - попытаться в последовательном порядке рассмотреть:

1) нынешнее положение: бюджеты-программы (глава II), документы, содержащие среднесрочные планы (глава III), отношение комитетов и советов различных организаций к вопросу (глава IУ), программирование по странам (глава У);

2) существующий порядок очередности и нынешние задачи; что делают международные организации (глава УI);

3) необходимый пересмотр механизмов по принятию решений в области определения проблем, очередности и задач (глава УII);

4) переориентация деятельности по техническому сотрудничеству и исследовательской деятельности (глава УIII);

5) проблема "межправительственного механизма" и разработка второго этапа создания системы программирования (главы IX и X).

ГЛАВА II

БЮДЖЕТЫ-ПРОГРАММЫ

12. Специфические аспекты бюджетов-программ

В числе трех категорий документов программирования, которые существуют в организациях (бюджеты-программы, среднесрочные планы, документы по различным программам), каждая из которых отвечает специфическим потребностям, только те, которые в своем заглавии имеют слово "бюджет", потребовали до сих пор юридических решений, утверждающих финансовые меры (разрешения на поступления и расходы). Это положение, быть может, изменится, когда точная роль и точное место "среднесрочных планов" будут определены. Однако при настоящих условиях "бюджеты-программы", несмотря на нововведения в этой области, имеют наиболее традиционные аспекты и представляют наиболее непосредственную практическую пользу, которую легче всего понять. Поэтому неудивительно, что эти документы - несмотря на то, что они находятся на различных этапах развития - не имеют между собой основных различий и, по-видимому, постепенно приближаются к такой форме, которую можно было бы, вероятно, довольно быстро привести к единообразию без больших трудностей.

13. Сходство между бюджетами-программами пяти организаций

Все эти бюджеты-программы являются объемистыми документами - в среднем по 400 стр. - от 210 стр. в МОТ и до 712 стр. в ВОЗ.

- Эти документы (за исключением документов ВОЗ, где утверждение бюджета проводится в форме одобрения простой резолюции) обычно публикуются дважды: бюджетная смета, а затем утвержденный бюджет.

- Все эти документы (по крайней мере бюджетная смета) содержат "Введение" Генерального директора или Генерального секретаря, в котором комментируются новые направления программы или новые аспекты программирования.

- Их основная структура относится в целом к одному и тому же типу: основная часть документов состоит из "основных программ", подразделенных на "программы" и "подпрограммы" (в отдельных организациях принята несколько различная терминология). Эти "основные программы" обычно соответствуют главным секторам деятельности организаций. Эта основная часть, которая соответствует деятельности основных департаментов и отделов, дополняется традиционными главами по следующим, в частности, вопросам: общая политика и управление - общая администрация и поддержка программы, разное.

- Как правило, на уровне "подпрограмм" или "элементов программы" дается описание или перечисление основных задач и с различной степенью ясности и точности прилагается план работы, оправдывающий соответствующие просьбы ассигнований. Различные таблицы, штатное расписание, бюджетные и внебюджетные ассигнования, распределение ассигнований по характеру расходов обычно дополняют эти описания.

- Наконец, во всех этих документах имеются значительные приложения, в которых представляются резюме или дополнительная разбивка данных о кадрах и об ассигнованиях, таблицы, указывающие различия по сравнению с предыдущими годами, а иногда и расписание намечаемых совещаний и перечень предложенных публикаций.

14. Различия

Наиболее существенные различия касаются степени точности, с которой определяются задачи, или, более широко, методов изложения программ.

В настоящем докладе можно провести следующие разграничения между:

- с одной стороны, ЮНЕСКО, ФАО и МОТ, нашедшие, каждая в своем роде, довольно четкий метод изложения, который, хотя,несомненно,и может быть усовершенствован, но дает уже довольно ясное представление о предпринятой деятельности;

- с другой стороны, ООН, которая представляет ныне впервые "бюджет-программу" и которая далеко еще не достигла такой же степени четкости и ясности;

- и наконец, ВОЗ, "бюджеты-программы" которой до 1974 года включительно представлялись с весьма существенными различиями в степени четкости в зависимости от типа описываемой деятельности, но которая для своего бюджета на 1975 год приняла новое оформление.

ЮНЕСКО, ФАО, МОТ

15. Типы оформления

Различия между методами изложения этих трех организаций являются довольно малозначительными; можно, однако, привести следующие:

- Тип оформления: Для ЮНЕСКО оформление по широким программам деятельности органических департаментов соответствует самой административной структуре Организации (1. Образование. 2. Точные и естественные науки. 3. Социальные науки, гуманитарные науки и культура. 4. Информация. 5. Международные нормы), равно как и для МОТ (Отраслевая деятельность[1/], исследования и центральное планирование, условия труда и жизни, планирование и содействие повышению уровня занятости, развитие людских ресурсов, развитие социальных институтов, международные нормы труда). Зато для ФАО выбор шести "областей концентрации"[2/] программы (1. Мобилизация людских ресурсов. 2. Производство и производительность. 3. Питание и протеины. 4. Сохранение ресурсов и контроль заболеваний. 5. Сельскохозяйственная политика и планирование. 6. Основные экономические и статистические службы) не сопровождался реорганизацией административной структуры с учетом этой разбивки. Структура органических департаментов ФАО (Социально-экономическая политика, сельское

1/ "Отраслевая деятельность" не соответствует административному отделу.

2/ Именуемых "областями предпочтительной деятельности" в бюджете-программе на 1974-1975 гг.

хозяйство, рыболовство, лесоводство, развитие, а также региональные отделения) лишь частично совпадает со структурой программ[1/].

16. Состав "основных программ"

В каждой организации принята своя терминология (которую, однако, легко можно было бы унифицировать), но легко понять, что "главы" бюджета ЮНЕСКО (которые соответствуют "секторам" Организации) более или менее соответствуют широким "программным задачам" ФАО и "основным программам" МОТ. Эти основные программы подразделяются следующим образом:

- в ФАО они подразделяются на "программы", которые,в свою очередь, подразделяются на "подпрограммы", причем в бюджете на 1975-1975 гг. по главе 2 "Технические и экономические программы" насчитывается шесть широких "программных задач" (так называемые "области концентрации"), 17 "программ" и 74 "подпрограммы";
- в МОТ они подразделяются на "программы", которые также, в свою очередь, подразделяются на "подпрограммы": в бюджете на 1974-1975 гг. насчитывается 16 "основных программ деятельности", подразделенных на 100 "программ" и 440 "подпрограмм";
- в ЮНЕСКО они подразделяются на "подглавы" и "разделы", в числе которых по бюджету на 1973-1974 гг насчитывается 5 глав "по выполнению программы" (статья 117), 20 "подглав" и 49 "разделов"; каждый "раздел",в свою очередь, подразделяется на проекты, подразделенные на параграфы, пронумерованные непрерывным образом и содержащие, как правило, соответствующие бюджетные ассигнования. Весь проект бюджета на 1973-1974 гг. содержит 8 020 параграфов такого типа. Это число сведено до 1 581 в утвержденном бюджете, текст которого несколько отличается от текста проекта бюджета.

1/ Это различие связано с проблемой, которая остается еще нерешенной: например, ЮНЕСКО тоже задавалась аналогичным вопросом, а именно, следует ли сопровождать созданием новых административных "горизонтальных"структур возникновение так называемых "межведомственных" программ (наркотические средства, права человека, молодежь, народонаселение, окружающая среда и т.д.) или нет. По просьбе Генерального директора ЮНЕСКО в августе 1972 года Объединенная инспекционная группа разработала доклад (JIU/REP/72/6), озаглавленный "Межведомственные программы ЮНЕСКО". В этом докладе делался четкий вывод о том, "что бесполезно предлагать новые горизонтальные структуры в целях координации, связанные с межведомственными программами". Однако Исполнительный совет Организации еще не высказался окончательно по этому вопросу.

Объем каждого из этих вторичных подразделений, как видно, весьма различен в каждой из трех организаций. Сумма бюджетных ассигнований, соответствующих каждому из них, не дает также четкого представления об их относительном значении[1/].

17. Пояснительные тексты

Текст, поясняющий запрашиваемые ассигнования по каждой программе, подпрограмме или разделу, устанавливается, по-видимому, во всех трех организациях по довольно устойчивой типовой системе. Естественно, от качества этого пояснительного текста и зависит степень четкости в определении задач. В ФАО пояснительный текст приводится лишь на уровне "подпрограмм"; в МБТ он приводится на уровне "основных программ" и "программ"; в бюджете ЮНЕСКО к каждой главе дается введение, затем довольно краткий пояснительный текст для каждой "подглавы" и подробный "план деятельности" для каждого раздела. Таким образом, самые важные тексты даются на уровне "подпрограммы" (ФАО), "программы" (МОТ) и "раздела" (ЮНЕСКО).

1/ Так, при незначительных различиях в общей сумме бюджета (бюджетная смета для указанных двухлетних периодов составляет 112 миллионов долл. для ЮНЕСКО, 83 млн. долл. для МОТ и 102 млн. долл. для ФАО), а также при близких по объему органических программах (68 млн. долл. по статьей II в ЮНЕСКО, 50 млн. долл. по программе деятельности МОТ, 57,5 млн. долл. для технических и экономических программ ФАО), примерная сумма ассигнований по каждому подразделению следующая:

Организация	Средняя сумма	Крайние цифры
Глава, основная программа или программная задача	(в млн. долл.)	(в млн. долл.)
ЮНЕСКО	13,50	от 1,2 до 25,5
МОТ	3,10	от 0,6 до 10,7
ФАО	12,70	от 5,2 до 15
Подглава или программа		
ЮНЕСКО	3,40	от 0,8 до 9,5
МОТ	0,50	от 0,1 до 4,7
ФАО	2,50	от 0,16 до 9,8
Подпрограмма или раздел		
ЮНЕСКО	1,40	от 0,1 до 2,5
МОТ	0,11	от 0,003 до 2,1
ФАО	0,78	от 0,030 до 3,3

18. Типовая схема пояснительного текста ФАО

Типовые схемы пояснительных текстов на данном уровне следующие:

- в ФАО пояснительный текст к каждой "подпрограмме" содержит следующие пункты:

1. Среднесрочные задачи и задачи на соответствующий двухлетний период.
2. Сопоставление с "подпрограммой" предыдущего финансового периода.
3. Среднесрочные перспективы.
4. Достижения за предыдущий финансовый период.
5. Очередность задач в течение текущего финансового периода.
6. Программы на местах (если таковые имеются).
7. Резюме плана деятельности на текущий финансовый период.

Таблицы, указывающие распределение ассигнований на "подпрограмму" по регионам и характеру расходов.

19. Схема пояснительного текста в МОТ

- в МОТ в тексте по каждой программе содержатся в зависимости от ее характера некоторые из следующих пунктов:

- Управление департаментом (1)
- Развитие и контроль программы (2)
- Подготовка кадров (3)
- Исследовательская деятельность, технические доклады и специальные исследования (4)
- Сбор и распространение информации (5)
- Совещания (предусмотрено шесть видов совещаний) (6)
- Нормативная деятельность (7)
- Различная вспомогательная и административная деятельность (8)
- Проекты на местах, осуществляемые за счет регулярного бюджета (9)

Для "программ" "основных программ деятельности" (программы органических департаментов) чаще всего используются пункты, касающиеся исследовательской деятельности и докладов (пункт 4 выше), информации (пункт 5), совещаний (пункт 6) и нормативной деятельности (пункт 7), но в пояснительном тексте используются также и другие пункты, соответствующие "подпрограммам", характер которых требует разъяснений. Хотя и применяется унифицированный метод, но каждый пояснительный текст имеет, таким образом, собственный характер и собственную схему.

20. Схема пояснительного текста в ЮНЕСКО

- в ЮНЕСКО пояснительный текст к каждому подразделу включает "Проект резолюции" (Генеральный директор уполномочен координировать ... обеспечивать ... предоставить ... и т.д.) и "план деятельности". Схема "планов деятельности" ЮНЕСКО очень близка к схеме пояснительного текста к "программам" МОТ в том смысле, что в них встречаются такие регулярно повторяющиеся пункты как:
  - Деятельность в области подготовки
  - Исследовательская деятельность
  - Деятельность по распространению знаний
  - Консультативное обслуживание или помощь государствам-членам
  - Содействие ...

Однако каждый "план деятельности" имеет собственный характер, соответствующий характеру описываемой деятельности. Штатная таблица дается по каждому разделу и в большинстве пунктов каждого "плана деятельности" дается указание о соответствующих ассигнованиях.

21. Характер уточнений, представляемых в пояснительных текстах

Во всех трех организациях цель пояснительного текста заключается:

a) в определении малых задач;

b) в описании "планов деятельности";

c) в увязке общих задач с планами деятельности.

Разработка общих задач в мировом плане имеет неизбежно неточный характер; однако в более или менее сжатой форме эти далекие перспективы обычно намечаются[1/].

1/ Примеры: ЮНЕСКО - "Улучшение подготовки инструкторов и преподавателей в сельских районах благодаря продолжению курсов, семинаров и международных симпозиумов по повышению квалификации (раздел 1.26, пункт "c" "Проекта резолюции").

МОТ - "Улучшение основных знаний по проблемам занятости в сельских районах различных стран в качестве предварительного условия для разработки рациональной политики планирования оперативных программ и оценки" (основная программа 70, пункт 319 "b").

ФАО - "Снижение потерь при хранении урожая, вызванных микроорганизмами или вредителями ..." (Подпрограмма 24-25, пункт 1 "a").

Описание "планов деятельности" занимает более или менее важное место в зависимости от места, которое уделяется описанию связи между общими задачами и "планами деятельности". Этот аспект проблемы чрезвычайно важен, в связи с чем необходимо понять хорошо его последствия:

- наибольшее значение этим объяснениям придается в ФАО (см. пункт 18 выше): пять первых частей пояснительного текста (среднесрочные задачи, связь с подпрограммой предыдущего финансового периода, среднесрочные перспективы и т.д.), им посвящены, а это представляет около 90% числа строк всего пояснительного текста; в связи с этим остается лишь несколько строк для самого "плана деятельности". Напротив, в МОТ и, в особенности, в ЮНЕСКО предпочтительно описываются намечаемые операции за счет испрашиваемых ассигнований, и очень мало места уделяется таким общим соображениям о связи между общими задачами и "планами деятельности";
- значительная часть разъяснений, представляемых ФАО в этой области, касается среднесрочных задач: такая тенденция приводит к смешению среднесрочных планов с бюджетом. В предельном случае, а так обстоит дело в ФАО, такая практика приводит к тому, что среднесрочные планы рассматриваются как бесполезные;
- как общее правило, если бы такие разъяснения представлялись более сжато, они только от этого выиграли бы; в самом деле, такой текст не приносит никаких точных сведений и не оправдывает даже выбор, который производится в области плана деятельности. При этом сам смысл бюджета-программы заключается в том, чтобы рассказать государствам-членам то, что будет сделано за счет средств, которые они призваны утвердить и определить для секретариатов то, что они должны будут сделать, когда эти средства будут утверждены. Только четкие планы деятельности могут отвечать этим двум требованиям.

22. Различия в степени четкости планов деятельности

В приложении II содержится четкое сопоставление степени точности отдельных "планов деятельности". Ниже резюмированы результаты этого сопоставления. Существуют различия двух типов:

- между видами деятельности (по трем организациям): исследовательская деятельность - которая гораздо шире остальных - обычно лучше описана, чем другие виды деятельности (подготовка, информация или содействие);

- между тремя организациями: задачи планов деятельности ФАО обычно описаны или скорее перечислены гораздо более сжато, чем в двух других организациях, из-за краткости посвящаемых им пунктов. Самая большая точность, по-видимому, достигается ЮНЕСКО по различным видам деятельности, в том числе и по деятельности на местах. В МОТ, примерно так же четко как в ЮНЕСКО, описана исследовательская или информационная деятельность или деятельность по оказанию содействия, но вовсе не описывается деятельность на местах и допускаются серьезные пробелы в отношении деятельности по подготовке[1/].

В целом нет таких технических возражений, которые могли бы помешать секретариатам представлять четкие сведения с соответствующими количественными данными на основе критериев, предложенных в приложении II. Если комитеты и советы выскажут об этом пожелание, думается, что они могли бы добиться существенного улучшения степени четкости пояснительных текстов.

ООН

23. Первый бюджет-программа ООН

Первый документ по "бюджету-программе", который также является первым двухгодичным бюджетом, пришлось из соображений расписания деятельности разработать в чрезмерно краткие сроки - фактически за четыре месяца - одновременно с первым среднесрочным планом. Этим, вероятно, и объясняется то, что оформление этого

1/ Здесь рассмотрен лишь вопрос об определении задач, который имеет основное значение в рамках среднесрочного программирования, которое является темой настоящего доклада. Специальное исследование несомненно должно было бы быть посвящено наилучшим возможным методам описания средств деятельности (работников, ассигнований), испрашиваемых для осуществления этой задачи. Это сводится к изысканию наилучшего возможного оформления ассигнований (бюджетных и небюджетных), различных систем подразделения этих ассигнований, штатных таблиц, различных сводных таблиц, желательных общих приложений и т.д. Во всех трех организациях имеются отличные идеи в этой области, которые можно было бы обобщить (например, таблицы по подпрограммам ФАО, таблицы, перечисляющие "подпрограммы", входящие в состав "программы" в МОТ и т.д.). Четкость типографического оформления также должна была бы быть подвергнута изучению со стороны специалистов (в этой связи оформление бюджета-программы ФАО мне лично представляется наиболее ясным и удобочитаемым).

документа не характеризуется теми же аспектами законченности или четкости, как и бюджеты трех крупных организаций, которые были только что нами рассмотрены. Пояснительный текст составлен так, что в большинстве случаев чрезвычайно трудно получить ясное представление о деятельности, намечаемой в соответствующих секторах. Этот текст обычно составлен по следующей схеме: изложение общих задач, указание законодательной основы (резолюции Генеральной Ассамблеи), напоминание о последних достижениях. Этот последний пункт о достижениях иногда бывает достаточно четким, но почти никогда такая четкость не наблюдается в пункте, касающемся задач. В результате этого бюджет-программа в целом гораздо более точно отражает то, что было сделано в предыдущие годы, чем деятельность, которая должна быть осуществлена за счет ассигнований, запрашиваемых для текущего финансового периода.

24. Отсутствие подлинных "планов деятельности"

За немногими исключениями, когда были приложены известные усилия в направлении разработки четкого текста (например, для статистического управления), данные о реальных планах деятельности не известны ни по исследовательской деятельности, ни по деятельности в области подготовки, ни по деятельности в области распространения идей или норм. Что же касается оперативной деятельности, то таблицы о происхождении средств дают в долларах указания о их объеме, но кроме редких статистических указаний о числе проектов (например, проектов ЮНИДО) никакого реального описания не дается. Наконец, типографическое оформление способствует отсутствию ясности (таблицы, введенные в текст, заглавия таблиц более крупным шрифтом, чем заглавие пояснительного текста, нумерация таблиц безотносительно к нумерации пунктов и т.д.). Поэтому ясно, что необходимо добиться существенных улучшений, чтобы с точки зрения качества информации бюджет ООН мог сравняться с бюджетом любой из трех организаций, о которых говорилось выше.

ВОЗ

25. Новое оформление бюджета ВОЗ на 1975 год

Проект бюджета-программы на 1975 год только что был опубликован (в начале декабря 1973 года) в новом оформлении. Поэтому необходимо проводить разграничение между нынешним оформлением (бюджет на 1974 год) и будущим оформлением (начиная с бюджета на 1975 год).

26. Бюджет-программа на 1974 год

Что особенно замечательно в оформлении бюджета-программы на 1974 и предыдущие годы, это разница между точностью описания оперативной деятельности по странам (приложение III, региональная и межрегиональная деятельность; 460 страниц), которая подвергается по проектам детальному описанию задач, штатов и ассигнований, и кратким стереотипным характером описания деятельности штаб-квартиры (приложение II, 50 страниц; приложение IУ, 18 страниц), в котором вместо какого-либо описания содержится простое перечисление функций, рассматриваемых как постоянные, каждого из отделов; к тому же текст этот повторяется в точности каждый год. Деятельность ВОЗ несомненно главным образом направлена на отдельные страны, но отношение между программами деятельности штаб-квартиры (которые, кстати, в некоторых документах ВОЗ описываются отлично) и различными оперативными программами совсем не освещается при таком оформлении.

27. Новое оформление бюджета-программы на 1975 год

При оформлении бюджета-программы на 1975 год попытались этот недостаток исправить: в самом деле, этот документ содержит, с одной стороны, пояснительный текст к каждой программе и, с другой стороны - чрезвычайно интересное нововведение для специализированного учреждения, - "изложения по странам", которые представляют оперативные проекты в рамках общей политики. Здесь следует подчеркнуть, что ВОЗ приложила существенные усилия для подготовки и применения новой системы программирования. Внутренние рабочие группы разработали новые порядки[1/]; Генеральный директор представил Исполнительному совету доклады, чтобы держать его в курсе предпринятых усилий[2/], и несколько раз запрашивал мнение самого Совета. Структура нового бюджета (состоящего из 11 разделов) сосредоточена вокруг разделов органической программы, включающих:

- укрепление служб здравоохранения (2 программы, 8 подпрограмм);
- развитие кадров здравоохранения (1 программа);
- профилактику заболеваний и борьбу с ними (3 программы, 23 подпрограммы);

1/ Например, в документе ISD/73/2 от июля 1973 г. о программировании здравоохранения по странам; ISD/73/1 о развитии системы информации.

2/ Доклад EB/43/36 от 6 февраля 1969 года; EB/45/40 от 19 января 1970 года; EB/47/15 от 28 ноября 1970 года; A/25/24 от 13 апреля 1972 года.

- Повышение уровня гигиены в окружающей среде (1 программа, 8 подпрограмм);
- информация и литература в области здравоохранения (4 программы и 5 подпрограмм);

Особенно тщательно был разработан пояснительный текст к программам, включающий (если объединить деятельность по регулярному бюджету и деятельность, финансируемую за счет внебюджетных средств, а также деятельность штаб-квартиры и деятельность на местах):

- изложение задач;
- изучение осуществленной деятельности;
- описание ожидаемых результатов деятельности, предпринятой в рамках бюджета, сопровождаемое таблицами, дающими распределение ассигнований по типу деятельности (регулярная программа и программа за счет других средств).

По степени четкости пояснительный текст можно сравнить с пояснительным текстом по бюджету МОТ, но несомненно более ясным является описание деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств, с одной стороны, и, с другой стороны, описание соотношения между деятельностью штаб-квартиры и деятельностью на местах. Наконец, очень широкое приложение о региональной деятельности (378 страниц), включающее изложения по странам и перечень всех проектов, дает весьма полное представление о деятельности Организации.

28. Отношение Советов различных организаций к бюджетам-программам

Из вышеприведенного краткого описания бюджета пяти организаций можно вывести, что сравнительно легко было бы уже сейчас внести существенные улучшения в каждый из этих документов, используя самые лучшие элементы каждого существующего типа оформления бюджета. Однако, до того как выявлять те элементы, которые могут рассматриваться как самые лучшие, необходимо быть уверенным в том, что существует широкая договоренность об идеальной концепции бюджета-программы для любой международной организации. Принципиальная точка зрения по этому вопросу в настоящее время вырабатывается, но еще не достигла значительной степени точности. Положение в этой области можно было бы охарактеризовать следующим образом:

- в отношении двух организаций - МОТ и ЮНЕСКО - можно было бы, по-видимому, считать, что нынешняя форма бюджета-программы удовлетворяет Советы, управляющие этими Организациями. Как будто вот уже несколько лет, как не требовалось никаких существенных изменений этой формы. Трудности, возникающие

в связи с разработкой среднесрочных планов не отразились на концепции бюджетов-программ[1/];

- в ВОЗ новая форма бюджета на 1975 год еще не была подвергнута обсуждению со стороны руководящих органов. Как мы видели, она ясно сориентирована на четкое описание планов деятельности, в том числе и всех проектов на местах (независимо от их источника финансирования);
- зато в ФАО озабоченность в связи с среднесрочным планированием несомненно отразилась на концепции бюджета-программы. На 1974-1975 гг. организация приняла довольно новую форму по сравнению с 1972-1973 гг.; эта новая форма заключается в "включении в программу деятельности и в бюджет указаний относительно перестановки подпрограмм, последствий экономии ... и т.д. для работы в 1972-1973 гг., среднесрочные задачи и перспективы, а также задачи и перспективы для следующего финансового периода и схематический план деятельности с указанием сумм в долларах и оценки в человеко-месяцах" (пункт 41 документа CL.59/22, октябрь 1972 год). Таким образом, при этой новой форме среднесрочные перспективы включаются в бюджет-программу. В противном случае это стремление могло бы привести к слиянию документа среднесрочного плана с двухлетним бюджетом. Такой подход рискует помешать всякому прогрессу в области бюджетов-программ на несколько лет, поскольку на проблеме их определения отражаются таким образом все колебания и все беспокойства, которые ныне существуют в связи с самими среднесрочными планами.

1/ ЮНЕСКО задавалась вопросом о возможности слияния среднесрочных планов и бюджетов, но пока это не дало практических последствий, в связи с чем эти два документа по-прежнему остались отдельными.

29. Отзывы на бюджет-программу ООН:
Замечания КПК

К моменту составления настоящего доклада новое оформление бюджета-программы ООН на 1974/75 финансовый период было подвергнуто изучению со стороны Комитета по программе и координации[1/], ЭКОСОС[2/], и ККАБВ[3/]. Замечания КПК о форме, представлении и концепции бюджетного документа являются предметом рекомендаций, содержащихся в пункте 96 "a". Эти рекомендации касаются, в частности:

- необходимости четкого и конкретного представления задач и, всякий раз, когда это возможно, с цифровыми показателями;
- представления альтернативных решений;
- представления порядка очередности;
- четкого определения взаимосвязи между задачами и средствами их выполнения;
- установления сроков осуществления;
- улучшения структуры программы и терминологии;
- введения системы объединенного управления и принятия систематических методов оценки;
- различных детальных усовершенствований оформления;
- сведений о внебюджетных ресурсах по источникам средств и о распределении косвенных расходов;
- и, наконец, необходимости рассматривать бюджет, составленный по программам, как первую часть плана.

30. Бюджет по программам ООН:
Замечания ККАБВ

Замечания ККАБВ о внедрении системы представления бюджета по программам содержатся в пунктах 9-22 его первого Доклада о предлагаемом бюджете по программам на двухлетний период 1974-1975 годов. Отдав должное усилиям директора Бюджетного отдела и его сотрудников, Комитет признал, что новая система - хотя еще далеко не

1/ Комитет по программе и координации. Доклад четырнадцатой сессии. 11-15 июня 1973 года, официальные отчеты, двадцать пятая сессия ЭКОСОС, дополнение № 12 (E 5364 - E/AC.51/72).

2/ E/RES/1800 (LV) - от 7 августа 1973 года.

3/ Первый доклад о предлагаемом бюджете по программам на двухлетний период 1974-1975 годов: Официальные отчеты, двадцать восьмая сессия, дополнение № 8 (A/9008).

полностью отвечает требованиям составления бюджетов по программам - все же дает более полное представление об основной работе департаментов. Тем не менее Комитет представил целый ряд предложений и критических замечаний. Он попросил, в частности, чтобы изыскание новых возможностей совершенствования рассматривалось как необходимое, чтобы для этой цели были приняты на работу компетентные сотрудники, чтобы была обеспечена признанная централизация ответственности, чтобы руководители программ, "которые в своем большинстве не уделяли необходимого приоритета прямому участию в процессе представления бюджета по программам", это делали в будущем. Кроме того, он внес целый ряд практических предложений о процедуре составления бюджета (пункт 18 "c"). Он отметил, что "концепция современной системы управления ресурсами ..... не нашла полного признания в Секретариате и что необходимо добиться этого во избежание того, чтобы форма была главным и конечным результатом перехода к представлению бюджета по программам"[1/]. Он просил, чтобы бюджет по программам стал средством оценки и контроля. Наконец, он высказыл поддержку точке зрения Комитета по программе и координации, подчеркнув, в частности, необходимость распределения некоторых косвенных расходов между органическими службами, необходимость увязки объема работы, осуществляемой в рамках текущих операций с численными показателями, представления более широких данных об источниках и использовании внебюджетных ресурсов, лучшего обоснования запрашиваемых увеличений ассигнований, замены слишком "пространных справочных материалов" более четкими данными, избегая при этом создания слишком объемистого документа и, наконец, необходимость продолжения усилий в области электронной обработки информации и системы учета цен.

31. Теоретическая позиция организаций по отношению к бюджетам по программам

В конечном итоге можно следующим образом резюмировать теоретическую позицию, разработанную управляющими Советами пяти организаций по отношению к бюджетам-программам:

- три организации считают, по-видимому, что основной функцией бюджетов-программ является описывать "планы деятельности", т.е. ясно излагать ту деятельность, которая будет предпринята за счет утвержденных ассигнований, и ожидаемые от нее результаты. При некоторых детальных расхождениях такова позиция ЮНЕСКО, МОТ и ВОЗ;

1/ Однако Комитет не указывает на те меры, благодаря которым Секретариат мог бы применить такую концепцию современной системы управления.

- одна организация - ФАО - не провела четкого разграничения между периодом бюджета-программы и периодом среднесрочного плана: в связи с этим место, уделяемое "планам деятельности" в нынешнем бюджете-программе, чрезвычайно ограниченно;
- наконец, в ООН ответственные комитеты еще не проводили в своих комментариях четкого разграничения между документами обоего типа, но сильнее, по-видимому, намечается тенденция по направлению к представлению точных сведений о планах деятельности в бюджетах-программах, за исключением каких-либо излишне пространных изложений.

32. Предпосылки решительного прогресса

В дальнейших главах мы увидим, каковы были трудности, встреченные в связи со среднесрочным программированием, опишем колебания, вызванные этой проблемой, и попытаемся определить процесс, благодаря которому можно будет преодолеть и трудности и колебания. Однако мы не скроем того, что этот процесс потребует существенных усилий в течение нескольких лет. При таких условиях представляется необходимым не упускать открывающуюся, по-видимому, возможность добиться незамедлительного прогресса в области бюджетов по программам. Чтобы добиться этого, достаточно было бы придерживаться хотя и временной, но простой и легкой для понимания концепции, которую можно резюмировать следующим образом: бюджет по программам является планом деятельности на 2 года. Это означает, что обоснование среднесрочной программы будет проводиться лишь в документах среднесрочных планов и что бюджеты и планы не будут смешиваться. Когда среднесрочные планы достигнут своей зрелости, бюджеты-программы, несомненно, смогут и должны будут рассматриваться как "части плана". Но в ожидании реального определения среднесрочных планов, бюджеты-программы, которые ограничивались бы описанием того, что секретариаты намерены сделать в течение ближайших двух лет, но описывали бы это очень четко, ясно, по возможности с количественными показателями, и единообразно для всех пяти организаций[1/], были бы уже весьма ценным достижением для создания подлинной системы программирования.

1/ См., в частности, резолюцию 2748(ХХУ) от 17 декабря 1970 года о гармонизации и расширении программ и бюджетов организаций системы ООН.

33. Представление общего доклада пяти организаций (и ПРООН) о бюджетах-программах

Очень важным представляется, чтобы Советы организаций заняли позицию по этому аспекту проблемы: их коллективная теоретическая позиция должна была бы без трудностей приблизиться в целом к концепции бюджетов-программ типа ЮНЕСКО, МОТ и ВОЗ, в которых планы деятельности занимают самое главное место. Такое направление могло бы дополняться требованиями относительно количественных показателей по непосредственным задачам[1/] относительно представления расходов за счет внебюджетных средств так, чтобы показать их связь с программой, финансируемой за счет регулярного бюджета, относительно унификации терминологии и схем оформления.

34. Схема возможного доклада

Такой доклад, который должен представляться исполнительному органу каждой организации, ККАБВ и Административному совету ПРООН, с одной стороны, а с другой стороны КПК и Экономическому и Социальному Совету, вместе с замечаниями вышеуказанных комитетов и советов,должен касаться:

1) Унификации оформления бюджетов по программам всех пяти организаций и административного бюджета ПРООН, с целью общего улучшения в ближайшем будущем, по следующим вопросам:

   a) терминология: принятие аналогичных терминов для обозначения различных частей программы (разделов, глав, основных программ, подпрограмм или элементов программ и т.д.) с объемом расходов аналогичного порядка и с задачами на одном и том же уровне;

   b) представление таблиц штатного расписания, подразделение элементов программ по характеру расходов и т.д., выбор наиболее ясных типов таблиц и уровней (главы или основные программы, программы, подпрограммы и т.д.), на которых должны представляться таблицы того или иного типа;

1/ См. критерии, установленные в приложении II.

c) представление расходов за счет внебюджетных средств: расходы за счет внебюджетных средств должны четко описываться с учетом элементов программ, с которыми они связаны. Каждый проект должен определяться указанием его цели, требуемой для его выполнения суммы в долларах, выполняющих его работников и его продолжительности. Следовало бы разработать метод, который позволял бы избегать повторения сведений, представляемых в приложении, предлагаемом ниже (e), относительно программирования по странам. Использование средств, получаемых в качестве накладных расходов за счет внебюджетных средств, должно к тому же определяться по каждому элементу программы;

d) описательное изложение элементов программ: место, которое следует уделять соответственно изложению общих задач и описанию среднесрочных перспектив, с одной стороны, и, с другой стороны, изложению "программ деятельности" в течение текущего периода, должно ясно определяться, с тем чтобы самое значительное место уделялось описанию программ деятельности. В отношении последних следовало бы выбирать идентичные критерии для определения искомых результатов в области исследований, подготовки, развития идей или норм, технического сотрудничества и т.д., насколько это возможно, с цифровыми показателями;

e) программирование по странам: в большом приложении следовало бы представить сводные данные о расходах по странам за счет бюджетных и внебюджетных средств и хотя бы кратко обосновать политику организации по странам;

f) различные приложения: следовало бы разработать перечень приложений, образцы которых должны быть единообразными и которые должны были бы, в частности, включать перечень публикаций (с указанием тиражей), перечень средств, получаемых в качестве накладных расходов по внебюджетным программам, общую таблицу по всем источникам средств, управляемых организацией, резюме бюджета по характеру расходов и т.д.

2) Унификации периодов, соответствующих двухгодичным циклам, в частности для ЮНЕСКО (задержка на один год нынешнего цикла) и для административного бюджета ПРООН (переход с годичного бюджета на бюджет-программу в два года).

ГЛАВА III

ДОКУМЕНТЫ СРЕДНЕСРОЧНЫХ ПЛАНОВ

35. Существующие документы

"Среднесрочные планы" появились гораздо позднее, чем "бюджеты-программы". К моменту составления настоящего доклада опубликованы были следующие:

ЮНЕСКО				
16 C/4	31 августа 1970 г.	Наметки среднесрочного плана	85 стр.	1971-1976
17 C/4	апрель 1972 г.	Проект наметок среднесрочного плана	276 стр.	1973-1978
МОТ[1/]				
GB/180/FA/6/4	май-июнь 1970 г.	Проект долгосрочного плана	64 стр.	1972-1977
GB/185/FA/13/16	март 1972 г.	Проект долгосрочного плана	120 стр.	1974-1979
ФАО				
CL 55/9	июль 1970 г.	Предложения о среднесрочной деятельности и программах	32 стр.	1972-1977
CL 71/15	июль 1971 г.	Среднесрочный план	101 стр.	1972-1977
(без номера)	июнь 1973 г.	Среднесрочные задачи	25 стр.	(неопределенный период) начало в 1974 году
ООН				
A/9006/Add.1 и 2	май 1973 г.	Проект среднесрочного плана	193 стр.	1974-1977

1/ К моменту окончания составления настоящего доклада МОТ выпустила свой третий документ по долгосрочному плану (GB/192/FA/10/1, февраль-март 1974 г. Проект долгосрочного плана. 100 стр. 1976-1981 гг.). Этот документ не учтен в настоящем докладе. Можно, однако, сказать, что в нем сделана попытка представления оценки средств финансирования.

В отношении ВОЗ, наряду с упомянутыми документами, можно упомянуть о документе, публикуемом каждые пять лет с 1952 года, хотя он и не имеет формального названия среднесрочного плана. Речь идет о "программе работы на определенный период". Последний такой документ вышел за номером A/24 AL/Rev.1 в апреле 1971 года на период 1973-1977 гг. (пять лет); несмотря на то, что ВОЗ в настоящее время изучает новую форму среднесрочного плана, указанный документ будет охвачен общим рассмотрением данных документов в настоящей главе.

36. Разнообразный характер документов

Как правило, за исключением ВОЗ, речь идет о новом начинании, возникшем не ранее 1970 года. Кроме того, речь идет о новом типе документов, в отношении которых - несмотря на прежде существовавшие самые разнообразные "документы по программам" - не было заранее установленного образца. Ввиду этого резко расходящиеся концепции были приняты отдельными секретариатами и межправительственными комитетами, которые должны были рассматривать эти документы. Таким образом между отдельными организациями возникли существенные расхождения (в том числе и в отношении объема документов, который колеблется от 25 до 276 стр.),и внутри одной и той же организации возникли существенные колебания в концепции документов. Основным сходством является то, что структура планов в большинстве случаев более или менее соответствует структуре бюджетов-программ: а именно порядок частей и разделов соответствует порядку "основных программ" или главных "областей деятельности".

37. Основные трудности

В остальном сама концепция этих документов чрезвычайно разнообразна, но из чтения создается впечатление, что встреченные трудности всегда были весьма значительными, быть может даже почти непреодолимыми в большинстве случаев. В самом центре проблемы стоит, по-видимому, вопрос о связи между общими задачами, провозглашаемыми в мировом масштабе, и некоторыми исследованиями, публикациями, совещаниями или оперативными проектами, влияние которых на разрешение поставленных проблем не может не казаться второстепенным. Были приложены усилия для того, чтобы попытаться преодолеть это препятствие, но очень трудно утверждать, что той или иной из рассмотренных здесь организаций это удалось.

38. Критерии изучения документов

Описание каждого из этих документов, который всякий раз представлял собой новую попытку, было бы чрезвычайно полезным, но утомительным упражнением. Поэтому предпочтительно, по-видимому, изучить, в каком направлении осуществлялись усилия составителей документов. А таких основных направлений можно, по-видимому, выделить четыре:

- выбор метода изложения основных программ;
- определение проблем;
- формулировка задач;
- и наконец, финансовые подсчеты и установление порядка очередности.

39. Выбор метода изложения основных программ

Выбор метода изложения (да и схемы пояснительного текста к бюджетам по программам, как мы уже видели) дает первое указание о том, как организации попытались подойти к делу планирования. В общем и целом можно сказать, что те же "интеллектуальные подходы", которые выявляются при чтении бюджетов, встречаются и в этих планах. МОТ или ООН, например, приняли типовую схему изложения содержания программ и основных программ. Так, в ООН систематически описываются: a) общие задачи, b) последние достижения, c) перечень мер, которые должны быть приняты в течение планового срока. Во втором плане МОТ излагаются восемь "областей деятельности" Организации[1/] на основе следующей схемы для каждой из них:

- основа деятельности МОТ (уставная или законодательная основа);
- основные достижения;
- главные проблемы;
- основная задача или основные задачи;
- основные направления программы.

1/ Они почти в точности соответствуют областям бюджета-программы с небольшими различиями в формулировке (см. пункт 16 выше): права человека, Всемирная программа занятости, развитие людских ресурсов, социальное обеспечение, условия труда, техника безопасности и гигиена труда, взаимоотношения на производстве и участие, отраслевая деятельность.

Остальные организации, напротив, не придерживаются столь систематической схемы; в обоих планах ЮНЕСКО (несмотря на различия в их концепциях и охвате) была сделана попытка больше пролить свет на наиболее характерные аспекты той или иной области деятельности, чем придерживаться типовой схемы изложения. Таково положение и в ФАО, где пытаются в отношении каждой программы описывать ее основные направления деятельности после довольно краткого изложения положения, в условиях которого предстоит действовать.

40. Пример программных документов ВОЗ

Документ ВОЗ, озаглавленный "Программа работы на определенный период", основан на весьма детальной схеме, но он слишком краток (в целом 25 страниц, т.е. по одной-две страницы на каждую основную программу), чтобы можно было вывести какие-либо заключения из этих усилий в области рационализации оформления данных. Зато следует, по-видимому, здесь упомянуть о "программных документах", которые представляются Исполнительному совету ВОЗ каждый год по одному или двум органическим отделам[1/]. Здесь речь идет не о планах, указывающих соответствующие финансовые средства для их выполнения, но только об изложениях программ. Качество этого изложения бывает неровным, но в целом оно бывает одновременно и ясным и четким, причем некоторые из этих документов (например, документы по ликвидации оспы) придерживаются более или менее следующей типовой схемы:

- постановка вопроса; описание положения (в основных районах мира; иногда прилагаются картографические документы);
- меры, принятые до сих пор для разрешения проблемы (прежняя и текущая деятельность);
- остающаяся программа работы и намечаемые мероприятия в рассматриваемом среднесрочном периоде.

1/ К числу рассмотренных документов относятся следующие: EB 39/12 от 6 декабря 1966 года о ликвидации оспы; EB 41/12 от 11 декабря 1967 года по тому же вопросу; EB 43/31 от 27 января 1969 года о сердечно-сосудистых заболеваниях; EB 43/23/Corr.1 от 6 февраля 1969 года о ликвидации малярии; EB 45/26 от 10 декабря 1969 года об иммунологии; EB 47/30 от 22 декабря 1970 года о санитарном законодательстве; A/24 A/3 от 2 апреля 1971 года об окружающей человека среде; EB 49/30 от 13 декабря 1971 года о питании; A 25/11 от 20 апреля 1972 года о медицине труда; EB 51/9 от 29 ноября 1972 года о ветеринарной медицине.

Схема такого типа и, в частности, тот раздел, который посвящен конкретному описанию положения, в условиях которого предстоит работать, имеет то преимущество, что как проблемам, так и задачам придается гораздо более конкретный и ясный характер (определение места проведения мероприятий, представление цифровых показателей и т.д.). Тот факт, что каждый из этих документов имеет от 40 до 50 страниц, не является, по-видимому, препятствием для использования такой схемы для изложения глобального среднесрочного плана всей Организации, ибо точные данные легко можно резюмировать. Хотя, конечно, надо при этом, чтобы рассматриваемые проблемы были четко определены и чтобы по этим проблемам уже были собраны необходимые данные, а такое положение не всегда обеспечено в отношении всех программ всех организаций[1/].

41. Попытки определения проблем, принятые критерии

В самом деле, трудность четкого определения проблем, которые предстоит решать при выборе задач, очень чувствительна при чтении различных планов. Посвящается ли отдельный пункт самим проблемам, позволяет ли определение задач конкретно или нет описывать эти проблемы, достигнутая степень четкости никогда не бывает совершенно удовлетворительной. При отсутствии признанного теоретического подхода к этому вопросу оценка степени четкости в этой области остается, конечно, весьма произвольной. Тем не менее в настоящем докладе предлагается сохранить критерии географического охвата, типологии, количественных показателей и этапа эволюции.

42. Географический охват

Упоминая о проблемах или описывая их, большинство организаций отказываются от уточнения их географического охвата. В зависимости от обстоятельств, как в ФАО, так и в ООН, как в ЮНЕСКО, так и в МОТ, метод изложения проблемы заключается в следующем:

1/ Следует, пожалуй, упомянуть, что вот уже несколько лет, как МОТ проводит "углубленные исследования" по программам некоторых органических отделов. Так, Административный совет Организации провел углубленное изучение пяти технических программ: Техника безопасности и гигиена труда (май 1970 г. - ноябрь 1972 г.); Социальное обеспечение (февраль-июнь 1972 года); Общие условия труда (ноябрь 1972 г.-ноябрь 1973 г.); Рабочее образование (ноябрь 1972 г. - февраль 1973 г.); Совершенствование методов управления предприятиями (ноябрь 1973 года). В документе о социальном обеспечении, например (GB/184/FA/12/9), от февраля-марта 1972 года, после исторического изучения проблемы и рассмотрения роли МОТ, приводится изложение перспектив на будущее, тенденций, концепций и приоритетов данной программы.

- или промолчать о географическом охвате, что подразумевает, что проблемы рассматриваются в мировом масштабе или скорее в масштабе всех развивающихся стран: например, "проблема протеин одновременно широка и сложна" (ФАО). "Проблемы возникают на уровне осуществления, причем первой из них является проблема структур ..." (ЮНЕСКО). "Основные проблемы, связанные с заселенными центрами, являются результатом сложных причинных отношений" (ООН);
- или же использовать такую формулировку, как, например, "во многих странах", целый ряд государств-членов .. " (МОТ).

Конечно, в некоторых определенных случаях (права человека или аграрная реформа) можно подумать, что описание ситуаций и проблем на географической основе невозможно по политическим соображениям; но это ведь не относится к большинству других областей: препятствия к такого рода точности, по-видимому, объясняются либо отсутствием четких данных, либо мнимой невозможностью их достаточно коротко резюмировать. Фактически "всемирный охват проблем", с которым встречаются организации, является, по-видимому, основной трудностью, которую никогда не бывает легко преодолевать. Однако, изложение проблем в региональном плане (например, для региональных экономических комиссий ООН) тоже не достигает большой степени точности.

43. Отсутствие типологических критериев

Почти никогда, к тому же, не предлагается пользоваться типологическим признаком, хотя и ясно, что большинство проблем не возникают одинаково и часто имеют даже совершенно различные аспекты в зависимости от условий в различных странах и, например, от их степени развития. Поэтому могло бы казаться нормальным проводить разграничение между типами стран или по крайней мере типами проблем в зависимости от категорий стран, ибо принятые типологические признаки должны, конечно, колебаться в зависимости от рассматриваемой области. Чтение программ по странам ПРООН, например, ясно вскрывает, что типы проектов, запрашиваемые наиболее развитыми в техническом отношении странами (например, Бразилией, Аргентиной, странами Восточной Европы), как правило, ничего общего не имеют с теми, которые запрашиваются менее развитыми странами, и что степень развития в том или ином секторе связана с резкими колебаниями в типах потребностей. Однако, помимо традиционного ныне разграничения между "25 наименее развитыми странами" и остальными странами, разграничение, которое, кстати, редко используется в изложении проблем, автор не нашел попыток типологической классификации в различных рассмотренных им документах.

44. Цифровые показатели

Цифровые же данные используются лишь в самых исключительных случаях. Приведение цифровых процентных данных в связи с проблемой неграмотности в рамках второго плана ЮНЕСКО[1] может рассматриваться как чрезвычайно редкий пример. А если посмотреть проблемы аналогичного охвата, например те, которые связаны с "Всемирной программой занятости, то по этим проблемам МОТ не дает никаких цифр[2]. Верно, конечно, что в такой области изыскание цифровых данных является неотъемлемым элементом задачи самой программы[3]. Однако составители этих документов не сочли полезным напомнить известные данные, хотя бы даже порядок величины этих данных, только лишь для того, чтобы обеспечить лучшую постановку вопроса. Так обстоит дело с большинством основных проблем и в других организациях.

45. Стадия эволюции проблем

Зато о стадии эволюции проблем довольно часто упоминают, но чаще всего довольно туманно, без даты и без точных исторических данных. Говорится о "растущей озабоченности", о воздействии новых явлений, о новой постановке вопроса, для объяснения возможных изменений в направлениях программы. Неизбежно ограниченный объем документов является, вероятно, и основным объяснением отсутствия точности.

1/ "Основная задача, предлагаемая государствам-членам на период 1973-1978 гг., заключается в снижении мирового уровня неграмотности, который составлял 34,2% взрослого населения (15 лет и более) в 1970 году, и добиться того, чтобы абсолютное число неграмотных лиц не превышало значительно в 1980 году числа этих лиц в 1970 году, т.е. перевернуть постоянную тенденцию к сильному численному увеличению неграмотности. Если цифра в 783 миллиона неграмотных в 1970 году не будет превышена в 1980 году, то в процентном отношении на основе демографических прогнозов неграмотность понизится до 27,7%" (документ 17 C/4, Раздел 1.25 ("Борьба с неграмотностью", пункт 1256).

2/ Пункты 31, 32 и 33, Глава II Среднесрочного плана на 1974-1979 годы (GB.185/FA/13/16).

3/ Там же, пункт 39: "следовало бы приложить энергичные усилия для улучшения статистики рабочей силы, чтобы иметь возможность формулировать реалистические количественные задания в области занятости".

46. Попытка разработки общих среднесрочных задач

Ясная формулировка задач рассматривалась зато всеми организациями как очевидная цель программирования. В большинстве рассмотренных документов проводится довольно четкое разграничение между общими задачами и более точными задачами данного периода, которые, к тому же, чаще всего дают указания о средствах деятельности. Лишь на нескольких примерах можно здесь дать некое представление о том, какими, по мнению авторов планов, являются "общие задачи" и "задачи на определенный период". Разработка общих задач остается в целом столь туманной, что в некоторых случаях можно задаваться вопросом о том, действительно ли необходимо отводить ей столько места. Можно было бы несомненно выиграть много ясности и располагать более значительным количеством страниц для представления уточнений о планах деятельности или о цифровых данных, если простыми заголовками из двух-трех слов заменить целые параграфы. Некоторые пространные разъяснения, которые ровно ничего не приносят читателям, могут объясняться одной лишь трудностью изложения задач в мировом плане или новизной этой работы. Приведенные здесь в примечаниях выдержки фактически являются примером большого количества страниц документов ООН и ФАО, в частности без которых легко можно было бы обойтись[1/]. Таких слишком общих и пространных описаний более удачно избежали МОТ и ЮНЕСКО.

1/ "На национальном, региональном и международном уровнях требуется осуществить действия для достижения более быстрого прогресса в направлении ликвидации бедности, ускорения развития, установления равенства мужчин и женщин как по закону, так и на практике, и полного включения женщин в общие усилия в области развития. Во многих странах темпы социальных преобразований и развития являются по-прежнему невысокими, что указывает на острую необходимость разработки и широкого применения эффективной стратегии как для социального, так и для экономического развития". (ООН, "Среднесрочный план на период 1974-1977 годов", Социальное развитие и гуманитарные вопросы.).

"Сохранение водных ресурсов. 100. Вода является необходимой стихией для окружающей человека среды, ибо водой определяется цепь климат-поверхность земли-биосфера и она необходима для каждодневной жизни, для промышленной деятельности идл досуга человека. Однако водные ресурсы не являются неистощимыми, в связи с чем развивать и сохранять водные ресурсы можно будет только, если подходить к гидрологическому циклу как к единому целому. Для сельского хозяйства, который является основным пользователем воды, водные ресурсы представляют жизненно важный интерес, в связи с чем ФАО играет решающую роль в организации и осуществлении планов гидравлического развития..." (ФАО, "Среднесрочный план на период 1972-1977 годов, Глава УI, пункт 100.).

47. Разработка программных задач на плановый период (ООН/ФАО)

Разработка программных задач на плановый период осуществляется с неравной точностью, не только в разных организациях, но и в различных программах одной и той же организации. Встречаются как простые перечисления областей деятельности, так и определения довольно конкретных и четких задач. В некоторых изложениях наблюдается тенденция описывать постоянные функции, в связи с которыми фактически не учитывается существование плана на определенный срок. Такие высказывания, как "оказание помощи правительствам с целью расширения участия молодежи в деле развития", "испытание и распространение методов подготовки к народному участию и методов содействия такому участию, включая подготовку экспертов в области применения этих методов", "оказание содействия правительствам для определения подходящей политики и планов в области социального благополучия" и т.д. не дают возможности создать себе точного представления о деятельности или методах деятельности ООН в области "социального развития и гуманитарных вопросов" в период среднесрочного плана. А говорить, что в области предохранения почвы "ФАО должна будет широко развить свою деятельность как в плане программ деятельности, так и в плане изучения соответствующей техники", также не дает более точного представления. Конечно, в ряде областей эти организации все же иногда дают более четкие указания, в частности о характере намечаемых или заканчиваемых исследований, но некоторые уточнения, изолированные в тексте слишком общего характера, никоим образом не могут рассматриваться как подлинный план.

48. Разработка программных задач на плановый период (МОТ/ЮНЕСКО)

Задачи на плановый период бесспорно более ясно представлены в МОТ, даже если изложение программ остается все же слишком общим и плохо увязанным с изложением проблем, а также в ЮНЕСКО, даже если эта организация тоже скупо относится к представлению цифровых данных. Однако, как общее правило, в планах не даются поистине "промежуточные задачи", которые определяли бы определенную дату и с указанием цифровых данных всякий раз, когда это возможно, этап по пути к еще отдаленному разрешению определенной задачи. В этом отношении также, по-видимому, необходимо добиться прогресса как в области разработки теоретического подхода к понятию задачи, так и в связи со сбором и обработкой данных и с выбором более ясного метода изложения. Документ 17 С/4 ЮНЕСКО (второй план) обладает бесспорно самой высокой степенью точности, но

его сходство с "шестилетним бюджетом", по-видимому, вызвало на Генеральной конференции Организации серьезную проблему, как мы это увидим ниже, что свидетельствует о том, что саму концепцию среднесрочных планов в международных организациях еще предстоит определить.

49. Усилия в области финансовых расчетов или установления порядка очередности

В самом деле, проблема типа решений, к которым может привести рассмотрение среднесрочного плана межправительственными комитетами, ответственными за определение политики организации, обусловливает один из основных аспектов среднесрочного плана, а именно аспект финансовой оценки средств, которые следует использовать для выполнения поставленных задач. В этой связи возникли очень резкие расхождения в методах. МОТ, например, отказывается от попытки цифровой оценки финансовых средств. В своем введении ко второму плану Генеральный директор счел невозможным представить указания о ресурсах, необходимых для выполнения программ, до ознакомления с отзывами Комитета и Совета по предлагаемой деятельности, но когда этот отзыв и был получен, такая оценка все же, по-видимому, не была проведена[1/]. Зато ООН и ЮНЕСКО (второй план) решили представить точные цифровые данные, Следует, однако, уточнить, что соотношение, которое в ООН может существовать между текстом изложения задач и весьма точными таблицами штатного расписания и ассигнований, которые сопровождают этот текст, совсем не поясняется, что существенно ограничивает значение этих документов. Зато в документе 17 С/4 ЮНЕСКО даются очень четкие обоснования предлагаемого процентного увеличения, отражающего предложения относительно порядка очередности выполнения соответствующих программ. Цифры в долларах в свою очередь отражают эти данные о росте деятельности.

Со своей стороны, план ФАО уточняет тенденции по направлению к увеличению, стабилизации или снижению ассигнований. Примененный в этом документе метод заключается в обозначении буквами:

A = увеличение более быстрыми темпами,

B = постоянное увеличение,

C = устойчивость,

D = снижение

1/ См. пункт 58 ниже.

тенденций, предлагаемых по каждой из подпрограмм за счет бюджетных и внебюджетных средств. Цифры в долларах приводятся не на уровне подпрограмм, а на уровне программ. Другой метод, более простой, поскольку он не содержит ни цифровых данных в долларах, ни цифровых данных в отношении кадров, был применен в рамках первого плана ЮНЕСКО и заключался в том, чтобы указывать только процентное предлагаемое увеличение по каждой программе в течение планового периода. Окончательный выбор между различными возможными методами зависит, конечно, от роли, которую управляющие органы организаций согласятся придать среднесрочным планам. Ниже мы увидим, что договоренность по этому вопросу вряд ли будет достигнута в ближайшем будущем.

50. Остальные документы по программам

Чтобы создать себе полное представление об усилиях отдельных организаций в области программирования, остается еще очень коротко рассмотреть некоторые другие "документы по программам". Нет сомнения в том, что различные "комитеты по программам" ООН или специализированных учреждений не дожидались принятия методов бюджетного программирования или среднесрочного планирования, чтобы изучать - каждый по-своему - программы своих организаций. Со своей стороны, секретариатам всегда приходилось несколько заранее предусматривать деятельность своих различных отделов и, в частности, органических отделов. Иными словами, уже существовало и еще существует весьма значительное количество "документов по программам" либо для внутреннего пользования в целях организации работы секретариатов, либо для внешнего пользования, т.е. для того, чтобы давать "комитетам по программам" возможность определять желательные, по их мнению, направления. Проблема сохранения или упразднения этих документов, их возможной унификации, также является частью общей проблемы программирования, в связи с чем необходимо уделить им некоторое внимание. Фактически возможно, по-видимому, предложить краткую классификацию этих документов без того, чтобы было необходимо всех их изучить, ибо они очень многочисленны. В самом деле, следует проводить разграничение между по крайней мере тремя категориями документов, а именно:

- документами по синтетическому представлению программы;
- документами по детальному изучению некоторых частей программы;
- внутренними документами по применению программы.

51. Документы по синтетическому представлению программы

Документы, предназначенные для синтетического представления программы комитетам и советам, как, например, документ, который Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН обычно представлял Комитету по программе и координации и Экономическому и Социальному Совету[1], или документы, которые ЮНИДО представляла Совету по промышленному развитию (ID/B/80 от 2 марта 1971 года и ID/B/97 от 27 марта 1972 года), в принципе призваны исчезнуть после внедрения бюджета-программы. Таких документов, по-видимому, не существует в ФАО, МОТ или ЮНЕСКО. ООН, вероятно, призвана последовать этим примерам, даже если в этом году Департамент по экономическим и социальным вопросам счел целесообразным выпустить специальный документ, который хотя и давал больше подробностей, чем сам бюджет, но все же был бесспорно более ясным, хотя и не гораздо более объемистым (документ E/5329 от 10 мая 1973 года)[2], и если ЮНКТАД со своей стороны сочла целесообразным представить пояснительные документы к своей собственной программе Совету по торговле и развитию (TD/B/434 от 16 апреля 1973 года).

52. Документы по детальному изучению некоторых частей программы

Как общее правило, существование действительно более детальных, чем бюджеты, "документов по программам" обосновано, по-видимому, лишь в том случае, если речь идет о документах, касающихся определенной программы или совокупности программ, а не о синтетических документах, касающихся всей организации в целом. В самом деле совершенно нормально, чтобы технические комиссии ЭКОСОС, например специальные комитеты, Совет по торговле и развитию или Совет по промышленному развитию ООН, исполнительные советы или комитеты по программам различных специализированных учреждений, могли располагать специальными документами, необходимыми для изучения либо программы, входящей в их сферу компетенции, либо той или иной части программы, которой они хотели бы уделить особое внимание. Выше (см. пункт 28) уже приводился пример

1/ Последний документ 1972 года на 1973 год был выпущен 23 мая 1972 года E/AC.51/60.

2/ Этот документ на 63 страницах бесспорно более точен, чем текст главы VII бюджета-программы на 1974-1975 годы, который состоит из 40 страниц гораздо более мелкого шрифта. Нет сомнения, что лучший подход к оформлению "плана деятельности" в бюджете сделает в будущем такие документы излишними.

документов по программам ВОЗ, посвященных некоторым органическим службам, и принцип рассмотрения таких документов является, по-видимому, вполне обоснованным. Остается, однако, тот факт, что следовало бы в этой области разработать теоретический подход, чтобы можно было выбрать типовую схему, которая была бы одновременно и лучше приспособленной к особым потребностям отдельных программ, и лучше соответствовала периодам среднесрочных планов. Предстоит еще определить полный перечень того, что существует (или того, что было бы желательно иметь), причем следует еще установить сам предел понятия документа по программе, ибо весьма многочисленные исследовательские документы, касающиеся той или иной части программы, очень близко подходят к этому понятию.

53. Документы, могущие служить интеллектуальной основой

Следовало бы, вероятно, рассмотреть также с большой тщательностью те типы документов, которые могут служить интеллектуальной основой для среднесрочного планирования, как, например, документ ФАО С 69/4 от августа 1969 года "Ориентировочный всемирный план развития сельского хозяйства". Нет сомнения в том, что такие документы задуманы с совсем иным охватом и не составляются исключительно с точки зрения планирования программы специализированных учреждений (документы о политике занятости в МОТ или даже перспективные разделы "Исследований мировой экономики"в ООН). Но они не могут не иметь воздействия на форму планирования деятельности организаций, в связи с чем хорошо было бы изучить вопрос о том, как они могли бы систематически содействовать такому планированию. Во всяком случае следовало бы, по-видимому, провести исследование в области гармонизации методов составления целого ряда документов.

54. "Внутренние подробные планы работы"

Другим типом документа, обобщение которого принесло бы большую пользу - и в отношении которого можно было бы сразу же предпринять исследования с целью гармонизации методов между специализированными учреждениями, - является документ о внутреннем плане работы, чрезвычайно подробно описывающий намечаемую деятельность. Эти документы именуются "подробности деятельности по осуществлению программы" в ЮНЕСКО, "протокол решений по программе" в МОТ и "предложения по элементам программы" в ФАО. Такие "подробные планы работы" составляются для всей деятельности центральных учреждений в течение бюджетного периода. В ЮНЕСКО в них упоминаются даже фамилии каждого руководителя; в МОТ "решениями" соответствующие ассигнования предназначаются заведующим отделами, а также дается описание соответствующих работ. Приняты и системы поправок

в течение года. Такой метод, который в отношении деятельности центральных учреждений почти равноценен "планам оперативной деятельности" по проектам на местах, мне лично представляется как элемент нормальной практики хорошего управления. Он, однако, не применяется ни в ООН, ни в ВОЗ, ни в ПРООН.

55. Замечания по этим документам и по возможным последствиям среднесрочных планов для администрации и управления

В этой связи необходимо, по-видимому, представить некоторые замечания:

- Речь идет о необходимом придатке института учета себестоимости, который вводится в настоящее время в большинстве крупных организаций.
- Следовало бы даже предусмотреть расширение соответствующей концепции по сравнению с нынешней практикой в ЮНЕСКО, ФАО и МОТ. В самом деле, принятие среднесрочных планов должно было бы позволить не разрабатывать "подробный план работы" на 4-6 лет, что явно невозможно, но извлечь выгоду из программирования органической деятельности, чтобы допустить программирование целого ряда видов административной или смежной деятельности, как, например, прием на работу руководителей (долгосрочный план набора, уже принятый в ООН), прием на работу экспертов на местах, разработка публикаций, закупка оборудования, использование ЭВМ и т.д. Иными словами, желательно, по-видимому, чтобы все рассмотренные организации, как можно быстрее, решили принять "подробный план работы" на бюджетный период и применять целый ряд методов составления прогнозов, в частности в области набора кадров в течение планового периода.

56. Первые результаты вышеприведенного сравнительного анализа

Таким образом, в отношении среднесрочных планов очевидно, что различия в концепциях являются чрезвычайно резкими, но в данном случае речь идет не о простом формальном вопросе. Эти различия соответствуют действительно нерешительному отношению к самому характеру работы по планированию: формальные недостатки фактически отражают проблемы по существу. Изучение отзыва комитетов и советов на этот вопрос свидетельствует о том, что действительно в данном случае предстоит разрешить существенные проблемы.

ГЛАВА IУ

ОТНОШЕНИЕ СОВЕТОВ И КОМИТЕТОВ РАЗЛИЧНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ К ЭТОМУ ВОПРОСУ

57. Точки согласия и расхождения

Единственным извинением в том, что автор доклада посвящает несколько страниц напоминанию делегациям государств-членов о их собственной дискуссии, может послужить либо необходимость напомнить об эволюции в течение нескольких лет, либо необходимость провести сравнительное исследование положения в отдельных организациях. Эти два условия в данном случае выполнены, и необходимо провести сопоставление, чтобы подчеркнуть столько же точки согласия, сколько и точки расхождения. Среднесрочные планы везде являются предметом многочисленных колебаний, в связи с чем за последние годы произошли многочисленные изменения позиции отдельных организаций. Фактически можно констатировать гораздо больше расхождений, чем согласия, что свидетельствует о неуверенности в теоретическом подходе к этому вопросу. Чтобы создать себе ясное представление о положении, необходимо посмотреть, как к этому вопросу относятся советы каждой организации.

58. Отношение к среднесрочным планам: Совет МБТ

В МОТ произошла следующая эволюция: на 180-й сессии Административного совета (май-июнь 1970 года) Генеральный директор представил первый среднесрочный план. Финансовый и административный комитет рассмотрел этот документ на данной сессии и составил доклад по этому вопросу (GB.180/8/36). В целом этот доклад показывает, что первый план был хорошо принят и что он даже дал возможность обсудить некоторые существенные проблемы. Замечания по форме относились к его слишком общему характеру, к отсутствию указания финансовых ресурсов и к необходимости значительного улучшения

представления следующего плана. Рассмотрение второго плана было проведено на 186-й сессии Совета (июнь 1972 года). Решение создать рабочую группу из 14 членов было принято на следующей сессии, а доклад этой группы был рассмотрен на 188-й сессии Совета (ноябрь 1972 года). Этот доклад[1] касается одновременно принципов и методов среднесрочного планирования в МОТ и содержащихся в плане предложений по существу, касающихся различных "областей деятельности". Эти замечания по существу имеют большое значение: они касаются широких направлений деятельности МОТ (связь между программами, порядок очередности, новые предложения); они показывают, что среднесрочное планирование вызвало очевидный интерес. Замечания же по существу касаются, в частности:

- метода представления задач, при котором не дается достаточно четких критерий для разработки программы и для дальнейшей оценки;
- структуры плана, которая не облегчает анализ различных методов или "средств деятельности" для выполнения поставленных задач;
- принятия процедуры "углубленных исследований"[2] - по шесть таких исследований за каждый двухлетний период;
- недостатка сведений о возможной форме установления порядка очередности и о стоимости программ;
- рекомендации о том, что в будущем следует более точно придерживаться рекомендаций "Специального комитета экспертов по изучению финансового положения Организации Объединенных Наций" в области планирования;
- слишком туманного и теоретического характера проекта плана;
- необходимости более тесной увязки порядка выполнения планов с задачами Стратегии на второе Десятилетие развития.

Следует отметить, что этой дискуссии предшествовала письменная консультация с государствами-членами (и в индивидуальном порядке с членами Административного совета) и что в ответ были получены многие точные и детальные ответы (документ GB.188.LTP.3, включенный в приложение к докладу Рабочей группы)[3]. В настоящее время МБТ готовит третий план (1976-1981 гг.), стараясь при этом выполнить упомянутые выше рекомендации.

1/ GB.188/11/24, сопровождаемый приложениями в документе GB.188/11/25.

2/ См. сноску к пункту 40 выше.

3/ Эти ответы невозможно здесь резюмировать, но они тоже показывают интерес, проявленный государствами-членами к такому планированию.

59. Среднесрочный план ФАО: первые замечания Совета

В ФАО на 55-й сессии Совета (ноябрь 1970 года) был рассмотрен первый предварительный документ (CL.55/9), т.е. первая наметка плана, разработанная на основе резолюции 9/69 15-й сессии Конференции. Этот документ был хорошо принят, и Совет одобрил метод, основанный на выборе определенного числа "областей концентрации". Он, однако, отметил, что этот документ имел слишком общий характер, плохо определял порядок очередности и не содержал достаточно цифровых данных относительно предполагаемых расходов. Была подчеркнута необходимость подходить к изучению программы ФАО в более общем контексте (Мировое сельскохозяйственное положение, второе Десятилетие, программирование по странам). Что касается порядка очередности, то дискуссия по существу позволила, в частности, настоять на первоочередном характере подготовки и специализации кадров за рубежом в государствах-членах, но Совет уточнил, "что он не в состоянии в дискуссии такого рода рассмотреть как следует вопрос об очередности выполнения задач или прийти к договоренности по этому вопросу, в особенности в связи с тем, что порядок очередности неизбежно должен быть разным в зависимости от регионов и стран". То же самое беспокойство в связи с установлением чрезвычайно важного порядка очередности встречается и в рекомендациях различных региональных конференций ФАО (документ CL.55/15). Рассмотрение среднесрочного плана (CL.71/15) началось в сентябре 1971 года в Комитете по программе (CL.57/5) и продолжалось в течение того же года в Совете (ноябрь 1971 года, 57-я сессия, CL.57/REP). В исходе такого первого рассмотрения было признано хорошее качество документа, который в целом был сочтен ясным, даже если и было сочтено необходимым приложить новые усилия для определения стратегии и задач, порядка очередности и т.д. Шестнадцатая конференция ФАО, в свою очередь, в течение того же месяца провела подробное изучение плана и в итоге своей дискуссии приняла резолюцию 6/71, в которой она "утвердила среднесрочный план, представляющий собой общие рамки планирования и программирования деятельности Организации", и попросила, в частности, на будущее, представления специальным комитетам предварительных предложений по подпрограммам, лучшего оформления первоочередных задач и представления пересмотренного плана к 17-й сессии конференции на период 1974-1979 гг.

60. Среднесрочный план ФАО: Изменение отношения Комитета по программам в мае 1972 года

Отношение Комитета по программам значительно изменилось на его 21-й сессии в мае 1972 года (документ CL.59/7). Для объяснения этого коренного изменения позиции он выдвинул ряд соображений, а именно:

- ухудшение финансового положения ФАО;
- упомянутую выше резолюцию 6/71, в которой комитетам Совета и региональным конференциям предлагалось пересмотреть порядок очередности подпрограмм;
- трудности, с которыми встретились комитеты по рыболовству, сельскому хозяйству и лесоводству в выполнении этой задачи;
- предупреждение Генерального директора относительно новых финансовых трудностей, которые рисковали отразиться как на регулярной программе, так и на внебюджетных программах.

Комитет по программам, по-видимому, был поражен трудностью согласования национальных первоочередных задач в рамках программирования по странам и возможной ролью ФАО в определении порядка очередности в плане всего мира. Комитет подчеркнул, что в рамках программирования по странам "именно отдельные страны должны определять распределение ресурсов ПРООН между различными секторами". "При таких обстоятельствах Комитет счет неправильным название среднесрочного плана, который не может ни рассматриваться как план, ни обозначаться этим названием, ибо следует скорее говорить об изложении "среднесрочных задач". "Комитет отметил, что следовало бы избегать повторения подробной информации на уровне подпрограмм отдельно от изложения среднесрочных задач. Комитет дал следующее определение будущего документа: "в этом документе можно было бы кратко изложить следующие аспекты: общие положения и будущие тенденции в области развития, стратегия и выбор соответствующей политики, прогнозы о ресурсах из любого источника, широкое применение для ФАО в плане программы, включая объединенный и межведомственный подход при упоре на эффективности объединения, равновесии и гибкости в использовании средств и работников. Такое изложение, дополненное конкретными подробностями, содержащимися в программе деятельности и бюджете, дало бы более реалистичное и ясное представление о среднесрочных перспективах, чем то, которое выделяется из краткой наметки подпрограмм и таблиц, излагающих прогнозы и порядок очередности выполнения как внебюджетных программ, так и регулярных программ". По мнению Комитета, лучше было бы, чтобы такое общее изложение публиковалось в

отдельном документе от "программы и бюджета". К тому же Комитет задался вопросом относительно проблемы очередности. Говорилось, что была тенденция в самом первоочередном порядке рассматривать две области концентрации - мобилизацию людских ресурсов и планирование сельскохозяйственного развития. Но Комитет подчеркнул и важность проблем образования и профессиональной подготовки: "Комитет признал, что устранение непервоочередных задач не сводится неизбежно к устранению "подпрограмм", но требует строгого изучения и ограничения деятельности по этим подпрограммам ... Он более не убежден в полезности того, что известно под названием "областей концентрации". Однако он допускает применение этой концепции, но предлагает переименовать ее в "области предпочтительной деятельности".

61. Среднесрочный план ФАО: решения Совета в ноябре 1972 года

На своей 59-й сессии в ноябре 1972 года Совет (пункты 40-49 его доклада CL.59/REP) поддержал и повторил замечания Комитета по программе. Он настоял на невозможности участвовать в определении порядка очередности, использования внебюджетных ресурсов с учетом системы программирования по странам. Он выразил беспокойство в связи с определением очередности: "Совет задался вопросом о том, не следует ли при изучении этих вопросов провести разграничение между консультативной и оперативной ролью Организации и, в частности, не следует ли сделать основной упор на глобальных аспектах программы при определении порядка очередности, но не смог прийти к четким заключениям по этому вопросу. Совет признал, что очередность задач бывает разной в различных регионах и странах. Документ, озаглавленный "Среднесрочные задачи" (CL 73/10 от августа 1973 года) и подготовленный для 17-й сессии Конференции, которая должна состояться в ноябре 1973 года, уже не имеет характерных аспектов среднесрочного плана.

62. Первый среднесрочный план ЮНЕСКО

В ЮНЕСКО рассмотрение первого документа о среднесрочном планировании (16 C/4), составление которого было запрошено резолюцией 33.1 15-й Генеральной конференции, началось на 85-й сессии Исполнительного совета (сентябрь-ноябрь 1970 года). В своей резолюции 5.2 (документ 85.EX.Décisions), принятой в исходе углубленного изучения (8 рабочих заседаний, документ 85.EX/SR.1.20), Совет подчеркнул, что этот документ является важным этапом в эволюции методов работы Организации и что в нем подняты основные

вопросы, по которым Генеральная конференция должна дать свои директивы. С этой целью он указал метод, которого он советует придерживаться при рассмотрении этого документа на Генеральной конференции, и сам разработал схему дискуссии относительно целей (мир, развитие, права человека, порядок очередности), средств (бюджет и секретариат), методов (региональные центры, межправительственные конференции, участие национальных комиссий). В отношении будущих документов С/4, Совет попросил, чтобы документы о планировании (С/4) и бюджета-программы (С/5) готовились одновременно секретариатом, и задался даже вопросом о том, не следовало ли бы слить эти документы. В резолюциях 7.1 и 42 16-я сессия Генеральной конференции (ноябрь 1970 года) рекомендовала в целом продолжать усилия в области планирования, одобрила темпы роста (7%), предложенные Генеральным директором для двух следующих двухлетних периодов, подтвердила пожелания Исполнительного совета относительно одновременного составления документов С/4 и С/5 и просила Генерального директора рассмотреть, по согласованию с Советом, возможность слияния этих двух документов.

63. ЮНЕСКО: составление второго плана

В октябре-ноябре 1971 года Генеральный директор представил Совету на его 88-й сессии документ 88.EX/27, касающийся "выбора общих задач, обуславливающих краткосрочное и среднесрочное программирование". Этот документ, составленный после письменной консультации с государствами-членами, задает Совету восемь вопросов относительно методов определения программы, темпов роста и структуры секретариата. В ходе дискуссии Совету были, кроме того, представлены две информационные записки - (88 EX/INF/3 и 4), относительно представления и содержания документов 17 С/4 и 17 С/5. Специальный комитет по изучению методов работы Организации составил по этому документу доклад, в исходе обсуждения которого в Совете была принята весьма детальная резолюция (3.1, параграф VII документа 88/EX.Décisions), дающая "директивы относительно формы и содержания документа С/4 и его связи с документом С/5[1/]". Эта резолюция дает указания относительно целей и роли документов С/4 и С/5 соответственно, а также директивы относительно содержания и формы их представления. Самым важным является четкое разграничение между обоими документами. В наметках среднесрочного

1/ Другая резолюция 5.3 в общих направлениях, обуславливающих краткосрочное и среднесрочное программирование, предлагает Генеральному директору учесть замечания и предложения, внесенные членами Исполнительного совета в ходе дискуссии (документ 88/EX/27).

плана следует описывать "основные направления деятельности, которых Организация должна придерживаться, и конкретные результаты, которых она должна добиваться", указать "схематическую основу и практические последствия этих предложений и альтернативных возможностей", установить одновременно связь "с первоочередными потребностями государств-членов, в особенности, когда они отражаются в программах по странам", и "подготовить проект плана, учитывая необходимость координировать его с среднесрочными планами других организаций системы ООН и с резолюциями, касающимися второго Десятилетия развития". Среднесрочный план должен, в частности:

- "указать задачи и проблемы, на которых должны быть сосредоточены усилия Организации ...";
- показать этапы, по которым предполагается выполнить эти задачи и разрешить эти проблемы;
- предложить альтернативные решения;
- представить критерии оценки.

Со своей стороны, бюджет-программа должен "включать программу на ближайшие два года и рассматриваться как документ по бюджету и управлению ЮНЕСКО в связи с этой программой". Он должен быть достаточно детализированным и давать ясные и краткие планы деятельности. Он является единственным документом, который имеет обязательные последствия в финансовом плане.

64. ЮНЕСКО: отзывы на второй план

Генеральный директор представил документы 17 C/4 и 17 C/5 на 85-й сессии Исполнительного совета (май-июль 1972 года). По концепции и форме этих документов после длительной дискуссии (89 EX/SR.1.27), были приняты рекомендации (пункт 5 документа 89 EX **Décisions** от 2 августа 1972 года), отражающие резкую перемену направления. Совет, конечно, признал, что директивы Совета и Генеральной конференции были соблюдены и что существование этих двух документов может помочь Конференции определить общую политику Организации, хотя она и будет принимать решения по двухлетнему бюджету-программе. Однако он отметил, что метод составления документов C/4 и C/5 привел к повторениям и к чрезмерному объему материалов, что могло осложнить задачу Генеральной конференции и чего следовало бы в будущем избегать. По его мнению,

ценность среднесрочного плана могла бы впоследствии быть увеличена, если предлагаемые Организацией задачи как в общем плане, так и в каждой области деятельности представлялись ясно и включали указания их относительного значения. Следует, конечно, отметить также, что в пункте 11 этой резолюции Совет одобряет темпы роста, предлагаемые для будущих бюджетов в течение планового периода, т.е. 8% в 1975-1976 гг. и 7,5% в 1977-1978 годах.

65. ЮНЕСКО: к принятию третьего плана

Дискуссия на 17-й Генеральной конференции в свою очередь привела к принятию резолюций 34 (1, 2 и 3) и 35.1. Самой важной из них является резолюция 34.1, которая по существу предлагает Генеральному директору "подготовить, с учетом предложений государств-членов и при консультации с Исполнительным советом, и представить 18-й сессии Генеральной конференции документ, включающий в себя анализ основных всемирных проблем, входящих в сферу компетенции Организации, а также сводку с перечнем целей, в которой последние были бы представлены в порядке очередности, с указанием вклада, который ЮНЕСКО намеревается внести в разрешение этих проблем в течение последующих шести лет, и соответствующей информации относительно сроков, необходимых ресурсов и реальных темпов роста. Когда этот документ будет принят, он должен послужить основой для представления 19-й сессии Генеральной конференции проекта наметок шестилетнего плана"[1/]. Таким образом два новых и весьма важных элемента появляются в этом тексте:

- понятие предварительного определения политики в виде перечня всемирных проблем, в отношении которых ЮНЕСКО может играть определенную роль;
- решение распространить на четыре года (в два двухлетних этапа) подготовку следующего плана.

Составление документа 18 C/4 было предпринято на основе этих рекомендаций. В частности, после письменной консультации с государствами-членами по традиции ЮНЕСКО в документе 93 EX 4 от 31 июля 1973 года Исполнительному совету были

1/ В остальных своих частях резолюция 34 предлагает Исполнительному совету представить Генеральной конференции предложения относительно методов использования документа 18 C/4 и относительно связи, которую следует установить между документом 18 C/4 и 18 C/5, а также всеми документами C/4 и C/5 в будущем; утверждает темпы роста, предложенные Генеральным директором на двухлетие 1975/76 гг. и 1977/78 гг. Резолюция 35 содержит график подготовки двухлетнего бюджета-программы и документа о предложениях, касающихся среднесрочных задач.

предложены "предварительные вопросы, касающиеся подготовки документа о среднесрочных задачах". Резюмированные замечания государств-членов свидетельствуют об интересе, проявляемом делегациями к продолжению этой трудной работы. Важным моментом, о котором следует упомянуть, является то, что при широком разнообразии перечней "основных всемирных проблем", предложенных государствами-членами, Генеральный директор был вынужден спросить у Совета (вопрос № 2), желает ли он, "чтобы был положен конец усилиям, направленным на систематическое определение целого ряда основных проблем". В документе предлагается также, в частности, выбор между различными методами представления указаний о ресурсах и о темпах роста. В нем также серьезно ставится под вопрос сама возможность представления альтернативных решений (вопрос 21)[1].

66. Отзывы на первый план ООН

Наконец, в ООН отзывы на среднесрочный план были отчасти объединены с замечаниями по бюджетам-программам. Замечания относительно четкости задач, цифровых показателей, альтернативных решений и т.д., по-видимому, относятся к обоим документам. Единственными замечаниями, в которых проводилось разграничение между планом и бюджетом, были следующие: Комитет по программе и координации указывает в пункте 25 своего доклада, что: "взаимосвязь между среднесрочным планом и двухгодичной программой работы и бюджетом не должна являться связью, при которой план является лишь отражением бюджета по программам, что, как представляется, имеет место в данном случае. Связь скорее должна быть такой, при которой бюджет по программам являлся бы основой плана с точным определением ресурсов". Консультативный комитет, со своей стороны, полагает, что в документе о среднесрочном плане "имеется целый ряд недостатков" и что "фактически не всегда хорошо понимают основной принцип среднесрочных планов"[2]. В пункте 18"f" своего доклада он добавляет:

1/ В исходе прений Совета по этому документу (в октябре 1973 года) было принято решение 93 Ex Des.5.2. В этом решении говорится, в частности, что "будущие задачи Организации должны определяться на основе разработки основных всемирных проблем, входящих в сферу компетенции ЮНЕСКО".

2/ ККАБВ не уточнил, однако, как следует понимать этот основной принцип.

"Структура нового плана явно не свидетельствует о том, что был проведен тщательный обзор средств, при помощи которых достигаются цели Организации Объединенных Наций. По мнению Консультативного комитета такой обзор, основанный на критической оценке продолжающихся программ и их результатов, является необходимой предпосылкой эффективного планирования дальнейшей деятельности и оптимального использования имеющихся ресурсов. Комитет уверен в том, что, прежде чем будет предложен следующий среднесрочный план, этим вопросам удастся уделить больше внимания и времени"[1/].

Объясняется ли это недостаточностью анализа, проведенного секретариатами, колебаниями межправительственных комитетов или основными трудностями этого начинания, но во всяком случае вышеприведенный обзор отзывов в различных организациях, по-видимому, серьезно ставит под вопрос возможность быстрого определения четкого теоретического подхода к проблеме планирования.

1/ К моменту окончания составления настоящего доклада (декабрь 1973 г.) Генеральная Ассамблея приняла важную резолюцию, касающуюся разработки, составления, рассмотрения и утверждения программ и бюджетов (резолюция 3199(XXVIII) от 18 декабря 1973 г.). В этой чрезвычайно важной резолюции, которую невозможно здесь привести целиком, в пунктах 5, 6 и 7 Генеральному секретарю предлагается:

- "делать в будущем особый упор на подготовку среднесрочного плана, который должен обеспечить рамки для двухгодичного бюджета по программам";

- "в консультации с различными организациями системы ООН, в рамках их компетенции, усилить и еще более согласовать деятельность Организации Объединенных Наций во всех областях, включая осуществление Международной стратегии развития на второе Десятилетие развития ООН, дабы обеспечить максимальные результаты усилий системы";

- "учитывать при подготовке бюджета по программам на 1976-1977 годы мнения Пятого комитета и других компетентных органов относительно путей и средств по улучшению формы, содержания и структуры бюджета по программам и, в частности:

  a) обеспечить координацию программ крупных организационных единиц;

  b) предоставить информацию относительно распределения косвенных расходов по программам, к которым они относятся;

  c) предоставить информацию относительно внебюджетных ресурсов по источникам средств;

  d) указать относительное значение каждой программы и компонентов программы в процентном отношении к другим";

67. Проблема "межправительственного механизма"[1/]

Озабоченность в связи с необходимостью задумать новую организацию "межправительственного механизма" проявилась лишь в ООН, поскольку эта проблема не вызвала, по-видимому, до сих пор особых трудностей в специализированных учреждениях. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам подчеркнул важность этих проблем для ООН, сделав из них первое условие для улучшения системы программирования. В данном случае, по-видимому, необходимо привести целиком текст пункта 16 первого доклада Комитета о предлагаемом бюджете по программам:

> "Во-первых, Комитет по-прежнему считает, что "пересмотр существующего аппарата межправительственных органов и органов экспертов, занимающихся составлением, обзором и утверждением программы и бюджета", необходим (A/8739, пункт 5). Однако Комитет убежден также и в том, что "практический опыт является лучшим руководством, чем теоретические выкладки" (A/8739, пункт 67), и что такая переоценка должна быть проведена только на основе опыта первого представления бюджета по программе".

Таким образом, поставлена проблема, которая фактически является проблемой соответственной компетенции самого Консультативного комитета и Комитета по программе и координации, пятого комитета Генеральной ассамблеи и комитетов, специализированных на изучение программы, и, в частности, Второго комитета и, наконец, самого Экономического и Социального Совета[2/]. До сих пор не было никакого указания о том, что было найдено решение, за исключением, быть может, косвенного высказывания Генерального секретаря 19 ноября 1970 года в документе A/C.5/1335 (пункт 16), касавшегося необходимости для государств-членов "принятия конкретных мер, в результате которых полномочия по утверждению проектов и определению организационной политики по составлению программ и бюджетов будут сконцентрированы, по возможности, в немногих правительственных органах, а, идеальном случае, в одном органе". Эта проблема, быть может, не является чрезвычайно срочной, но нет сомнения в том, что по мере прогресса в области программирования ее решения станет все труднее избегать.

1/ См. примечание к началу главы IX.

2/ В упомянутой выше резолюции 3199 (XXVIII) было, кстати, официально признано существование этой проблемы (пункт 8), поскольку в ней предлагается включить ее в повестку дня 29-й сессии Генеральной Ассамблеи.

68. Общие замечания

Отзывы различных организаций на отдельные проблемы, связанные с деятельностью по программированию, осуществляемой параллельно в каждой из них, не дают достаточных элементов для вывода окончательных заключений. Единственными важными замечаниями в настоящий момент являются следующие:

1) был поставлен целый ряд вопросов - четких или более туманных: необходимо на них ответить;

2) расхождения, проявляющиеся, по-видимому, в направлениях деятельности по среднесрочному планированию, не могут еще ухудшиться без того, чтобы нормальное сотрудничество между организациями в рамках системы ООН было серьезно поставлено под вопрос. Поэтому желательно изыскать такой порядок, при котором можно будет обеспечить встречи не только между специалистами по программированию в рамках секретариатов, что уже делается, но также и между членами различных межправительственных комитетов;

3) как это подчеркнули советы некоторых организаций, проблемы программирования по странам должны рассматриваться в их отношении к среднесрочному программированию. Мы теперь попытаемся приступить к такому рассмотрению.

ГЛАВА У

ПРОГРАММИРОВАНИЕ ПО СТРАНАМ

69. Взаимозависимость проблем программирования по странам и среднесрочного программирования

Программирование по странам, как оно практикуется в ПРООН вот уже три года, касается,конечно,лишь использования добровольно вносимых средств, которыми управляет эта Организация. Тем не менее, совершенно очевидно, что невозможно отделить такое программирование на несколько лет (5 лет) от среднесрочного программирования, осуществляемого специализированными учреждениями, и это по известным причинам, о которых, однако,не излишне было бы здесь напомнить:

- тот факт, что весьма значительная доля внебюджетных средств, используемых специализированными учреждениями и ООН, происходит от ПРООН и служит для финансирования основной оперативной деятельности большинства этих крупных организаций;
- тот факт, что значительная доля исследовательской деятельности, деятельности в области подготовки, информации, распространения идей или норм, осуществляемой в штаб-квартирах специализированных учреждений за счет средств их регулярной программы (не считая вспомогательной деятельности по технической помощи), непосредственно связана с такой оперативной деятельностью или как-то продлевает, сопровождает или косвенно поддерживает эту деятельность и что поэтому существует тесная взаимосвязь деятельности оперативного типа, планируемой благодаря методу "программирования по странам", и деятельности по регулярной программе специализированных учреждений или ООН, планируемой по методу "среднесрочного плана".

70. Отсутствие увязки между обеими системами

Однако невозможно сказать, что в настоящее время имеется какая-либо бы связь между системами программирования. Все происходит, будто речь идет о совершенно независимых проблемах. Мы видели, что в документах по планированию специализированных учреждений и ООН в целом уделялось чрезвычайно скромное место оперативной деятельности, финансируемой за счет внебюджетных средств. Конечно, в бюджете ВОЗ даются очень подробные указания, но это делается по проектам, без объяснения методов выбора этих проектов; со своей стороны, ЮНЕСКО пытается представлять "объединенный бюджет" и давать краткие разъяснения по важнейшим проектам; но ФАО довольствуется представлением статистических данных на уровне "подпрограмм", а МОТ и ООН только лишь упоминают о сумме вероятных внебюджетных средств. Кроме того, документы "программирования по странам", по-видимому, составляются на основе общей концепции, которая не облегчает установление логической связи между широкими проблемами, которые возникают в мировом плане и которыми занимаются специализированные учреждения, и особыми проблемами, которые в каждой стране выделяются как возможная область для проведения проектов оперативной деятельности. Эта ситуация, несомненно, будет изменяться, но в настоящее время дело обстоит именно так.

71. Теоретическая логика нынешней системы программирования по странам

Теоретический образец программирования по странам, как он был определен в "Исследовании способности" и утвержден статьям 2-12 Документа о договоренности, одобренном Административным советом ПРООН на его 10-й сессии, ищет, по-видимому, логической основы в сочетании диагностического анализа положения в каждой стране и списков проектов, одобренных для каждой страны. Со всяком случае это говорится в "Процедурах и инструкциях для разработки и ежегодного обзора программ по странам ПРООН", где, к тому же, широко воспроизводится текст Документа о договоренности: "Программирование помощи ПРООН на уровне отдельных стран ... подразумевает предварительное определение на период от трех до пяти лет полезности деятельности ПРООН с учетом задач развития страны; просьбы должны разрабатываться правительством при своевременном сотрудничестве с представителями системы Объединенных Наций под управлением резидента-представителя ПРООН". Кроме того, уточняется, "что правительство несет окончательную ответственность за решение вопроса о том, какие задачи (национального плана развития) должны быть предметом помощи со стороны ПРООН".

72. Невозможность представления общей картины

Таким образом,речь идет действительно о выборе по странам с учетом соображений каждой из этих стран, в связи с которыми они могут рассматривать помощь ПРООН как дополнение, иногда малозначительное дополнение, к другим видам помощи или к другим средствам внешнего финансирования. Поэтому никак не упоминаются такие широкие проблемы, как занятость, борьба с неграмотностью, индустриализация, здравоохранение или развитие сельского хозяйства в мировом плане, т.е. не говорится о нормальном и даже функциональном отношении крупных организаций к этим вопросам. Упоминается, конечно,роль "консультаций и советов", которые специализированные учреждения должны обеспечивать по секторам в деле установления этих программ по странам, а также помощь в деле планирования, которую система ООН должна предоставлять в этой связи. Однако при настоящем положении вклад организаций системы ООН в плане программирования различных секторов, соответствующих их специальности, не позволит, по-видимому, установить какую-либо связь между общим региональным или всемирным представлением об определенной проблеме и тем, что является или должно было бы быть систематическим диагностическим анализом по странам. Содержание большинства "докладов о современном положении", которые представляются правительствами с помощью резидента-представителя ПРООН, а иногда одной из региональных экономических комиссий ООН, по нашему мнению,никоим образом не противоречит этой точки зрения.

73. Документы программирования по странам

Автором было рассмотрено весьма значительное число документов по программированию по странам (и соответствующих основных документов). К моменту составления настоящего доклада таких документов было опубликовано 82, из которых 19 были приняты на 13-й сессии Административного совета (в феврале 1972 года), 16 - на 14-й сессии (в июне 1972 года), 23 - на 15-й сессии (в феврале 1973 года) и 24 - на 16-й сессии (в июне 1973 года). Эти документы по программированию по странам составлены в значительном большинстве случаев следующим образом (на основе вышеприведенных "процедур и инструкций"). Они включают:

а) введение, в котором правительство поясняет, как оно себе представляет и понимает опыт программирования по странам;

b) изложение основных задач развития страны и порядка очередности этих задач. Эта важная часть обычно подразделяется на несколько пунктов и таблиц, описывающих:

- основные аспекты экономического и социального положения страны;
- основные задачи развития;
- изложение стратегии развития;
- перспективы и потребности в ресурсах (в частности со стороны) с указанием возможного дефицита.

Обычно дается также таблица ресурсов по технической помощи, имеющихся в течение периода выполнения программы, показывающая относительную долю ПРООН и организаций системы ООН;

c) описание по секторам потребностей, которые предполагается удовлетворить за счет ресурсов ПРООН. Это описание приводит к перечню проектов (которые в большинстве случаев составляют наиболее объемистую часть документа), которые либо группируются отдельно в приложении, либо увязываются с описанием потребностей каждого сектора. Различные таблицы (перечень проектов, предоставляемых к выполнению на основе различных критериев: организации-исполнители, распределение расходов на год, график выполнения, сумма средств на каждый сектор и т.д.) дополняют этот документ. Эта схема, которой, как правило, придерживаются правительства, действительно хорошо отражает намерения инициаторов реформы. Рассмотрение этих различных мероприятий не оставляет, однако, впечатления, будто реформа привела к совершенно рациональным или удовлетворительным результатам. В этой связи необходимо представить нижеследующие замечания:

74. Отсутствие внутренней логики каждой операции

Очевидно при каждой операции стараются обеспечить ее внутреннюю логику, придерживаясь следующей систематической линии исследования: экономическое и социальное положение ⟶ задачи развития ⟶ потребности в финансировании со стороны ⟶ существующие ресурсы ⟶ вклад организаций системы ООН и ПРООН в пределах этих ресурсов. Иными словами, вклад Объединенных Наций, даже если он должен определяться по секторам с учетом существующих потребностей, во всяком случае рассматривается как побочный, и ввиду его относительного и вспомогательного значения мнение самих стран особенно четко выражается в этом отношении. В самом деле, очень многие страны отмечали, что внутренняя логика программ ПРООН имеет второстепенное значение по сравнению

с логикой плана развития самой страны. Так, правительство Кубы отмечает, что "программа, представленная Кубой на следующий период, сама по себе не является систематизированной программой; как это было подчеркнуто в рамках дискуссии по "исследованию способности системы Объединенных Наций", логическая связь заключается в соотношении этой программы с национальной программой развития и в том факте, что она является частью последней". Критерии отбора, представленные Кубой, заключаются в том, что речь идет о деятельности, которая "по различным причинам не может осуществляться при помощи двустороннего экономического и финансового сотрудничества". По мнению Венесуэлы программа ПРООН является частью "Перечня просьб о техническом сотрудничестве", представленного правительством в июле 1971 года представителям 28 стран, обеспечивающих техническое сотрудничество, а также представителям ПРООН, ОАГ, МБРР и МВР. Правительство Перу заявило, что очень трудно в кратком описании установить четкое соотношение между проектами ПРООН и задачами плана и что "вопрос о первоочередности того или иного проекта по сравнению с другим не имеет много смысла, ибо во всяком случае лишь небольшая доля потребностей страны охватывается "показательными цифрами планирования". Такая страна, как Колумбия, которая рассматривает новый подход программирования по странам как особенно полезный, указывает в качестве критерия, принятого для отбора проектов ПРООН, "совокупность соображений, как, например, продолжение проектов по уже принятым обязательствам, первоочередное значение, придаваемое правительством совершенствованию аппарата институционного планирования ..., выполнение проектов особого значения для потенциального роста страны, ... и, наконец, первоочередное значение, придаваемое правительством укреплению органов государственной администрации". В рамках общих критериев отбора Колумбия также подчеркнула "опыт Объединенных Наций в некоторых областях", но о характере такого "опыта" она фактически не дала никаких уточнений.

75. Отсутствие общей методики определения типов проектов

Кроме того, не существует никакой методики, применимой или применяемой для определения типов проектов, проведение которых должно предлагаться Организации Объединенных Наций. Как правило, показательная цифра суммы, требуемой для планирования, - недостаточность которой подчеркивается, однако, всеми правительствами, - распределяется почти на все экономические секторы и на значительное число малых проектов. Так, из 14 стран Латинской Америки, представивших программы, концентрация на крупных проектах, требующих более 500 тыс. долларов, превышает 80% только в отношении трех стран (Кубы,

Эквадора и Чили) и 50% только в отношении трех других стран (Перу, Бразилии и Колумбии), причем в целом по всем остальным странам концентрация на крупных проектах колеблется от 13 (Коста Рика) до 47%. Основная направляющая идея, соответствующая определению особенно срочных и приоритетных проблем, могущих быть разрешенными благодаря технической помощи со стороны, существует лишь в некоторых странах и в отношении лишь части программ. Бразилия решила "концентрировать сотрудничество со стороны ПРООН в области научного и технического развития", поскольку многонациональный характер ПРООН представляется ей более приспособленным к эффективной деятельности в этом секторе. Со своей стороны, Аргентина, разъяснив, что установление программ на несколько лет позволило исправить искажения, которые существовали в распределении усилий между различными секторами экономики, и установить новое распределение, лучше приспособленное к плановым задачам и к удельному весу каждого сектора в валовом национальном продукте, также упоминает в числе критериев, принятых для выбора проектов технической помощи, "приоритетное направление на области науки и прикладной техники" и уточняет, что "требуемые знания и техника должны быть нового типа для Аргентины". В других случаях какая-либо особая проблема, характерная для положения некоторых стран или во всяком случае определяемая ими как таковая, приводит эти страны к тому, что они делают упор на некоторые важные проекты: (багасс сахарного тростника на Кубе, аграрная реформа в Чили и Перу, нефть в Эквадоре, государственная служба в Венесуэле и т.д.). Но в целом, как правило, считается необходимым распределять средства как можно более справедливо между различными секторами.

76. Несвоеобразность системы технического сотрудничества организаций системы ООН

Иными словами, место, уделяемое организациям системы ООН через ПРООН во всей совокупности возможностей технической помощи со стороны, является безличным и неспециализированным, в результате отсутствия реального своеобразия типов предлагаемых решений. Часто подчеркиваемые преимущества политической нейтральности, независимости, интернационализма международной деятельности по техническому сотрудничеству в рамках системы ООН фактически не выражаются на практике в своеобразных решениях. Особенно показательным представляется в данном случае пример программы по Таиланду[1/]. Причитающаяся на ООН доля помощи со стороны, получаемой Таиландом, составляет в среднем 4 млн. долларов в год из общей суммы в 42 млн. долларов примерно (т.е. немного менее 10%). Кроме того, по регулярным программам специализированных учреждений и программам различных фондов (в том числе Фонда наркотических средств) предоставляется

1/ DP/GC/THA/R.1 и DP/GC/THA/R.1/RECOMMANDATION от 11 декабря 1972 года - всего 122 страницы.

3 900 000 долларов. До введения системы программирования по странам, проекты ПРООН распределялись между всеми экономическими секторами, причем число таких выполняемых проектов к моменту составления программы было весьма значительным (в целом 99 выполняемых проектов по сравнению с 25 новыми проектами). Основная идея, определившая выбор новых проектов, заключалась в том, чтобы сконцентрировать их в северных районах. Перед проблемами, которые ему приходилось разрешать для определения наилучшего возможного использования помощи со стороны, правительство Таиланда, принимая во внимание, что из четырех основных районов страны было три слаборазвитых района (север, северо-восток и юг), поступило, в самом деле, довольно логично к распределению технической помощи в географическом плане. Южному району была предназначена двусторонняя помощь Соединенного Королевства, северо-восточному району - американская помощь, а северному району - помощь ПРООН и организаций систем ООН. Так, в рамках программы ПРООН были между собой увязаны следующие проекты[1/]: проект планирования северного района (656 500 долларов), создание сельскохозяйственного центра (1 000 000 долларов), проект садоводства (65 900 долларов), организация склона Маэ Са (647 000 долларов), помощь университету Чям Май (54 700 долларов), проект института промышленных служб (1 311 100 долларов); а в рамках программы остальных организаций системы ООН - следующие проекты: ЮНИСЕФ - проект помощи созданию Центра подготовки племен горных районов, ВОЗ (регулярная программа борьбы с малярией) и, наконец, проект Фонда ООН по борьбе с наркотическими средствами для замены культуры мака другим производством. По одним лишь проектам ПРООН упомянутая выше группировка представляет лишь одну четверть показательной цифры планирования[2/] (3,7 млн. долларов из общей суммы в 15 млн. долларов), но с учетом другой перечисленной выше деятельности организаций системы ООН речь идет действительно об основной идее, которой правительство вдохновлялось в использовании технического сотрудничества со стороны международных организаций. Такое приравнивание ПРООН и организаций системы ООН к двусторонней помощи представляется логическим последствием, казалось бы, малоудовлетворительного положения.

1/ Цифры в скобках показывают в долларах долю участия ПРООН в этих проектах.

2/ Что касается остального, то показательная цифра планирования распределяется между общим числом довольно широких проектов (в целом 124), из которых 11 превышает сумму в 500 000 долларов, а в числе этих крупных проектов только четыре были новыми.

77. Неопределенность роли специализированных учреждений

Как правило, диагностический анализ различных программ по странам относится исключительно к ответственности правительств соответствующих стран. Этот принцип признается текстом Договоренности, но никоим образом не исключает возможности принять во внимание (даже, чтобы их обсуждать или оспаривать) мнения, которые специализированные учреждения могли бы иметь о характере существующих проблем в секторах, входящих в их сферу компетенции; однако, насколько нам известно, нигде не упоминаются такие "диагностические определения по секторам" со стороны организаций системы ООН[1/]. Иными словами, точно так же, как в документах по программам специализированных учреждений, даются лишь чрезвычайно краткие данные об оперативной деятельности, точно так же в документах по программированию по странам в лучшем случае вскользь упоминается помощь, которую специализированные учреждения могут случайно и нерегулярно оказывать делу планирования деятельности в определенном секторе или установления технической базы общего диагностического анализа экономического положения. И нет уверенности в том, что речь идет исключительно о непреднамеренном пробеле. Несомненно, также роль, которую международные организации должны были бы или могли бы играть в этой области, недостаточно четко определена для всех.

78. Отсутствие синтеза и возможности специализации

В таких условиях ничего удивительного не в том, что до сих пор не удалось приступить к какому-либо синтезу программ по странам. Исходя из существующих документов, ничего серьезного нельзя с пользой предпринять в этом направлении. Однако возможность производить синтез диагностических исследований по странам, который должен содержаться в каждой из этих программ, в конечном итоге является, по-видимому, основным оправданием всей деятельности в области программирования.

1/ Зато существуют, конечно, указания о проектах, включающих исследования такого рода (помощь планированию, изучение людских ресурсов и т.д.).

В самом деле, что важно, это не сопровождать кратким экономическим и социальным анализом перечни проектов традиционного типа, но иметь возможность разрабатывать, исходя из перечня потребностей по странам, наилучший тип ответа, который организации системы ООН по своему характеру могли бы дать для удовлетворения некоторых категорий потребностей. Только такой метод, при котором проводился бы углубленный анализ, достаточно точный, чтобы позволить провести такие исследования, мог бы дать международным организациям возможность специализироваться по некоторым видам технического сотрудничества. Однако в такой области специализация является действительно единственной возможностью добиться некоторой эффективности или повысить достигнутую эффективность.

79. Возможные направления исследований

Думается, что глубокие преобразования в самой концепции как программирования по странам, так и среднесрочного программирования, необходимы для того, чтобы придать им подлинный их смысл. Уже сейчас вышеприведенный анализ позволяет выделить некоторые возможные и желательные направления исследований, в частности:

- возможность принятия всеми организациями, осуществляющими деятельность в области технического сотрудничества, подлинной системы программирования их деятельности по странам (независимо от того, финансируется ли эта деятельность за счет их регулярной программы или за счет внебюджетных средств);
- проведение в этой связи в экономическом и социальном секторе, входящем в их сферу компетенции, диагностических исследований по странам;
- методы синтеза этих исследований по экономическим секторам в каждой стране и в масштабе всей страны (т.е. все сектора вместе), а также в международном масштабе;
- и, наконец, изучение возможностей специализации международных организаций в некоторых особых областях технического сотрудничества.

80. Результаты таких общих исследований

Таким образом, изучение существующих документов - бюджетов-программ, среднесрочных планов, программ по странам - и отзывов комитетов и советов на эти первые попытки программирования и планирования позволят уже подвести первые итоги осуществляемой деятельности:

- Можно было бы, по-видимому, внести формальные улучшения без каких-либо основных затруднений в некоторые из существующих механизмов: так, в частности, обстоит дело с составлением "бюджетов-программ", в которых следует в особенности ясно описывать "планы деятельности", приводить лучшие количественные показатели для "промежуточных" задач, привести к единообразию терминологию и оформление некоторых таблиц. Так, вероятно, обстоит дело и с обобщением "подробных планов деятельности" во всех организациях.

- Зато изыскание формальных улучшений среднесрочных планов и программирования по странам при сложившихся обстоятельствах могло бы лишь без нужды отвлечь внимание от существенных проблем, которые являются чрезвычайно важными и трудными, но которые должны быть разрешены. Эти проблемы, касающиеся, в частности, соотношения, которое следует установить между международным программированием и планированием в отдельных странах - вспомогательный характер оперативной деятельности и изучение возможностей специализации; связь, которая может существовать между программированием по странам и среднесрочным программированием; возможности и методы определения очередности задач на уровне мировых проблем и возможность определения альтернативных решений; концепция и сама цель среднесрочного планирования в международных организациях, его роль в качестве орудия управления, его соотношение с методами оценки - все эти проблемы полностью соответствуют тем, которые уже были перечислены в введении к настоящему докладу (глава I, пункт 8). Однако после такого рассмотрения нынешнего положения они представляются в особенно темной перспективе. В самом деле, ведь непостепенные улучшения уже существующих институтов и механизмов позволят обеспечить разрешение всей проблемы. Что требуется, по-видимому, - это усилия в области преобразования самой концепции этой деятельности в целом.

ГЛАВА VI

ЧТО ДЕЛАЮТ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: СУЩЕСТВУЮЩИЙ ПОРЯДОК ОЧЕРЕДНОСТИ И НЫНЕШНИЕ ЗАДАЧИ

81. Необходимое предварительное описание того, что делают международные организации

При обсуждении методов определения широких проблем, выбора порядка очередности или разработки задач, не следует забывать, что в каждой организации проблемы уже были поставлены, порядок очередности уже был фактически принят и задачи реально выполняются. Поэтому описать эти проблемы, этот порядок очередности и эти задачи и вскрыть механизмы, позволившие их определить, может считаться необходимым до любого изучения вопроса об улучшении методов. Фактически это сводится к тому, чтобы рассказать о том, что делают в экономической и социальной области международные организации, и чтобы оценить степень договоренности, уже достигнутую в их соответствующих сферах компетенции благодаря совместным действиям международного коллектива. Чтобы такое описание было полезным, даже если бы оно ограничивалось пятью организациями, упомянутыми в этом докладе, оно потребовало бы специального длинного и трудного изучения, а также применения ряда критериев, принятия которых следовало бы в предварительном порядке добиться. Однако, если не проводить такую точную работу, можно было бы все-таки довольствоваться наброском, чтобы хотя бы приблизительно определить некоторые из элементов проблемы, которую предстоит здесь разрешить.

82. Относительная легкость определения проблем в ВОЗ

Например, широкие проблемы, которые предстоит разрешать, довольно широко определяются в ВОЗ. Область здравоохранения является одной из таких областей, по которым правительства легче всего могут достигнуть широкой договоренности. Помимо всех политических, социальных или культурных расхождений, борьба с заболеваниями

и защита человеческой жизни в плане всего мира соответствуют обычно признаваемым и уважаемым принципам. В плане социологии давно известно, что легче мобилизовать помощь для содействия тем, кто страдает от какого-либо заболевания, чем тем, кто страдает от бедности, неграмотности или даже от голода. Такая общность гуманитарного и идейного подхода дополняется, к тому же, сходством научного и технического подхода. В самом деле, врачи говорят на общем языке. По всем этим причинам ВОЗ как-будто сумела очень быстро и без основных трудностей определить направления своей программы. Таким образом, в различных областях (борьба с эпидемиями и т.д.) она играет роль агентства, обеспечивающего регулирование и координацию в международном плане, точно так же как и в других областях ВМО, МСЭ или ВПС. Ее крепкая региональная структура обеспечила ей географические рамки, облегчившие синтез потребностей в государствах-членах и, следовательно, разработку программы Организации. Тем не менее она в основном остается организацией, ориентирующейся на техническое сотрудничество с развивающимися странами: она - единственная из крупных специализированных учреждений - может финансировать за счет своей регулярной программы весьма значительную долю проектов такого типа на местах.

83. Основные направления деятельности ВОЗ: последние изменения в порядке очередности

ВОЗ имеет регулярный бюджет в 100 млн. долларов[1/] и каждый год получает около 93,5 млн. долларов за счет внебюджетных ресурсов (в том числе только 21,7 млн. от ПРООН). Можно считать, что из этой общей суммы[2/] 157 млн. долларов примерно представляют собой средства для выполнения программ, не считая административных или политических расходов. Относительная важность, придаваемая широким программам Организации, показывает, что самым первоочередным характером пользуется программа "укрепления служб здравоохранения", на которую выделяется 40% всей имеющейся суммы, т.е. в

1/ Все бюджетные цифры, приведенные в этой главе, являются годовыми цифрами. В большинстве случаев, кроме специально отмеченных исключений, мы пользуемся цифрами бюджета за 1974 год. Поправки, внесенные в проекты бюджетов после их публикации, здесь не учитываются. Так, например, окончательная сумма регулярного бюджета ВОЗ на 1974, как она представлена в бюджете на 1975 год, составляет, по-видимому, 104,3 млн. долларов. Однако такие различия не влияют на порядок величины.

2/ См. проект бюджета на 1974 год: программы выполнения, функциональное оформление по широким направлениям программы.

1974 году - 62,5 млн. долларов, из которых 25,8 млн. за счет регулярного бюджета. Программа "совершенствования кадров здравоохранения", в рамках которой осуществляется деятельность, очень схожая с деятельностью по первой программе, получает, со своей стороны, около 12,5% всех средств, предназначенных для программ (около 20 млн. долларов, из которых 11 млн. за счет регулярной программы). Таким образом, эти две широкие программы составляют вместе несколько более половины деятельности Организации. Средства, посвященные борьбе с заболеваниями, составляют 23% всех средств, предназначенных на программы, причем 19% выделяются на борьбу с заразными заболеваниями, а 4% на борьбу с незаразными заболеваниями, т.е. в целом около 36 млн. долларов. На программу гигиены окружающей среды выделяется 13,5% всех средств, т.е. 10 млн. долларов, из которых 9 млн. за счет регулярной программы. Наконец "Другая деятельность" (статистика, различная деятельность, профилактические и терапевтические средства) получает 11,5% общей суммы. В связи с этими цифрами можно сделать два замечания:

a) в 1968 году на деятельность по борьбе с заразными заболеваниями выделялось 28% всех средств на программы, в отличие от 19% в настоящее время, а на программы по укреплению служб здравоохранения - 17%, в отличие от 40% в 1974 году. Это сравнение показывает, что за шесть последних лет произошло существенное изменение в порядке очередности задач Организации, поскольку борьба с заразными заболеваниями, которая представляла собой основную деятельность Организации с самого ее основания, уступила место деятельности по укреплению национальной инфраструктуры;

b) приведенные в бюджете указания относительно географического распределения использования этих средств между регионами показывают, что Организация, по-прежнему, в основном ориентируется на нужды развивающихся стран[1/].

1/ Вк ючением бюджета Всеамериканской организации здравоохранения в внебюджетные средства вероятно объясняется тот факт, что расходы на страны американского континента по-прежнему (несмотря на возможную компенсацию благодаря распределению других источников средств) превышают в общей сумме расходов долю расходов на страны других континентов.

84. Более значительные трудности, связанные с проблемами остальных трех крупных организаций

Ясно, что остальные три крупные организации - ЮНЕСКО, ФАО и МОТ - не могут столь же легко определять те типы проблем, которые они призваны разрешать. Договоренности в социально-культурном и политическом плане гораздо труднее добиться в сфере компетенции этих организаций, будь то образование, наука, труд, промышленность или сельское хозяйство, чем в области здравоохранения. В каждой из этих организаций деятельность по техническому сотрудничеству, которая начиная с 60-х годов настолько развилась, что полностью изменила баланс их программ, скорее просто добавилась к прежней деятельности, чем включилась в нее. Ввиду этого им гораздо труднее избежать распыления своей деятельности.

85. Порядок очередности задач в ЮНЕСКО

Бюджет ЮНЕСКО показывает, что по сравнению с ВОЗ эта Организация сравнительно бедна. Ее очередной бюджет составляет 56,2 млн. долларов, а общая сумма внебюджетных средств, которые она получает, достигает примерно 50 млн. долларов. Таким образом, в порядке очередности задач всей системы ООН задачи в области образования несомненно идут после задач в области здравоохранения. Это, вероятно, является прямым отражением социологических данных, упомянутых в пункте 82. В пересчете на годовые цифры средства, выделяемые на выполнение программ (не считая общеполитических и административных расходов), составляют примерно 36 млн. долларов за счет регулярной программы и 50 млн. долларов за счет ПРООН. Из этой общей суммы в 86 млн. долларов первоочередным характером, несомненно, пользуется сектор образования, на который выделяется около 47% общей суммы (40 млн. долларов, из которых 14 за счет регулярной программы и 26 за счет внебюджетных средств). Второе место занимает сектор точных и естественных наук, на который выделяется 30% общей суммы (25 млн. долларов, из которых 7,5 за счет регулярной программы и 17,5 за счет ПРООН). Однако, поскольку в эти суммы входит примерно 13 млн. долларов в год на высшее научно-техническое образование, можно считать, что деятельность в области образования составляет половину деятельности этого сектора (при таком методе расчета можно считать, что на образование приходится 60% средств на программы ЮНЕСКО, т.е. около 53 млн. долларов). Остальные два сектора деятельности Организации делят между собой одну

пятую часть всех средств, предназначенных на выполнение программ: на сектор социальных наук и культуры выделяется 9% общей суммы, т.е. 8 млн. долларов, из которых 6,7 за счет регулярной программы, а на сектор информации - 11%, т.е. 9,7 млн. долларов, из которых 7,5 за счет регулярной программы.

86. Разнообразие программ

Хотя в общей сумме средств на выполнение программы внебюджетные средства для финансирования программ технического сотрудничества превышают сумму средств регулярной программы[1/] и хотя наибольшая часть финансируемой таким образом деятельности касается создания и развития учебных заведений, техническое сотрудничество в области образования является для ЮНЕСКО лишь одной из ее многочисленных важных задач. Чтение планов и программ и отчетов о дискуссии Исполнительного совета показывает, что Организация уделяет внимание весьма многочисленным и разнообразным вопросам. Исследовательская деятельность занимает в этой общей деятельности преобладающее место, причем это направление выражается в существовании весьма значительного числа публикаций - ЮНЕСКО является, помимо всего прочего, и крупным издательством.

87. Методика и развитие деятельности в области образования

Даже в секторе образования, где деятельность направлена по существу на развитие обучения, ясно, что тенденция Организации заключается в рассмотрении проблем на уровне всех стран, в том числе и развитых. Весьма общий характер формулировки этой программы (политика и планирование образования, равенство доступа к образованию, программы, структуры и методы образования и т.д.) только лишь отражает эту тенденцию. Тот факт, как подчеркнул Генеральный директор Организации в своем введении к программам и бюджетам на 1973/74 год, что "обновление системы и методов образования является единственным практическим способом обеспечения его количественного расширения, т.е. его демократизации и его качественного улучшения, и, следовательно, повышения его внутренней и внешней продуктивности", показывает, что ЮНЕСКО смотрит на себя прежде всего как на исследовательский институт и что, по ее мнению, столь же важно определить новую методику, сколько применять известные методы к делу развития

1/ Если не считать административных расходов.

образования. Это ясно вскрывает трудности, с которыми могут встречаться специалисты в области образования для достижения договоренности в области формулировки проблем, которые предстоит разрешить, и порядка очередности, который следует установить.

88. Точные и естественные науки и "межправительственные программы"

В секторе точных и естетственных наук - помимо его исследовательской деятельности и деятельности по техническому сотрудничеству в области развития высшего образования - систематически применяется метод "межправительственных программ". ЮНЕСКО в данном случае играет основную роль координатора усилий своих государств-членов в целом ряде областей, представляющих для них общий интерес: Межправительственная программа "человек и биосфера", Международная комплексная программа биологической корреляции, Международная гидрологическая декада, Межправительственная океанографическая комиссия, все укладываются в рамки единой методики, которая заключается в разделении обязанностей между правительствами для достижения общих целей. Нет сомнения в том, что такой метод (применяемый, впрочем, и другими организациями в ряде областей) мог бы, вероятно, быть обобщен и систематизирован. В самом деле, все основные конечные задачи международных организаций являются общими для них и для их государств-членов, причем четкость разделения обязанностей для достижения определенных целей является необходимым предварительным условием для определения эффективной стратегии.

89. Социальные науки, информация и проблемы, касающиеся нескольких секторов

В секторах социальных наук и информации бесспорно возникают более существенные трудности в области определения их направлений и порядка очередности. Деятельность в секторе социальных наук состоит по существу из исследовательской деятельности и публикаций, многочисленных совещаний и некоторых мероприятий в области подготовки. Деятельность по защите и использованию культурного наследия (в рамках которой, как известно, ЮНЕСКО мобилизовала крупные капиталовложения для спасения известных памятников) занимает особое место в программе этого сектора. Деятельность в секторе информации, вероятно по причине политической злободневности рассматриваемых в ее рамках проблем (свободная передача информации и развитие связей, деятельность в пользу международного взаимопонимания), встречается с еще более значительными трудностями в деле определения ее задач. Наконец, Исполнительный совет и Генеральный

директор вот уже несколько лет открыли дискуссию относительно целесообразности развития программ, интересующих несколько секторов. Перечень этих программ, которые включены в главу О наметок среднесрочных планов на 1973-1978 годы - Права человека и содействие делу мира, молодежь, окружающая среда, народонаселение, злоупотребление наркотическими средствами,- показывает всю важность, которую Организация придает своему универсальному призванию. Понятно, что в таких условиях установление порядка очередности ЮНЕСКО представляет собой сложную и трудную проблему, которую в некоторых отношениях даже почти невозможно разрешить.

90. Порядок очередности в МОТ

Усилия, прилагаемые МОТ для определения основных направлений ее программы при составлении среднесрочных планов, показывают также, с какими значительными трудностями встречается эта организация для совмещения различных подходов в области трудового права, защиты условий труда и жизни трудящихся, профессионального обучения или общих мероприятий в области экономического и социального развития. Регулярная программа МОТ составляет 41,9 млн. долларов (на основе программы и бюджета на 1974-1975 годы). Из этой общей суммы средства, выделяемые на выполнение программ, составляют около 30 млн. долларов. Однако при нынешнем оформлении бюджетного документа в пределах этих расходов на программы изолируются расходы на управление программами на местах (около 7,7 млн. долларов), на службу конференций и публикаций (7,3 млн. долларов). Расходы, касающиеся непосредственно основных программ регулярного бюджета, составляют поэтому только 14,3 млн. долларов. К этой сумме следует добавить внебюджетные средства, которые, судя по тому же документу, составляют, вероятно, около 44,5 млн. долл. в год. Таким образом, мы будем рассчитывать в процентном отношении объем средств, предназначенных непосредственно для каждой из основных программ, в пределах общей суммы в 58,6 млн. долл., признавая, однако, что эта основа исчисления несколько отличается от той, которая нами была принята для ВОЗ или ЮНЕСКО. Эта общая сумма подразделяется на семь основных программ. В нижеследующей таблице эти программы классифицированы по объему их деятельности и по проценту от общей суммы, предназначенному для их выполнения:

	(в млн. долл.)			В процентном отношении к общей сумме средств
	Регулярная программа	Внебюджетные средства	Итого	
1. Развитие людских ресурсов	2,2	31,8	34	58%
2. Развитие социальных институтов	2,6	5,0	7,6	12,9%
3. Планирование и повышение уровня занятости	1,3	5,4	6,7	11,4%
4. Условия труда и жизни	2,7	1,7	4,4	7,5%
5. Центральные исследования и планирование	2.7	0,4	3,1	5,2%
6. Отраслевая деятельность	1,3	0,25	1,55	2,6%
7. Международные трудовые нормы	1,5	0	1,5	2,5%
Всего	14,3	44,3	58,6	100,1%

91. Предпочтительная ориентация на экономические проблемы

Такое общее представление средств по регулярной программе и по внебюджетным источникам (которое ни в одном из документов МОТ не встречается в такой форме) ясно показывает неравновесие, создаваемое развитием оперативной деятельности, финансируемой за счет внебюджетных источников. В то время как в рамках регулярной программы организация старается поддержать известный баланс между деятельностью, направленной на экономическое развитие (людские ресурсы и занятость), и юридической, институционной, нормативной и социальной деятельностью (условия труда и жизни или международные трудовые нормы, причем на эти три последние основные программы выделяется 47% общей суммы средств на выполнение программы за счет проекта регулярного бюджета), деятельность по техническому сотрудничеству относится почти исключительно к первой категории; на Всемирную программу занятости и на программу профессиональной подготовки выделяется 69,4% общей суммы средств. Это неравновесие еще более резко выступает, если к этим цифрам добавить вспомогательные расходы по выполнению упомянутых программ на местах, ибо в значительной своей части эти программы относятся к первой категории. Программа центральных исследований и планирования, которая по существу охватывает

деятельность по сбору информации и исследованиям (о последствиях эволюции техники, о соотношении между торговлей и занятостью, о социальных показателях, об условиях занятости трудящихся-мигрантов, о статистике труда и т.д.), относится примерно к той же сфере. При таких условиях около 80% средств на программы выделяется исключительно для проблем, имеющих по существу экономический характер. При таком направлении деятельности МОТ может рассматриваться как исследовательский институт, гораздо больше занимающийся проблемами экономического развития и технического сотрудничества в области занятости, чем институционными, юридическими или нормативными проблемами. Эта тенденция, которая все усиливается, еще, по-видимому, не нашла своего окончательного выражения. Однако это можно сказать, только если принять во внимание деятельность, финансируемую за счет внебюджетных источников. А это свидетельствует об обманчивом характере такого оформления бюджета, при котором не дается серьезного описания оперативной деятельности, финансируемой за счет внебюджетных источников.

92. Порядок очередности в ФАО как организации-исполнителе

Что касается ФАО, то объем деятельности, финансируемой за счет внебюджетных источников[1/], более чем в два раза превышает сумму регулярного бюджета, а за период 1972-1973 гг. была даже в три раза больше его. При таких условиях понятно, насколько искажается определение проблем для комитетов и советов ФАО, которые должны высказываться относительно регулярного бюджета, сумма которого идет на финансирование немногим больше одной четверти всей программы деятельности организации, и не могут в действительности учитывать деятельность, финансируемую за счет внебюджетных источников[2/]. В самом деле, глобальные годовые цифры следующие:

- за период 1972-1973 гг.: 41,2 млн. по регулярному бюджету и 115 млн. за счет внебюджетных источников;
- за период 1974-1975 гг.: 50,5 млн. по регулярному бюджету и 112 млн. за счет внебюджетных источников.

1/ ФАО получает около трети (31-32,8%) средств ПРООН.

2/ По этому вопросу представляется отдельный документ за период 1972-1973 гг., озаглавленный "Рассмотрение программ ФАО на местах" (C/73/4 - август 1973 г.). Он, таким образом, касается лишь выполняемых или оконченных программ, т.е. не тех программ, которые должны быть скоординированы со следующим регулярным бюджетом.

Однако из этих цифр следует вычесть административные, политические и иные расходы. В бюджете на 1972/73 г.[1] следующим образом представляется распределение бюджетных и внебюджетных средств между пятью "областями концентрации" (здесь приводятся годовые цифры):

Программа	Регулярная программа	Внебюджетные источники	Итого	В процентном отношении к общей сумме
	(в млн.долл.)			
Мобилизация людских ресурсов	3,8	36,5	40,3	31,6%
Повышение производительности	3,1	34,5	37,6	29,1%
Проблема протеинов	2,0	13,1	15,1	11,9%
Борьба с расточительством	1,9	8,8	10,7	8,5%
Экономия валюты	3,2	10,5	13,7	10,8%
Планирование сельскохозяйственного развития	4,8	5,5	10,3	8,0%
Всего	18,8	108,9	127,7	99,9%

При таком оформлении реальный объем средств из внебюджетных источников выделяется еще более четко, ибо они представляют собой сумму, примерно в пять раз превышающую сумму средств по регулярной программе (а по первым двум основным программам - более чем в десять раз). Процентное определение соответствующего объема различных основных программ не позволяет достаточно точно определить основные направления деятельности ФАО, поскольку распределение расходов между "областями концентрации" свидетельствует лишь об основном значении, придаваемом программе в области людских ресурсов, с одной стороны, и, с другой стороны, - программе повышения производительности (более 60% в целом по этим двум программам). Однако названия этих областей концентрации не позволяют с достаточной точностью понять, отличаются ли они друг от друга по своей конечной цели (борьба с расточительством и повышение производительности имеют одну и ту же цель) или по средствам выполнения программ. Этот метод сближения самых разных программ, несомненно, требует улучшения, чтобы можно было легче понимать, какова практическая деятельность и каковы задачи ФАО. Во всяком случае представленные

1/ Пришлось выбрать этот период, поскольку сведения, почерпнутые из различных документов, и в частности из программы-бюджета на 1974/75 г., были совершенно недостаточными в отношении средств из внебюджетных источников.

цифры ясно свидетельствуют о преобладающем направлении ее деятельности к техническому сотрудничеству с развивающимися странами. Приложения к бюджету-программе на 1972-1973 гг. показывает, что в 1970 году[1/] пять крупных отделов управляли каждый 12-16% бюджетных средств: Отдел рыболовства - 14,3%, Отдел лесоводства - 16%, Отдел сельскохозяйственных служб - 13%, Отдел животноводства и охраны здоровья скота - 13%, Отдел земельных и водных ресурсов - 16%. Эти три последних отдела входят в состав Департамента сельского хозяйства, который вместе с Отделом производства и охраны растений (9%) сосредоточивает на себе в целом 51% средств из внебюджетных источников. Единственным другим отделом, получающим значительную долю этих средств (10%), является Отдел сельских институтов. Таким образом, оперативная деятельность по техническому сотрудничеству распределяется, по-видимому, довольно гомогенно между основными органическими отделами ФАО.

93. Сложность экономической и социальной деятельности ООН

Наконец, общая картина экономической и социальной деятельности самой ООН, несомненно, очень сложна. Эту деятельность осуществляют отдельные органы - Департамент по экономическим и социальным вопросам, четыре региональные экономические комиссии, секретариаты ЮНКТАД и ЮНИДО; эти проблемы, кроме того, входят в сферу целого ряда независимых программ, из которых самыми важными являются ПРООН, ЮНЕП, ЮНИСЕФ, Фонд для деятельности в области народонаселения, Фонд для борьбы с злоупотреблением наркотическими средствами. Как известно, само сотрудничество между этими органами еще не совсем налажено, хотя координация всей совокупности экономической и социальной деятельности всех организаций системы Объединенных Наций должна была бы быть одной из основных задач ООН. Вместе с тем невозможно сказать, что эта задача полностью выполняется.

94. Роль и место Департамента по экономическим и социальным вопросам

а) Деятельность в области технического сотрудничества

Департамент по экономическим и социальным вопросам, который является секретариатом ЭКОСОС, прилагает в этой области значительные усилия, которые, однако, привели лишь к частичным результатам. Этот Департамент, на годовой объем деятельности которого по регулярной программе приходится 16 млн.долл. и который управляет также

1/ Мною не было найдено ни одного документа, дающего по последующим годам такое распределение.

значительной частью "Регулярной программы технической помощи" (глава 19), на которую выделяется 8,7 млн.долл., получает около 70 млн. долл. из внебюджетных источников. Он выполняет задачи различных категорий:

- Некоторые из них, как, например, сбор и распространение статистической информации в плане всего мира, являются, несомненно, по всеобщему признанию "общественно полезными" в международном плане.
- Объем задач в области технического сотрудничества является весьма значительным, как об этом свидетельствуют приведенные цифры. Некоторые из них, непосредственно связаны с основными задачами Департамента в области экономических и социальных исследований на уровне всего мира: это, например, относится к сотрудничеству в области статистики (4,9 млн.долл.), в области государственной администрации (7,3 млн.долл.), в области социального развития (6,3 млн.долл.), в области народонаселения (5,3 млн.долл.), в области государственных финансов и финансовых органов (1,9 млн.долл.) и в особенности в области планирования (9,4 млн.долл.), т.е. в целом на сотрудничество во всех перечисленных областях приходится половина внебюджетных ресурсов (35 млн.долл.). Другие виды деятельности по техническому сотрудничеству на равную примерно сумму также осуществляются Департаментом, хотя их связь с его основными задачами не является столь же очевидной: транспорт и туризм (6 млн.долл.), природные ресурсы (18,2 млн.долл.), демографические проблемы (7,7 млн.долл.). Быть может, здесь следовало бы отметить, что общий объем средств, управляемых этим Департаментом (около 95 млн. долл.), в целом превышает сумму средств, управляемых МОТ (86 млн.долл.), и составляет немногим меньше суммы средств, управляемых ЮНЕСКО (106 млн.долл.). Доля средств из внебюджетных источников по сравнению со средствами по регулярной программе очень высока; точно так же, как и в ФАО, она примерно в три раза превышает сумму регулярного бюджета.

95. Департамент по экономическим и социальным вопросам

1о) Определение мировых рамок экономического и социального развития

Основное направление деятельности этого Департамента, несомненно, выражается в попытке общего изучения экономических и социальных проблем в плане всего мира, что отражается в весьма широкой исследовательской деятельности. Основным элементом этой деятельности была подготовка Международной стратегии Десятилетия развития, изучение а также систематическую и периодическую оценку которой пытаются теперь организовать.

Однако департамент, несомненно, обеспечил также осуществление целого ряда операций по крупнейшим современным проблемам: например, несколько лет тому назад - по проблеме международной торговли до создания ЮНКТАД и по проблеме промышленного развития до создания ЮНИДО; в 1972 году - по проблеме окружающей среды, а в настоящее время - по проблеме народонаселения и многонациональных корпораций. Однако следовало бы отметить в этой связи, что деятельность Департамента в этих областях имела в основном центробежный характер. Были расследованы новые проблемы, которые часто приводили к созданию новых учреждений, но синтез совокупности осуществляемой деятельности не обеспечивался в постоянном порядке. Таким образом, крупные учреждения, занимающиеся вопросами образования, сельского хозяйства, занятости, промышленности, торговли, здравоохранения и т.д., не находят в этом Департаменте того собеседника, который был бы им необходим для облегчения глобального подхода, к которому они все более стремятся, как мы только что видели. Фактически собеседование между экономистами (в частности, из ЦППР), с одной стороны, и педагогами, агрономами, специалистами по вопросам торговли или занятости, врачами, профсоюзниками и т.д. не осуществлялось систематически. Необходимо поэтому, чтобы такие усилия в области синтеза и собеседования могли в будущем укладываться в организационные рамки, удовлетворяющие одновременно потребностям специализированных учреждений и государств-членов. Мы можем задаваться вопросом о том, нельзя ли было бы решение этого вопроса искать в расширении концепции Международной стратегии развития.

96. Секретариаты региональных экономических комиссий

Секретариаты региональных экономических комиссий делят между собой за счет регулярного бюджета ООН несколько более 20 млн.долл. (Европа - 5,1, Азия - 5,3, Латинская Америка - 6,3, Африка - 6,6, Бейрут - 0,7) и управляют примерно суммой в 15 млн.долл. из средств технического сотрудничества (Азия - 5,2, Латинская Америка - 6, Африка - 4,7, причем остальные средства незначительны). К тому же область технического сотрудничества трех комиссий, имеющих бюджет такого рода, сосредоточена по существу на планировании (6,6 млн.долл. в целом), природных ресурсах и социальном развитии. Эти органы по существу имеют исследовательский характер и распределяют свои усилия между весьма многочисленными областями: всеми областями, входящими в сферу компетенции Департамента по экономическим и социальным вопросам, плюс еще некоторые другие области, как, например, сельское хозяйство, торговля или промышленность, причем их секретариаты разбиты на такое же число отделов, сколько имеется секторов исследований. Результаты их работы в большинстве случаев предназначаются для

правительств стран данного региона, но очень трудно оценить реальное использование этих результатов. Одной из проблем, которая стоит, по-видимому, перед этими комиссиями, является проблема их связей с органическими отделами Департамента по экономическим и социальным вопросам или с крупными специализированными учреждениями: фактически, когда такая связь и установлена, она на деле чрезвычайно незначительна.

97. ЮНКТАД

Секретариат Конференции ООН по торговле и развитию до сих пор провел три сессии этой Конференции (каждые четыре года). По существу эта Конференция является исследовательским органом для подготовки переговоров. Общая сумма средств, которыми она располагает в год, составляет 13 млн.долл. за счет регулярного бюджета и 10,2 млн. долл. за счет внебюджетных источников. Ее деятельность в области технического сотрудничества в основном посвящена осуществлению проектов "поощрения торговли". Чтение плана ЮНКТАД на 1974-1979 гг.[1/] не дает возможности понять, подчиняются ли исследования, осуществляемые различными отделами, сколько-нибудь общей концепции. По-видимому, не все исследования в области международной торговли, развития торговли и экономической интеграции, сырьевых товаров, готовых изделий, морского транспорта, торговли с социалистическими странами, финансирования, связанного с торговлей, передачи технических знаний, страхования непосредственно связаны с организацией "процесса переговоров", которые в принципе являются основной задачей Секретариата. Лишь некоторые из этих мероприятий соответствуют таким задачам, как организация системы общих преференций, введение правил поведения, "интенсивные консультации" по сырьевым товарам, двусторонние переговоры между развивающимися и социалистическими странами. Что можно, однако, сказать, это что, хотя невозможно надеяться, чтобы ЮНКТАД достигла сенсационных или даже существенных результатов, она все же продолжает полезную работу по сбору и распространению информации, в частности в области статистики международной торговли, и обеспечивает некоторое знакомство с существующими проблемами. Однако эта весьма широкая исследовательская организация, несомненно, нуждалась бы в новых идеях, ведущих к более конкретным результатам. Можно, в частности, задаваться вопросом о том, не заслуживает ли разработка "лучшей типологии для анализа различий между развивающимися странами, с учетом их экономической и политической

1/ Который является частью среднесрочного плана ООН.

структуры, в частности в отношении их внешних секторов", или же исследования в области экономической интеграции того, чтобы их рассматривали как темы для исследований, могущих привести к более конкретным решениям, чем в настоящее время. Зато можно бесспорно в заслугу секретариата ЮНКТАД подчеркнуть его существенный вклад в составление целой части Стратегии развития.

98. ЮНИДО

В ЮНИДО также преобладает аспект "технического сотрудничества". Средства, которыми располагает этот автономный орган в рамках ООН, составляют 15 млн.долл. по регулярной программе и 39,2 млн.долл. из внебюджетных источников[1/]. Таким образом, средства на деятельность по техническому сотрудничеству превышают в 2,6 раза сумму регулярного бюджета[2/]. При таких обстоятельствах неудивительно, что ЮНИДО считает, что ее основной задачей является "обеспечивать благодаря программам оперативной деятельности прямую помощь делу индустриализации развивающихся стран, которые представляют об этом просьбу"[3/]. Таким образом, вся деятельность трех основных отделов организации - промышленная технология, политика и программирование в области промышленности, службы и учреждения, касающиеся промышленности - по сути дела ориентируются на техническое сотрудничество. Конечно, ЮНИДО осуществляет довольно широкую исследовательскую деятельность, собирает и распространяет информацию, но в целом ее деятельность имеет главным образом оперативный характер.

1/ Эти цифры относятся к 1974 году; ожидается, что они перейдут соответственно до 16,5 млн.долл. по регулярной программе и 45,6 млн.долл. по внебюджетным средствам в 1975 году.

2/ Полезно, быть может, отметить в этой связи, что средства на техническое сотрудничество в промышленности составляют лишь 35% средств, выделяемых сельскому хозяйству.

3/ Среднесрочный план на 1974-1977 гг., стр. 129 французского текста.

99. Разбивка на широкие секторы экономической и социальной деятельности пяти организаций

Приведенный выше беглый анализ программ пяти крупнейших организаций системы Объединенных Наций был необходимым для определения характера деятельности, к которой должны применяться методы программирования. Невозможно одним и тем же методом программировать исследовательскую деятельность и оперативные проекты. Вместе с тем совершенно ясно, что основная деятельность этих организаций подразделяется именно на эти две категории. Глобальная точка зрения, которую можно было составить благодаря предыдущему краткому анализу, показывает:

- что общая сумма имеющихся средств независимо от характера расходов достигает по всем пяти организациям следующих годовых цифр (в миллионах долларов, базисный год - 1974):

Организация	Регулярная программа	Внебюджетные средства	Итого
	(в миллионах долларов)		
ВОЗ	100,0	93,5	193,5
МОТ	41,9	44,5	86,4
ЮНЕСКО	56,2	50,0	106,2
ФАО	50,5	112,0	162,5
ООН	213,8	170,4	384,2
Всего	462,4	470,4	932,8

- из этой общей суммы, составляющей немногим более 930 млн. долл., средства на поддающуюся программированию экономическую и социальную деятельность, о которой говорится в настоящем докладе, составляют примерно (за вычетом сумм, предназначаемых для политической, юридической, административной деятельности или для организации совещаний) 650 млн. долл. и распределяются (с учетом возможных ошибок не более чем на 10%, которые могут произойти в результате использования различных систем представления этих расходов в различных бюджетах) следующим образом:

Организация	Регулярная программа	Внебюджетные средства	Итого
	(в миллионах долларов)		
ВОЗ	81,1	73,9	157,0
МОТ	30,0	44,3	74,3
ЮНЕСКО	36,0	50,0	86,0
ФАО	18,8	108,9	127,7
ООН-ЭСВ	24,7	70,0	94,7
ООН-РЭК	20,0	18,0	38,0
ЮНКТАД	13,0	10,2	23,2
ЮНИДО	15,0	39,2	54,2
Всего	240,6	414,5	655,1

100. Удельный вес различных видов деятельности

Деятельность по техническому сотрудничеству, на которую идет 100% внебюджетных средств, занимает, как мы видели, весьма значительное место и в рамках деятельности, финансируемой за счет регулярных программ, будь то проекты на местах, очень похожие на проекты ПРООН (например, в ВОЗ в отношении весьма значительной части ее регулярной программы, в ООН в отношении регулярной программы технической помощи и в отдельных случаях в остальных организациях) или же деятельность по оказанию помощи государствам-членам, границу которой с более общей исследовательской деятельностью в некоторых случаях чрезвычайно трудно провести. Эксплуатационный аналитический учет и более четкое и строгое оформление бюджетов-программ несомненно позволят когда-нибудь определить точное распределение деятельности по регулярным программам, которое в настоящее время неизвестно. С учетом, однако, предпочтительной ориентации на техническое сотрудничество в ВОЗ, ФАО и ЮНИДО, с учетом также различных форм деятельности других организаций по оказанию помощи государствам-членам возможно, по-видимому, допустить, что около 500 млн. долл., т.е. примерно три четверти средств, выделяемых на программы, посвящаются оперативной деятельности в области технического сотрудничества и что остающаяся четверть распределяется примерно на половину между общей исследовательской деятельностью, касающейся принципиальных и методологических рамок в экономических и социальных вопросах, относящихся ко всем странам мира, с одной стороны, и, с другой стороны, исследованиями или специфической деятельностью, ориентируемой на проблемы технического сотрудничества в широком смысле.

101. Характеристика главных организаций или автономных органов

Знакомство с таким порядком величин позволяет лучше понять соответствующую роль различных организаций, которые нами были подвергнуты изучению. Очень коротко приведенное выше беглое описание деятельности отдельных организаций позволяет дать следующую их классификацию:

- две организации и один автономный орган ориентируют свою деятельность главным образом на техническое сотрудничество: ВОЗ, ФАО и ЮНИДО;
- две организации, которые осуществляют широкую деятельность по техническому сотрудничеству, пытаются обеспечить равновесие между этой оперативной деятельностью и своей традиционной исследовательской деятельностью, деятельностью по распространению идей или норм и деятельностью по определению общих рамок: МОТ и ЮНЕСКО;
- несмотря на осуществление некоторой деятельности в области технического сотрудничества, сравнительно автономные органы - ЮНКТАД и региональные экономические комиссии - являются по существу широкими исследовательскими организациями;
- и наконец, Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам осуществляет,- проводя между различными секторами довольно четкое разграничение,- с одной стороны, широкую деятельность по техническому сотрудничеству в весьма разнообразных областях и, с другой стороны, деятельность исследовательского центра, направленную по существу на определение общих рамок, принципов и методов (стратегия развития) и на разработку новых видов деятельности.

Такая классификация показывает некоторое разнообразие в характеристике различных организаций, но не позволяет установить ни сколько-нибудь взаимно дополняющий характер деятельности этих организаций, ни даже то, что обеспечивает единство этой совокупности.

102. Существующий порядок очередности

Зато в отношении их деятельности по техническому сотрудничеству и "другой деятельности", между которыми неравным образом распределяются имеющиеся средства на выполнение программ, можно отметить, что существует большая устойчивость в распределении средств между различными видами деятельности по техническому сотрудничеству. Приведенный в настоящей главе анализ, основанный на бюджетных цифрах за 1974 год, по сравнению с анализом, представленным нами в докладе "Программы и бюджеты в рамках

системы Объединенных Наций" в 1969 году[1/] на основе цифр за 1968 год, показывает, что в течение шестилетнего периода произошли лишь чрезвычайно скромные изменения в распределении широких масс средств, предназначаемых для различных экономических и социальных секторов. Здравоохранение по-прежнему занимает первое место с 25% средств, на втором месте идет сельское хозяйство (сельское хозяйство, лесоводство, рыболовство) с 20%, а затем гораздо дальше идет образование (общее и научное) и промышленность, на которые выделяется примерно по 10%. Можно отметить лишь некоторые небольшие изменения: доля ЮНИДО несколько увеличилась и превысила ту, которая уделяется программам в области природных ресурсов (которая, однако, остается довольно значительной). Мы уже говорили об изменении, которое произошло внутри программы ВОЗ в пользу "Укрепления служб здравоохранения"; три региональные экономические комиссии начали осуществлять некоторую деятельность в области технического сотрудничества, но в целом речь идет о второстепенных явлениях. Введение системы программирования по странам ничего существенного не изменило в структуре существующей системы определения порядка очередности. Можно, конечно, считать, что число миллионов долларов, уделяемых той или иной области,не является достаточно четким мерилом значения, придаваемого той или иной деятельности, что к тому же речь идет о весьма скромных суммах в рамках общего потока технического сотрудничества и что, наконец, в плане всего мира этот факт имеет лишь ограниченное значение в той мере, в какой характерные потребности совершенно различных стран объединяются в единой совокупности. Однако с учетом того факта, что методы, применяемые международными организациями в области технического сотрудничества, в конечном итоге сопоставимы, нельзя сказать, что приведенные выше порядки величины совершенно лишены всякого смысла.

103. Общий характер "другой деятельности"

Хотя трудно привести процентные цифры ввиду недостатка цифровых данных вообще, нет сомнения в том, что "исследовательская деятельность" занимает основное место в общей деятельности центральных учреждений отдельных организаций. В качестве примера можно привести статистические исчисления, проведенные нами, исходя из документа E/5329 о программе Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам на двухлетний период 1974-1975 гг., документа, в котором очень удобно представляется отдельно каждая основная единица программных элементов плана деятельности. Эти исчисления дали следующие результаты: из общего числа в 250 основных единиц - 113 касаются

1/ Документ A/7822 от 3 декабря 1969 года, пункты 2.13 и 2.14.

исследовательской деятельности, а 10 - публикаций (результатов исследований) по сравнению с 47 единицами для деятельности по техническому сотрудничеству, 7 для разработки руководств, причем остальные 73 касаются соответственно административной работы или работы по подготовке программ в различных областях. Таким образом, исследовательская деятельность составляет практически половину всей деятельности. Это пропорциональное соотношение было бы, несомненно, либо более высоким, либо аналогичным для ЮНКТАД, региональных экономических комиссий, ЮНЕСКО или МОТ. Эта основная исследовательская деятельность имеет также и некоторые другие свойства, которые заслуживают специального упоминания:

- назначение этой деятельности (и количественные показатели, которые должны были бы отражать ее достаточно точно) не всегда ясно указывается; из чтения программ создается впечатление, что слишком значительная часть этой работы по-прежнему предназначена для внутренних целей и поэтому не утверждается ни общественностью, ни конференциями, ни комитетами[1/];

- эта работа проводится, по-видимому, разбросанно,без четкого общего плана в мастшабе всей системы ООН. Она редко дополняет другую аналогичную работу: поэтому есть, по-видимому, необходимость создать общую структуру такой работы;

- усилия, направленные на одновременно глобальное и углубленное изучение проблем каждого сектора (всемирный ориентировочный план сельского хозяйства, всемирный план занятости, планирование образования или образования и занятости и т.д.) во всех организациях, еще раз подтверждают необходимость скорейшей разработки общего плана и общего методологического подхода. Быть может, следовало бы также непосредственно увязать все эти усилия с теми, которые прилагаются в рамках оперативной деятельности.

1/ Кроме того, во многих случаях работа, проведение которой предусматривается резолюциями межправительственных органов, не подвергается подлинному обсуждению. Она только "принимается к сведению". Такое положение тем более требует пересмотра взаимоотношений между секретариатами и политическими комитетами.

104. Необходимость борьбы с тенденцией программ к расширению

Наконец, требуется, по-видимому, одно последнее замечание: беспокойство и скептицизм, которые всегда проявлялись в отношении объема и в особенности числа задач, вскрываемых при чтении плана и программ международных организаций, являются, по-видимому, довольно обоснованными. Казалось бы,невозможно или, по крайней мере, чрезвычайно трудно требовать от этих организаций включения в их программы почти всех вопросов, которые можно себе представить, будь то обеспечение мира, права человека, народонаселение, окружающая среда, молодежь, стратегия развития, наркотические средства, техническая помощь, технология, наука, социальные проблемы и т.д., предлагая по каждому из этих вопросов какие-то решения и добиваясь даже каких-то результатов. Степень универсальности, которая считается необходимой, и, следовательно, множество видов деятельности, гораздо более значительна в ООН, ЮНЕСКО и МОТ, чем в ФАО, которая является более специализированной организацией, или в ВОЗ, которая занимается еще более четко резграниченным сектором. Однако наблюдается весьма общая тенденция к расширению областей деятельности по программам. Объясняется ли это универсальным и чрезвычайно широким характером уставов организаций, значительным числом областей, представляющих интерес для государств-членов, и многочисленными инициативами их делегаций или же конкуренцией между секретариатами, это явление имеет столь общий и постоянный характер и оно настолько явно несоразмерно скудным средствам,которыми располагают эти организации, что оно не могло не вызвать реакции. А эта реакция выражается в требовании программирования, в стремлении к определению порядка очередности или основных задач. Остается, однако, выяснить, в какой мере этот процесс рационализации в целях обеспечения более значительной эффективности имеет шансы на успех.

ГЛАВА УII

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ, ПОРЯДКА ОЧЕРЕДНОСТИ И ЗАДАЧ, А ТАКЖЕ НЕОБХОДИМЫЙ ПЕРЕСМОТР ПРОЦЕССОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

105. Сложность проблемы

Каким бы кратким ни было приведенное выше описание экономической и социальной деятельности пяти организаций, оно позволяет по крайней мере понять,почему проблема рационализации их деятельности не является простой проблемой. Тут следует не только принять современные методы программирования, применять готовые методы или известные формулы независимо от того, идет ли речь о СПИБ, о системах объединенного управления или о методах линейного программирования. Столкновение идеологий, интересов, методов, политических доктрин, культур, которое постоянно продолжается в рамках всей экономической и социальной деятельности международных организаций, не может быть облегчено или уяснено простым применением современных методов управления, которые были разработаны главным образом для промышленных и торговых предприятий, и только побочно для некоторых видов административной деятельности в масштабе отдельных стран. Зато стремление к разработке упрощенных и более ясных программ, к отказу от ненужной или неэффективной деятельности, для того чтобы сосредоточиться на самом главном, несомненно, ощущается очень широко и должно быть удовлетворено.

106. Противоречивые требования

Даже если первые попытки применения метода программирования и принесли некоторые немалозначительные результаты, но им все же, несомненно, не удалось разрешить основные проблемы, что признается даже теми, которые непосредственно занимались

этой деятельностью. Остается широко распространенным и даже проявляется более настойчиво чувство, что многое еще остается сделать, для того чтобы "определить порядок очередности", "определить основные проблемы", отбросить ненужную или менее полезную деятельность, бороться с неограниченным расширением и распылением программ. Но всем известно, что с того момента, когда тот или иной вопрос включается в программу, очень трудно его исключить из нее, даже если соответствующее изучение закончено или если оно не представляет более очевидного интереса. Рутина международных организаций вполне естественно имеет консервативный характер, ибо очень трудно, а иногда даже невозможно, достигнуть договоренности относительно критериев выбора. Логике существующей системы полностью соответствует и то, что в момент, когда делаются безуспешные попытки рационализации и отброса ненужных программ, многие другие вопросы ставятся на рассмотрение и в связи с этим проблему программирования становится еще труднее разрешать.

107. Перегруппировка отдельных видов деятельности или отказ от некоторых видов деятельности

При таких обстоятельствах, как это хорошо показывают представленные по сей день наметки планов, делаются попытки, направленные гораздо больше на перегруппировку всей существующей деятельности под названиями или ярлыками, имеющими целью дать впечатление единства, чем на действительный отказ от программ или подпрограмм, рассматриваемых как менее важные или как не могущие достигнуть порога эффективности. С учетом противоречивой совокупности существующих политических давлений, совершенно нормальной является такая первая реакция лиц, ответственных за программирование. Тем не менее сейчас необходимо пойти дальше.

108. Ориентация исследований

Все, что было сказано выше, показывает,однако, совершенно ясно, что, для того чтобы этого добиться, необходимо избегать одновременно чисто теоретического подхода и слишком прагматической позиции, поскольку ни то, ни другое не может обеспечить понимания движущейся и живой реальности международных организаций. Предстоит выполнить более трудную и более сложную работу: следует одновременно попытаться понять, почему функционирование существующих механизмов мешает или препятствует соответствию политических требований эффективности методов, рассмотреть вопрос о том, нельзя ли с пользой изменить характер отношений, существующих между секретариатами и политическими комитетами, выяснить также, какие виды современной техники могли бы

быть приняты с учетом типов проблем, проводя, в частности, разграничение между деятельностью по техническому сотрудничеству и другой деятельностью. Наконец, следует разработать такую процедуру, которая позволяла бы действительно вступить в процесс постепенных преобразований. Такие изыскания могут быть только коллективными. В настоящем докладе сделана попытка указать те направления, по которым эти изыскания могли бы пойти. В этой главе делается к тому же попытка показать необходимость:

- установления секретариатами "предварительных смет", чтобы дать политическим комитетам возможность определить порядок очередности и задачи;
- пересмотреть систему отношений между секретариатами и политическими комитетами в области установления финансовых пределов и разработки программ.

I - ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ, ПОРЯДКА ОЧЕРЕДНОСТИ И ЗАДАЧ, А ТАКЖЕ НЕОБХОДИМОСТЬ УСТАНОВЛЕНИЯ "ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ СМЕТ"

109. Неопределенность терминологии

Выражение "определение или выбор порядка очередности", которое широко используется, например в ООН и ФАО, не всегда тем отличается, как в ЮНЕСКО, от выражения "определение основных проблем". Выражения "проблемы", "порядок очередности", "задачи", несомненно, свидетельствуют о широко распространенном стремлении добиться лучшей системы программирования, но не имеют весьма четкого смысла и в особенности не имеют одинакового смысла для всех. Поэтому мы предложим здесь некоторые краткие определения, чтобы уточнить по крайней мере смысл, придаваемый каждому из этих понятий в данном докладе.

110. Попытки определений. Проблемы.

Под проблемой имеется в виду область, признаваемая значительным большинством государств-членов, а конкретнее - совокупность трудностей, недостатков в социальной экономической системе, которые было решено преодолеть в более или менее отдаленном будущем. Основным моментом здесь является определение, признание существования этих трудностей или недостатков как таковых, что предполагает существование минимального общего теоретического подхода. Необходимо также, конечно, добиться такого определения или такого признания со стороны значительного большинства государств-членов; необходимо, чтобы это большинство проявило и минимальное общее стремление предпринять действия или ряд мер в этом направлении. Мы видели выше, что в этом отношении проблемы здравоохранения в ВОЗ гораздо легче определить, чем проблемы образования или сельскохозяйственного развития.

111. Порядок очередности

Под первоочередными задачами имеются в виду уже определенные и признанные области деятельности и проблемы, которые рассматриваются как наиболее важные и срочные, которые должны выполняться в первую очередь и требовать максимальных усилий. Принятие одного и того же порядка очередности при классификации целого ряда проблем предполагает еще более значительное единство теоретического подхода и стремления к деятельности, чем простое определение, простое признание существования какой-либо проблемы. Внутри, по необходимости ограниченных финансовых пределов, такая классификация предполагает проведение выбора, который может и даже должен приводить:

- к отстранению проблем, рассматриваемых как недостаточно важные и как не позволяющие получать достаточно четкие результаты;
- к предпочтительному распределению имеющихся средств между некоторыми проблемами за счет других. Процентное распределение бюджетных средств между различными видами деятельности является наиболее четким отражением определенного порядка очередности. Иными словами, после определения проблем необходимо уметь выбрать те из них, по которым следует принять известные меры и определить, как между ними будут распределены имеющиеся или возможные средства.

112. Понятие задачи

Судя по словарю слово "задача" объясняется как "результат, к которому следует стремиться", "преследуемая цель". Оно является, конечно, четким и позитивным отражением предпринятых мер в определенной области, положение,которое будет достигнуто, когда часть трудностей или недостатков, с которыми ведется борьба,исчезнут и, в конечном итоге, когда "проблема" или "часть проблемы" (см. пункт 110 выше) будет разрешена. Иными словами, здесь не хватает не столько определения, которое все равно будет слишком общим, чтобы быть точным, сколько классификации основных типов возможных задач, т.е. типологии. Конечно, уже существуют некоторые типологические классификации. Поскольку слово задача (или скорее задание) имеет и военное применение, метод, которого следует придерживаться, чтобы выполнить задачу, тоже часто определяется термином военного происхождения: "стратегия" или "тактика". Таким образом, понятия "стратегических задач" или "тактических задач" могут позволить провести довольно четкое разграничение между результатами различного типа, которые также называются иногда "долгосрочными общими или конечными задачами" и "непосредственными или промежуточными задачами". Однако такие разграничения остаются весьма схематическими, в связи с чем для установления более четкой типологии необходимо, по-видимому, придерживаться трех следующих критериев:

- степень выполнимости,
- степень абстракции,
- степень ответственности в выполнении задачи.

113. Понятие этапной задачи

Степень выполнимости определяет в какой-то мере протяженность пути, который надо пройти,и обусловливает вид методов, стратегии и тактики или программ, которые следует применять. Поэтому степень выполнимости является существенно важным критерием. Есть задачи, о которых известно, что они невыполнимы при имеющихся средствах, но которые, однако, по крайней мере в теории, принимаются во внимание; есть другие задачи, о которых неизвестно, могут ли они быть выполнены или когда, но выполнение которых тем не менее упорно преследуется (например, медицинские научные исследования). Есть задачи далекие,на неопределенные сроки, которые, вероятно, выполнимы за несколько десятилетий коллективных усилий. Есть и другие задачи, которые, напротив, можно с уверенностью выполнить в определенные сроки за несколько лет (среднесрочные задачи) или же за несколько месяцев (непосредственные задачи). Понятно, какое место на этих ступенях выполнимости могут занять нормативные задачи (мир, права человека и т.д.), задачи развития в плане всего мира (ликвидация неграмотности, всеобщий охват детей школой, ликвидация инфекционных заболеваний, полная занятость, достаточное питание и т.д.), задачи планов национального развития (строительство некоторых плотин, дорог, школ, больниц или жилищ), задачи каждодневной деятельности того или иного предприятия или того или иного административного учреждения (производство или продажа определенного количества известного продукта, публикация документа или книги, подготовка некоторого числа студентов к какому-либо вопросу и т.д.)[1/]. Поэтому здесь необходимо выделить по крайней мере четыре категории конечных задач: задачи сомнительной выполнимости, задачи очень долгосрочной выполнимости, задачи среднесрочной выполнимости, задачи краткосрочной выполнимости. Кроме того и, быть может, главным образом, необходимо признать в отношении задач отдаленной выполнимости (долгосрочные, конечные задачи), что необходимо пройти через промежуточные этапы по пути, ведущему к конечному результату. Ввиду этого, существенно важным здесь является понятие "этапной задачи".

114. Характер задач

Степень абстрактности обуславливать также виды применяемых методов: конкретная задача (строительство здания) приводит к использованию обычно хорошо известных методов финансирования или применения технических средств. Чем менее конкретной является та или иная задача (идет ли речь об умственной подготовке, экономическом

1/ Эти примеры позволяют понять, что степень выполнимости сама подразделяется на два довольно различных понятия: степень уверенности в возможности выполнения задачи и продолжительность сроков выполнения задачи, когда неуверенность исчезает.

развитии, выражаемом в процентном отношении к ВНП, или о соблюдении прав человека), тем больше осуществление плана деятельности по выполнению этой задачи отклоняется от известных и принятых методов; поэтому необходимо в большинстве случаев проводить предварительные методологические исследования и добиваться их признания до начала самой деятельности. Впрочем, эти исследования и эти методы предназначены для того, чтобы претворить в конкретные мероприятия, в"конкретные задачи" такое осуществление слишком абстрактных задач. Кроме того, очень часто бывает соответствие между степенью абстрактности и степенью доступности. Однако нелегко в настоящем докладе дать классификацию задач по их степени абстрактности - классифицировать задачи следует, по-видимому, с учетом их характера. Действительно, есть возможность проводить разграничение между задачами в области инвестиций, подготовки, распространения идей или норм, исследований, определения основ соглашений или переговоров, технического сотрудничества и т.д.

115. Разделение ответственности

Наконец, очень важно определить степень ответственности в выполнении той или иной задачи: хорошее определение разделения ответственности, возложение на каждого участника конкретного задания, т.е., в конечном итоге, хорошая организация труда, являются признанными условиями успеха. Здесь следует, однако, сделать разграничение между задачами, выполняемыми одной лишь организационной группой (армией, учреждением, предприятием, правительством), и задачами, выполняемыми несколькими такими группами (рядом правительств, учреждений и т.д.). В первом случае следует лишь обеспечить правильную организацию и при случае - дисциплину; во-втором случае распределение функций требует проведения предварительных переговоров. Соответствующую терминологию определить нелегко. В числе коллективных задач следует во всяком случае проводить разграничение между теми задачами, для выполнения которых ответственность четко распределяется, и теми задачами, для выполнения которых обязанности еще не распределены. Распределение обязанностей (например, создание "межправительственной программы") может, кстати, само по себе быть целой задачей. Ввиду этого при разработке программ для международных организаций - или при разработке резолюций - полезно было бы помнить о разграничении между:

- национальными задачами каждого правительства (национальные планы развития),

- межправительственными задачами, предпринятыми рядом правительств или всеми государствами-членами той или иной международной организации (эти задачи требуют со стороны каждого присоединившегося к ним правительства легко определяемых особых усилий либо в виде финансового вклада или предоставления работников, либо в виде признания принципов или методов и т.д.);

- задачами, порученными международным организациям этими правительствами (различная помощь государствам-членам, методологические исследования, определение общих принципов или рамок деятельности, распространение идей и норм и т.д.) 1/.

116. Применение различных методов с учетом существующей степени договоренности

Эти несколько теоретические соображения необходимы, по-видимому, для того чтобы обеспечить сколько-нибудь четкую постановку проблемы. Однако не следует из этого заключать, что необходимое разграничение между этими тремя различными аспектами одной и той же проблемы подразумевает, что необходимо к ним подходить

1/ Деятельность международных организаций можно в каком-то смысле сравнить с действием катализатора. Ресурсы регулярных программ, внебюджетные ресурсы и вклады правительств стран, в которых выполняются проекты, объединяются, сливаются для достижения определенных целей. Нет сомнения в том, что в рамках такой совокупности совершенно необходима решительная роль правительств, в которых проводятся проекты. Объем вклада правительств в выполнение проектов является одним из элементов, которые позволяют измерить значение такой решительной роли, но еще более важным критерием является объединение этих проектов с планом страны. Поэтому можно задаваться вопросом о том, не следует ли в программах по странам, которые должны включаться в бюджеты каждой организации, давать указания не только относительно ресурсов по регулярной программе и внебюджетных ресурсов, но также о вкладах самих правительств, с одной стороны, а также не следует ли, с другой стороны, устанавливать качественное и количественное соотношение между совокупностью мер, предусмотренных этими программами, и планами отдельных стран. В еще более общем плане можно подумать, что роль международных организаций должна распространяться на определение достаточно четких концепций, чтобы широкие общие задачи могли осуществляться одновременно - при распределении обязанностей - правительствами заинтересованных стран, организациями системы ООН, другими международными организациями и даже в рамках двусторонней помощи. Однако это предполагало бы использование более строгих методов, чем в настоящее время.

всегда в одном и том же порядке, а именно: определение проблем; определение порядка очередности; и, наконец, определение задач. Столь теоретический подход был бы опасным и рисковал бы увеличить путаницу. Фактически, в этой области следует придерживаться различных методов в зависимости от степени существующей договоренности в момент начала изысканий. В некоторых областях, как мы это видели, международные организации уже признали существование некоторых проблем и даже некоторого порядка очередности. В других областях, напротив, остается проделать огромную работу в области определений и переговоров.

117. Опыт ЮНЕСКО в области определения "основных проблем"

Пример экспериментальной деятельности, которая в настоящее время осуществляется ЮНЕСКО в области изыскания и определения широких проблем, как она описана в документе 93/EX/4 (см. пункт 65 выше), хорошо свидетельствует о трудностях такой работы в областях, входящих в сферу компетенции этой Организации. Ответы на вопрос, который был задан в чрезвычайно общем плане, не дали пока возможности определить метод сосредоточения программы. Необходимо, по-видимому, привести некоторые выдержки из упомянутого документа 93/EX/4:

> "16. Концентрация программы требует строгого отбора основных проблем, которыми должна заниматься ЮНЕСКО, и определения критериев, которые могут применяться при выборе целей.
>
> 17. Выбор"основных проблем" является, возможно, самой трудной задачей. Это обстоятельство полностью признается в большинстве сообщений, полученных от государств-членов. БЕЛЬГИЯ и КАНАДА выразили некоторые оговорки относительно желательности самой попытки выделения данных проблем. БЕЛЬГИЯ считает, что вместо так называемого отрицательного подхода цели ЮНЕСКО должны отражать в положительной форме ее полномочия, определенные Уставом и и резолюциями Генеральной конференции, а Канада отмечает, что любая попытка определить мировые проблемы неизбежно связана с особыми социально-культурными ценностями, которые определяют понимание этих проблем.
>
> ...
>
> 19. СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО считает, что "попытка проанализировать основные мировые проблемы представляет собой нелегкую задачу, однако необходимо будет найти общее во мнениях по этому вопросу среди государств-членов ..."
>
> 20. ... ШВЕЙЦАРИЯ отмечает, что "выбор может касаться только целей".

21. ФРАНЦИЯ подвергает сомнению значение "всеобщего пересмотра" и поддерживает идею выбора целей.

22. Перечень проблем, устанавливаемый на основе предложений государств-членов, достаточно широк и разнообразен и не облегчает попытки концентрации. Признавая, что полезнее всего было бы Генеральной конференции с помощью Исполнительного совета достичь соглашения по перечню "основных проблем", Генеральный директор считает, что такая задача является наиболее трудной и опасной, и разделяет мнение о том, что лишь на уровне целей можно применить приемлемые критерии отбора."

Это заключение Генерального директора ЮНЕСКО относительно применения критериев отбора на уровне целей имеет большую важность для разрешения проблемы. Хотя при этом следует уточнить, о каких целях идет речь, и выяснить, к каким последствиям может привести "отбор на уровне целей".

118. Необходимость разработки предварительных "смет", позволяющих производить отбор

Приведенные выше определения понятий проблем, приоритетов и задач показывают тесную взаимосвязь между этими тремя понятиями, которые фактически являются различными аспектами единого комплексного подхода, имеющего целью уяснить подчас неясную совокупность данных. Фактически выбор руководящих комитетов отдельных организаций должен проводиться в условиях максимальной ясности и информированности. В областях, входящих в сферу компетенции как международных организаций, так и правительств, предприятий или отдельных лиц, решения не принимаются в плане абстракции; необходимо с должной четкостью описать все их возможные последствия, в том числе и в финансовом плане. Иными словами, отбор может иметь истинный смысл и практические последствия, только если он производится на основе точных "смет". А это подразумевает, что, до того как требовать от политических комитетов проведения отбора или принятия решения, каждый органический отдел секретариата должен провести широкую предварительную работу по уяснению проблем, могущих входить в его сферу компетенции. Эта работа по уяснению должна включать одновременно как можно более точное описание существующего положения и его возможной эволюции, описание различных подходов к проблемам, реальных шансов принятия эффективных мер для их разрешения и смету расходов, связанных с различными возможными мероприятиями. Однако, чтобы иметь возможность придерживаться столь строгого метода, необходимо пересмотреть не только нынешние методы работы секретариатов, но также и типы отношений, существующих между ними и политическими комитетами.

II. ТИПОВАЯ СИСТЕМА ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ СЕКРЕТАРИАТАМИ И ПОЛИТИЧЕСКИМИ КОМИТЕТАМИ

119. Перспективные и непосредственные задачи в международных организациях: от принятия резолюций к определению программ работы

Из рассмотренных выше примеров сразу же видно, что перспективные задачи международных организаций в экономической и социальной областях относятся в большинстве случаев к категории задач с высокой степенью абстрактности, доступность которых признается очень отдаленной и для которых разделение обязанностей требует существенных усилий в области переговоров. Однако определение этих перспективных долгосрочных задач соответствует по существу формулировке резолюций, представляемых делегациями государств-членов в различных комитетах и советах, управляющих или ориентирующих деятельность организаций. Зато в рамках ежедневной деятельности этих организаций имеются гораздо более непосредственные задачи (публикации, совещания, исследования, проекты), которые входят в состав программ работы секретариатов или планов оперативной деятельности на местах.

120. Отношения между политическими комитетами и секретариатами

Попытка заполнить разрыв, отделяющий в огромном большинстве случаев эти две категории задач,- иными словами, попытка сократить побочный характер экономической и социальной деятельности международных организаций - сводится поэтому к пересмотру механизмов, приводящих к определению задач обеих категорий, т.е. к разработке эффективного метода выявления проблем, выбора приоритетов и определения задач; а это, в свою очередь, сводится к постановке вопроса о соответственных полномочиях и функциях политических комитетов и секретариатов.

121. Четкое разграничение уровней ответственности

Впрочем нет никакого основания пытаться скрыть или промолчать о том факте, что внедрение программирования должно повлечь за собой изменение в распределении полномочий в области проявления инициативы и принятия решений между "исполнительными" и "законодательными" органами международных организаций. Однако здесь возникает риск серьезных недоразумений, который следует устранить.

Исполнительные органы - в данном случае секретариаты и их руководители - могут в самом деле опасаться того, что определенная концепция программирования приведет к передаче политическим комитетам ответственности за принятие решений, которые, по их мнению, должны оставаться в их сфере компетенции. Законное стремление государств-членов осуществлять эффективный контроль над секретариатами и располагать серьезной оценкой получаемых результатов не должно, в самом деле, приводить к такой системе, при которой различные программные комитеты сами решали бы все детали предпринимаемых мероприятий. Такая концепция привела бы к дополнительной путанице, в связи с чем совершенно необходимо четко определить уровни ответственности.

122. Трехэтапная система существующего распределения ответственности

Однако при нынешней системе - в отсутствие подлинного программирования - проблема разделения ответственности между политическими комитетами и секретариатами разрешается очень неудовлетворительно. Это распределение проводится на основе трехэтапной системы примерно в следующем порядке:

a) на первом этапе государства-члены через посредство комитетов и советов определяют общие перспективные направления и поручают генеральному директору или генеральному секретарю соответствующей организации выполнение этих далеких, широких и туманных задач, многочисленные примеры которых можно найти в бюджетах-программах или в среднесрочных планах (некоторые из этих примеров были приведены в пункте 21 настоящего доклада);

b) на втором этапе, исходя из этих общих соображений и в рамках определенных финансовых средств, которые, по их мнению, могут быть утверждены политическими комитетами, секретариаты разрабатывают планы деятельности, которые описываются с неравной четкостью в бюджетах и с учетом которых компетентным комитетам предлагается обеспечить соответствующее финансирование, т.е. проголосовать бюджет;

c) и наконец, на третьем этапе, т.е. на этапе голосования по бюджетам-программам, программные и финансовые комитеты обсуждают и критикуют предложенную программу деятельности. Однако, как правило, они в них вносят лишь очень скромные поправки, касающиеся в большинстве случаев объема испрашиваемых финансовых средств, но редко пытаются добиться глубоких изменений самой структуры программ.

К этому следует добавить, что оценка полученных результатов после выполнения программ относится еще к чисто теоретической области и что, несмотря на представляемые доклады о ходе выполнения программы и на пожелания комитетов и советов об улучшении методов оценки, секретариаты не подвергаются никакому сколько-нибудь серьезному контролю. С другой стороны, общие направления программ, которые могли бы дать политическим комитетам возможность реально определить основные направления деятельности, остаются весьма туманными и неясными и практически предоставляют таким образом секретариатам реальную инициативу. Встречаемые организациями трудности в предварительном определении приоритетов или широких проблем преодолевались, как мы видели, лишь в редких случаях. Это суждение следует, конечно, несколько смягчить тем, что существует постоянный диалог между политическими комитетами, генеральными директорами организаций и заведующими основными департаментами или органическими отделами: нет сомнения в том, что разрабатываемые секретариатами программы отражают общие тенденции и направления, которые считаются желательными значительным большинством государств-членов. Тем не менее верно, что существует бесспорная потребность в создании механизмов, позволяющих производить выбор более систематически и в условиях большей ясности.

123. Условия, которые необходимо принять во внимание для установления новой системы отношений

Фактически, для определения новой системы возможных отношений между политическими комитетами и секретариатами в рамках системы программирования необходимо принять во внимание следующие соображения:

- широкая работа по предварительным исследованиям, необходимая, чтобы дать политическим комитетам возможность легче определять проблемы, приоритеты и задачи, может осуществляться только секретариатами;
- необходимо ясно сознавать, что внедрение долгосрочного программирования требует учета нового измерения - самой продолжительности планового периода - в процессе принятия решений;
- чтобы среднесрочные планы стали орудиями, могущими действительно служить для определения политики, необходимо, чтобы наряду с бюджетами-программами они также требовали финансовых решений;
- и наконец, необходимо отделить решения по объему финансовых ресурсов от решений по определению программ.

124. Характер финансовых решений по среднесрочному плану

В самом деле ясно, что среднесрочное программирование будет действительно существовать только тогда, когда планы - как в настоящее время бюджеты - будут увязаны с финансовыми решениями: пока это не будет достигнуто, попытки планирования будут ограничиваться туманными указаниями направлений, не имеющих никакого обязательного характера и, в конечном итоге, никакого реального воздействия на деятельность организаций. Если стремиться к изменению этого порядка, необходимо определить характер финансовых решений, которые могут приниматься в связи с планом. Это, конечно, не означает, что план должен содержать шестилетний бюджет или что двухлетние бюджеты-программы должны в пользу планов утратить свой характер документа, требующего финансовой санкции. Речь идет о том, чтобы обеспечить подходящую увязку между обоими процессами решений. Планы не могут быть бюджетами, так как невозможно более чем на два года предвидеть во всех подробностях деятельность, необходимую для выполнения той или иной задачи. Зато можно себе представить, чтобы в плане был определен порядок величины, т.е. примерный объем финансовых ресурсов на среднесрочный период. Без сомнения, многие правительства неохотно отнеслись бы к принятию заранее финансовых обязательств на столь длительный срок. Они могли бы, однако, без больших трудностей допустить, что расходы международных организаций будут продолжаться в течение шестилетнего периода на основе нынешнего уровня бюджета, увеличенного на определенный ежегодный или двухгодичный процент. Определение этого процента и могло бы быть предметом переговоров. Иными словами, для определения финансовых ресурсов, выделяемых на планы, достаточно было бы прийти к соглашению относительно даже приблизительной суммы процентного увеличения (например, от 5 до 7% или от 8 до 10% и т.д. [1]). Такое указание было бы достаточным, чтобы в рамках примерных финансовых ресурсов, определенных таким образом, можно было попытаться классифицировать приоритеты. Кстати не исключено, чтобы политические комитеты смогли благодаря такой системе определения процентного увеличения давать первые указания в весьма общем плане относительно желательных, по их мнению, приоритетов в том или ином секторе. Генеральная конференция ЮНЕСКО уже применила такой метод, поскольку она утверждает весьма различное процентное увеличение по секторам образования, науки, другим секторам или по статье административных расходов. Тем не менее такой метод применим только к широким секторам, а не к более конкретным задачам или проблемам, и не может поэтому заменить предлагаемого нами здесь метода принятия решений на основе "предварительной сметы". Во всяком случае, такого рода определение порядка величины было бы совместимым с типом решений, принимаемых при голосовании двухгодичных бюджетов-программ, которые имеют совершенно иной характер и заключаются в выделении определенных сумм в долларах для выполнения определенных программ работы.

1/ Не исключена конечно возможность того, чтобы этот процент равнялся нулю в обстоятельствах необходимой финансовой строгости. Однако в перспективном плане такое решение повлекло бы за собой замедление или даже остановку деятельности международных организаций.

125. Необходимость отделения определения финансовых ресурсов от определения программ

Кроме того, очень важно, чтобы определение финансовых ресурсов плана проводилось независимо от процесса разработки программных предложений. Никакой человек, никакое предприятие, никакое правительство никогда не имели возможности определять свою программу деятельности и, следовательно, свои расходы с учетом одних лишь своих пожеланий; бюджет устанавливается с учетом поступлений. Конечно часто наблюдается взаимное влияние между объемом намечаемых расходов и объемом поступлений. Однако никто не может систематически подчинять оценку своих поступлений планируемым расходам. В международных организациях для упрощения и уяснения переговоров по этому вопросу особенно желательно проводить четкое разграничение между этими двумя операциями, т.е. определением возможного объема расходов и определением программ. Чрезвычайно желательно даже, чтобы решения относительно финансовых ресурсов принимались ассамблеей или генеральными конференциями организаций в отношении их регулярной программы до начала подготовки планов и чтобы в отношении внебюджетных ресурсов обещания предоставления средств участвующими государствами давались за несколько лет вперед на срок планов[1/]. Таким образом будет рассеяно любое недоразумение относительно возможных финансовых последствий метода планирования и программирования[2/].

126. Механизм определения приоритетов

Однако важнейшим преимуществом такой системы было бы, что можно было бы наконец располагать таким образом механизмом для определения приоритетов. Ниже рассмотрены во всех подробностях меры, которые должны приниматься органическими отделами для определения их предлагаемых среднесрочных этапных задач (о которых уже говорилось в пункте 118). Однако необходимо уже сейчас уточнить, что такие меры по определению возможных задач должны проводиться с учетом различных возможных уровней финансирования. Иными словами, с учетом соображений, связанных главным образом с измеримой эффективностью, авторы предлагаемых задач должны представлять программы различного объема, соответствующие различным ступеням возможных достижений и, следовательно, различному уровню расходов. В таких условиях совокупность бюджетных

1/ Известно, что такой порядок начал применяться в ПРООН, что дало возможность определять "показательные плановые цифры".

2/ См. сноску к пункту 128.

предложений для осуществления возможных задач различных программ одной и той же организации всегда неизбежно превышала бы объем утвержденных глобальных ресурсов. Так, сопоставление определенных финансовых ресурсов с учетом критериев, не зависящих от характера программ, и совокупности бюджетных предложений, глобальная сумма которых значительно превышала бы сумму утвержденных ресурсов, обеспечило бы в какой-то степени обязательный механизм определения приоритетов. Действительно он позволил бы политическим органам выбирать на основе четкой сметы те программы, которые они хотят поддержать, те, которые, по их мнению, должны быть сокращены, и те, наконец, которые они предлагают упразднить. Кроме того, конкуренция, которая будет вызвана таким механизмом между органическими отделами, повлекла бы за собой соревнование в отношении качества оформления этапных среднесрочных программ, что может рассматриваться как положительное явление.

127. Общий перспективный подход

Это не означает, что руководители секретариатов не должны высказывать своего мнения, чтобы влиять на выбор управляющих комитетов. Напротив, такое мнение, сопровождаемое общими соображениями относительно перспективного подхода к общей программе, является совершенно необходимым. В самом деле, нет сомнения в том, что "исследования по странам и по секторам", создаваемые и разрабатываемые органическими отделами, должны также служить для разработки синтетического подхода[1/] сначала на уровне каждой страны, на региональном уровне и, наконец, на уровне всего мира, и что такой синтетический подход должен облегчить для генеральных директоров организаций перспективный подход ко всем предлагаемым программам. При таком методе, который заключался бы в одновременном представлении советам и комитетам четких предложений, между которыми следует производить выбор, и общих комментариев, облегчающих такой выбор, конечно лучше соблюдался бы их суверенный характер, чем при методе, который заключается в представлении уже разработанной программы, в которую можно вносить лишь второстепенные поправки.

128. Новая возможная пятиэтапная система отношений между политическими комитетами и секретариатами

В конечном итоге, если бы были приняты все рассмотренные выше меры, то отношения между политическими комитетами и секретариатами осуществлялись по следующей системе:

1/ См. пункт 153, глава VIII.

- Первый этап: советы, конференции и ассамблеи, управляющие организациями, а также ПРООН определяют порядок величины глобальных финансовых ресурсов, которые можно наметить на шесть ближайших лет (благодаря принятию процентного увеличения)[1/];

- Второй этап: секретариатами систематически разрабатываются предложения о среднесрочных этапных задачах в области всех проблем, входящих в сферу компетенции организаций, проводя в каждом предложении разграничение между различными уровнями осуществления, соответствующими различным уровням расходов;

- Третий этап: советы, конференции и ассамблеи производят выбор между этими различными предложениями с учетом возможностей глобальных финансовых ресурсов, которыми они могут располагать: таким образом определялись бы проблемы, приоритеты и задачи, причем план организации на шесть ближайших лет был бы тем самым установлен;

- Четвертый этап: в двухгодичных бюджетах-программах представляются тогда все подробности осуществления установленных таким образом планов на двухлетние периоды. Голосование по бюджетам определяло бы четким образом, как это делается сейчас, средства действия и план работы организаций, но это делалось бы в рамках глобальной политики, предварительно определенной планом;

1/ Следует, конечно, подчеркнуть оценочный характер определения порядка величины финансовых ресурсов. Неизбежно всегда происходит взаимодействие между общей концепцией определенной программы и порядком величины ее финансирования. Поэтому здесь речь идет скорее об облегчении обсуждения, чем об определении строгих ограничений, которые до рассмотрения программ могли бы показаться произвольными. Впрочем такой процесс применим, конечно, лишь к нормальной деятельности, входящей в рамки традиционных задач организаций в экономической и социальной областях. Всякое исключительное по своему характеру или своему охвату начинание, естественно, не входит в такой процесс. Однако, видимо, мало ортодоксальный характер такого метода не должен рассматриваться как основное препятствие гротив его использования ввиду весьма особого положения, создаваемого в международных организациях, с одной стороны, порядком исчисления обязательных взносов государств-членов, и, с другой стороны, трудностью достижения политического соглашения о характере и объеме экономической и социальной деятельности между богатыми и бедными странами.

- Пятый этап: к концу периода осуществления плана политические комитеты проводят оценку полученных результатов и приступают к рассмотрению следующего этапа, т.е. следующего плана.

Такое схематическое определение принципов, регулирующих используемые механизмы, требует теперь более подробного рассмотрения с учетом сложности существующих механизмов.

129. Трудности, связанные с существованием различных процессов принятия решений

Предложенная выше система могла бы быть истолкована так, будто конференции или генеральные ассамблеи имеют власть определять всю совокупность программ деятельности своей организации - а дело обстоит иначе. Известно, что бюджеты, которые им предлагается принимать, касаются исключительно регулярной программы. Поэтому мало рациональным было бы полагать, что в связи с принятием системы среднесрочного планирования эти конференции или ассамблеи наделялись бы полномочиями, которыми они не располагают в области политики использования внебюджетных средств, объем которых по сравнению с средствами регулярной программы в большинстве случаев, как известно, очень значителен. В качестве примера понимания этой трудности можно привести случай с Комитетом по программам ФАО, который, как говорилось в пункте 61, проявил большую озабоченность в связи с невозможностью уложить национальные приоритеты в рамки определения приоритетов в региональном или даже мировом плане. Поскольку программы по странам определяются в каждом отдельном случае, в принципе одними лишь правительствами заинтересованных стран, но фактически в ходе переговоров, в которых секретариаты специализированных учреждений и ПРООН играют ведущую роль, совершенно ясно, что политические советы, управляющие организациями, исключаются из этого процесса и впоследствии не могут давать общих директив. Однако понятно, что такая ситуация может им показаться ненормальной. Определение рациональной методики планирования поэтому быстро наталкивается на основную трудность, связанную с существованием различных процессов принятия решений в отношении регулярной программы и программы, финансируемой за счет внебюджетных средств. Эта трудность теперь приняла более конкретный характер в новой форме: существование двух различных систем программирования, которые не имеют ни одной точки соприкосновения: для регулярной программы - среднесрочное программирование, а для программ, финансируемых за счет внебюджетных средств,- программирование по странам.

130. Среднесрочное программирование и программирование по странам

Фактически существование этих двух систем программирования, совершенно независимых друг от друга, отличающихся друг от друга своими методами и своими результатами, является лишь второстепенным, на первый взгляд, отражением хорошо известной ситуации. Однако, если система разграничения между управлением добровольными фондами и обязательными взносами в рамках регулярной программы специализированных учреждений могла продолжать существовать до сего дня, несмотря на трудности, связанные с конфликтами в области компетенции или толкования между специализированными учреждениями и ПРООН, в наше время возникло гораздо более основное расхождение - полное отсутствие дополняющего характера программ обоего типа, которое приближается к абсурду. Думается, что необходимо сразу же исправить это положение. По причинам имеющим одновременно политический и институционный характер, вряд ли решение следует искать либо в подчинении "организаций-исполнителей" (в том числе и ООН) Программе развития ООН (причем именно в таком направлении было составлено Исследование способности), либо в подчинении ПРООН специализированным учреждениям. Что же касается официально принятого ныне в ПРООН решения, которое заключается в обеспечении теоретического определения каждым правительством на основании его суверенности программы технического сотрудничества для его страны, думается, что оно вряд ли является истинным ответом на проблему, которая здесь поставлена, и что при видимой безупречности оно фактически является ошибочным и противоречит интересам соответствующих государств-членов.

131. Характер технического сотрудничества и логика программирования по странам

Фактически такой тип решения был бы действительно осмысленным только, если бы система Объединенных Наций рассматривалась как ни что иное, как дополнительная и побочная система двухсторонней помощи. В таком случае, несомненно, было бы вполне законным просить у правительств соответствующих стран самим устанавливать свои списки проектов, поскольку международные организации не имеют тех же поводов, как страна, оказывающая помощь в двухстороннем порядке, навязывать свою точку зрения относительно характера помощи, которая должна быть оказана. В таких условиях можно, однако, поставить под вопрос необходимость требовать от правительств обоснования их просьб столь сложными и трудно составляемыми документами, как нынешние программы по странам. Логически такая концентрация привела бы скорее к установлению списка проектов без какого-либо обоснования. В связи с тем, что речь идет о чрезвычайно скромных суммах, всякое требование обоснования можно было бы рассматривать как ненужную формальность. К тому же трудности составления программ по странам таковы, что правительствам приходится прибегать к помощи секретариатов ПРООН и специализированных учреждений, чтобы составлять эти программы, и что в таких условиях вся система становится нелогичной.

132. Охват пересмотра, требуемого недостатками существующих механизмов

Таким образом, попытки программирования - т.е. рационализации, уяснения и методической организации,- деятельности организаций системы ООН проливают новый свет на недостатки существующих механизмов, с которыми невозможно более мириться. Таким образом, становится очевидным, что невозможно допускать дальнейшее существование этих двух отдельных систем принятия решений без каких-либо изменений. Очевидным становится и то, что организации системы ООН должны либо отказаться от определенной концепции технического сотрудничества, либо коренным образом ее пересмотреть. В связи с этим требуется сложный и трудный пересмотр, который, однако, необходимо провести в самые короткие сроки.

133. Структура межправительственного механизма и метод обеспечения информации о программах

Когда механизмы по принятию решений дают плохие результаты, в особенности если в этих механизмах наблюдаются два отдельных процесса, которые приводят к решениям противоречивым или не имеющим никакого отношения между собой, возникает, конечно, большое искушение поставить под вопрос саму структуру механизмов. Этой проблемы межправительсвенного механизма, которая уже была четко поставлена ККАБВ, нельзя будет слишком долго избегать. Даже если все признают, что существование этой проблемы было вскрыто принятием программирования, никто не оспаривает ни ее огромной сложности, ни ее чрезвычайной трудности. Вот почему можно будет к ней поистине подойти лишь после того, как все остальные аспекты проблемы будут рассмотрены. Мы пока ограничимся поэтому установлением того факта, что одной из наиболее явных причин расхождения между обеими системами принятия решений является то, что в эти системы подаются материалы, способствующие такому расхождению. В самом деле, порядок их информирования сводится к тому, что им искусственно представляются как отдельные совокупности такие элементы, которые тесно связаны между собой внутри одной и той же организации, и даже к тому, что отделяются голова и члены от одного и того же живого организма. Хотя раздаваемые политическим комитетам документы и являются в большинстве случаев слишком объемистыми, но тем не менее они часто недостаточны, потому что составлены на основе выбора. Так, управляющие комитеты организаций,за редкими исключениями, как мы видели, информируются исключительно о содержании регулярной программы своей организации, причем только туманные глобальные цифровые данные им представляются о программах, финансируемых за счет внебюджетных средств. Административный совет ПРООН, со своей стороны, занимается исключительно использованием внебюджетных средств и даже не информируется о взаимодействии, которое может существовать между предлагаемыми таким образом программами и собственной программой каждой "организации-

исполнителя". Нет сомнения в том, что, если стремиться к тому, чтобы комитеты, которые должны обсудить различные части одной и той же совокупности деятельности, принимали согласованные решения, следовало бы обеспечить сначала, чтобы представляемые им материалы имели достаточно синтетический характер и достаточно хорошо понимались, чтобы они могли получить одно и то же глобальное представление об этой совокупности деятельности. Это, конечно, не означает, что следует предоставлять точно ту же информацию Административному Совету ПРООН и советам различных организаций, но это требует:

- использования одной и той же системы информации для всех комитетов и советов, в рамках которых государства-члены[1/] призваны высказываться относительно экономической и социальной политики;
- обеспечения такого положения, при котором эта система давала бы каждому комитету возможность ознакомляться с мнениями всех других комитетов и принимать их во внимание, причем взаимно-дополняющий характер информационных данных мог бы позволить добиться того, чтобы и решения дополняли друг друга.

134. Подлинное значение системы информации

В самом деле, если, как это рекомендуется в Исследовании способности (глава VI) и как это уже просил Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 1643 относительно исследования, порученного Межорганизационному совету[2/], рассматривается вопрос о создании современной и единой для всех организаций ООН системы информации, следует, конечно, заниматься методами сбора и обработки данных, но также и тем, как эти результаты будут предоставляться в распоряжение политических комитетов, которые должны на основе этих результатов принимать свои решения. Ниже показано, что в области технического сотрудничества система информации может быть основана только на исследованиях по странам. Однако важно сначала отметить, что речь идет не о чисто академических исследованиях. В самом деле, что важно,- это чтобы все политические комитеты, которые должны принимать решения, получали точно те материалы, в которых они нуждаются.

1/ А в МОТ и представители трудящихся и предпринимателей.

2/ Фактически это было поручено Межорганизационному совету по системам информации и связанной с этим деятельности в результате принятия Советом предложения АКК по проведению исследований в его докладе от 25 апреля 1973 года (E/5289, часть I). Доклад Комитета по координации (документ E/5389 от 2 августа 1973 года).

135. Соотношение между системой информации и системой принятия решений политических комитетов

В связи с этим, по-видимому, требуется:

- чтобы управляющие советы организаций, которые должны голосовать по бюджетам и среднесрочным планам, располагали всеми необходимыми элементами для определения политики в области технического сотрудничества, которую они хотели бы применять в секторе, за который они ответственны (образование, занятость, здравоохранение, наука, сельское хозяйство и т.д.). В момент составления среднесрочных планов эти советы должны при выборе "других видов деятельности", которые обычно финансируются за счет регулярной программы, формулировать и свои рекомендации в отношении политики технического сотрудничества[1/]. Эти рекомендации должны касаться методов, типов проектов или формы помощи, которые рассматриваются как наиболее подходящие, географических районов, где следует сосредоточить некоторые определенные усилия в течение планового периода с учетом различных выполняемых задач и т.д. Это предполагает, что информационные документы, раздаваемые советам для разработки среднесрочных планов, должны содержать предложения различных органических отделов, разработанные на основе синтеза исследований по странам. Со своей стороны, в бюджетах-программах следует четко напоминать о содержании той части оперативной деятельности, которая финансируется за счет внебюджетных средств;
- чтобы Административный совет ПРООН[2/], которому поручено утверждать осуществление политики технического сотрудничества по странам, получал, со своей стороны, до какого-либо утверждения программ по странам, во-первых, документ, представляемый каждым региональным отделением и содержащий указания о предлагаемых приоритетах для каждого региона на основе синтеза исследований по странам и консультации с правительствами, и, во-вторых, рекомендации от советов различных специализированных учреждений по каждому широкому экономическому и социальному сектору;

1/ Эта политика финансируется одновременно за счет регулярной программы и за счет внебюджетных средств.

2/ И другие комитеты, ответственные за управление добровольными фондами.

- и наконец, чтобы Экономическому и Социальному Совету было предложено рассмотреть всю намечаемую политику на плановый период и изучить, в частности, с учетом общего доклада, отношения между регулярной программой специализированных учреждений и политикой технического сотрудничества в целом. Совет мог бы разрабатывать в отношении различных планов и программ технического сотрудничества общие рекомендации, которые, в свою очередь, могли бы передаваться организациям.

136. Необходимость графика подготовительной работы

С учетом типа информации, которую секретариаты должны предоставлять в распоряжение своих политических комитетов, необходимо, по-видимому, разработать довольно точный график подготовительной работы, поскольку значительная доля информации должна состоять из рекомендаций, которыми обмениваются политические комитеты. Иными словами, система программирования и планирования требует не только значительной подготовительной работы и, в частности, установления точной сметы для определения среднесрочных этапных задач, но также установления диалога между компетентными политическими комитетами на основе графика, который обязательно должен распространяться на несколько месяцев.

137. Важность работы региональных органов

В рамках такого графика подготовительной работы роль региональных органов имеет, по-видимому, важное значение. Это объясняется несколькими причинами, которые следует теперь рассмотреть. Первая из них заключается в том, что, как мы уже неоднократно отмечали, определение приоритетов в плане всего мира имеет в многочисленных случаях лишь крайне ограниченное значение. Напротив, в региональном плане географическая близость, взаимопроникновение культур и довольно часто общность языка и аналогичный уровень экономического развития придают проблемам различных стран многие аналогичные или общие аспекты. Таким образом, обеспечены условия для гораздо более легкой договоренности относительно приоритетов. Конечно, можно возражать:

- что географические пределы регионов не совпадают во всех организациях и что придется преодолеть весьма многочисленные трудности для определения границ регионов, с которыми все могли бы согласиться;

- что, с другой стороны, в пределах отдельных континентов (которые приняты, например, в главных региональных экономических комиссиях) существуют значительные различия между экономическим и социальным положением различных стран[1/];
- и наконец, что более рациональным было бы, по-видимому, просить страны высказываться относительно приоритетов с учетом, например, их уровня развития.

Если бы была установлена типологическая классификация стран с учетом довольно значительного числа показателей, не исключена возможность определения довольно гомогенных категорий, в рамках которых определение приоритетов было бы более легким. Однако эти возражения не имеют существенного характера. Действительно нет никакого противоречия в использовании существующих региональных подразделений для лучшего определения приоритетов и продолжения исследований, касающихся типов проблем, которые могут подобным образом возникать в различных странах одного и того же региона или различных регионов. Напротив, эти две серии дополняющих друг друга мероприятий позволили бы приобрести лучшее знакомство с проблемами; что же касается определения идеальных географических рамок для данного региона, то речь идет об эмпирических длительных исследованиях, которые должны быть облегчены скорее, чем затруднены даже временным использованием нынешних региональных рамок.

138. Региональные органы и программирование по странам

Второе соображение, которое должно придавать региональным органам реальное значение для определения приоритетов и задач международного технического сотрудничества, заключается в том, что именно в региональных рамках легче всего организовать диалог между плановыми органами международных организаций и отдельных стран. Иными словами, это - идеальные рамки, в которых правительства заинтересованных стран должны представлять свои указания относительно политики технического сотрудничества, которую они желали бы применять к проблемам, в отношении которых они хотели бы, чтобы международные организации предложили детальные и эффективные ответы. Таким образом, именно на уровне региональных органов могло бы начинаться своеобразие системы технического сотрудничества Организации Объединенных Наций. На этом же уровне легче всего можно было бы найти точки соприкосновения между программированием по странам и среднесрочным программированием. Страна представляет собой исходную точку и конечную цель любой системы программирования в области технического сотрудничества.

1/ В некоторых случаях, однако, можно было бы пользоваться разделением на субрегионы.

Только в следующей главе будет рассмотрен точный характер синтетической работы, которая должна подготовить секретариаты к тому, чтобы они исходили из исследований по странам. Здесь же мы упоминаем пока только явный интерес, который представляют региональные органы для правительств соответствующих стран, чтобы позволить им легче определять свои программы, поскольку они располагают всеми необходимыми средствами для информации и контактов.

Если эти соображения будут сочтены убедительными, то нужно будет включить в график подготовки планов консультации в региональном плане, причем форму таких консультаций нужно будет еще определить: нынешние рамки деятельности региональных экономических комиссий и региональных органов различных специализированных учреждений могут отлично быть использованы с этой целью, даже если в некоторых случаях необходимо будет предусмотреть более активное и прямое участие представителей правительств (а в МОТ - представителей предпринимателей и трудящихся) в разработке теоретического подхода.

139. К системе принятия решений, основанной на взаимно дополняющем характере этих решений, и разработка точного графика

Вышеприведенные замечания относительно мер, которые следует принять как в области подготовки информационных документов, так и в области координации рекомендаций и решений, приводят к некоторому осложнению системы, описанной в пункте 128. Чередование этапов (предварительное определение пределов финансовых ресурсов, подготовка секретариатами систематических предложений о среднесрочных этапных задачах, выбор между этими предложениями с целью разработки среднесрочных планов, голосование по бюджетам-программам в рамках планов и конечная оценка до перехода к следующим этапам) может быть сохранено при следующих, однако, уточнениях:

- необходимо иметь возможность оценивать общую сумму намечаемых ресурсов либо за счет регулярных бюджетов, либо за счет внебюджетных средств или, по крайней мере, порядок величины таких ресурсов по экономическому и социальному сектору и сообщать об этом советам и комитетам, которые должны разрабатывать свои рекомендации, в частности в области политики технического сотрудничества, прежде чем они приступят к обсуждению содержания программ, принятия которых они хотели бы добиться. Что касается ПРООН, в частности, то его Административный совет должен поэтому заранее высказывать свое мнение относительно ориентировочного объема ресурсов по секторам в течение планового периода. Такие указания не являются несовместимыми с указанием ориентировочных цифр планирования по странам. Действительно, вполне возможно представить себе, что предварительные консультации с правительствами заинтересованных стран

могли бы позволить заранее узнать о порядке величины желательного распределения суммы их ориентировочных плановых цифр между различными экономическими и социальными секторами. К тому же упомянутая в главе VI устойчивость распределения внебюджетных средств между различными секторами показывает, что фактически уже найдены средства совмещения свободного выбора проектов правительствами при разработке их программ по странам с устойчивостью процентного распределения средств по специализированным учреждениям и даже по их органическим отделам. При таких обстоятельствах этап оценки финансовых ресурсов, независимо от происхождения средств, можно было бы отделить от этапа определения программ;

- подготавливаемые органическими отделами документы о среднесрочных этапных задачах должны четко определять в описании средств деятельности, с одной стороны, источники финансирования (за счет бюджета или внебюджетных средств), которые предполагается использовать, и, с другой стороны, распределение по регионам и по странам деятельности по техническому сотрудничеству охваченной программой работы. Таким образом службы программирования могли бы легче подготавливать синтетические документы, исходя из которых компетентные комитеты могли бы высказываться в региональном или центральном плане на уровне организаций или ПРООН;

- совместный график подготовки среднесрочных планов и программ по странам должен быть разработан с большой четкостью. Следовало бы предусмотреть во всех подробностях координацию между деятельностью секретариатов (исследования по странам, предложения о среднесрочных этапных задачах, составление различных синтетических документов), различными этапами рассмотрения техническими комитетами на различных ступенях и обменом рекомендациями между этими комитетами.

140. Влияние охвата и продолжительности подготовительной работы на разработку среднесрочных планов

Быть может,уже сейчас необходимо отметить, что предлагаемая здесь система дополнения работы секретариатов сессиями различных политических комитетов неизбежно повлекла бы за собой рассрочку на несколько лет (вероятнее всего года на два) периода подготовки среднесрочных планов и программ технического сотрудничества. В таких условиях следует, по-видимому, подчеркнуть, что такой порядок возможен только, если он предназначен для разработки планов на четко определенный срок, как это делается в отношении планов всех стран, а не "движущихся планов" ("rolling plans") 1/. К тому же только планы с четко ограниченным сроком могут позволить проверить, действительно ли выполняются задачи, установленные на срок окончания планового периода. Иными словами, это единственный порядок, совместимый с эффективной системой оценки.

1/ Эта система заключается в разработке к моменту голосования двухгодичного бюджета, прогнозов на следующий четырехлетний период с тем, чтобы возобновить ту же операцию к моменту голосования следующего бюджета. Эта система в настоящее время применяется в различных организациях.

ГЛАВА VIII

ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ТЕХНИЧЕСКОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ И НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

141. Необходимость изучения содержания программ: концепция деятельности по техническому сотрудничеству и других видов деятельности

Предложенные выше изменения процедуры дали бы таким образом возможность обеспечить взаимно дополняющий характер решений различных комитетов, которым поручено определять политику технического сотрудничества, и привели бы в целом к несомненному прогрессу. Однако нет уверенности в том, что таким образом можно было бы легко избавиться от всех недостатков нынешней двойной системы принятия решений; в частности, проблема побочного характера оперативной деятельности не была бы таким образом разрешена: по-видимому, даже усовершенствование методов изучения еще более усилило бы фрагментарный характер операций на местах и слабость средств, которыми располагают международные организации. Решение в этой области будет обеспечено не только регулировкой механизмов - следует кроме того изучить само содержание программ. Поэтому настал момент задаться вопросом о том, не следует ли пересмотреть самое концепцию технического сотрудничества организаций системы ООН. Но концепция "других видов деятельности" международных организаций не должна исключаться из этого критического изучения: тот факт, что они финансируются за счет регулярной программы специализированных учреждений (и поэтому не подвергаются двойной системе принятия решений), не помешал им, как мы видели, пройти через очень значительную эволюцию в поисках более тесной увязки с реальностью. В самом деле, все усилия, направленные на создание системы программирования, имеют смысл только если они позволят увеличить общую производительность всех организаций системы ООН.

142. Возможности повышения производительности

В самом деле, первые опыты в области программирования (будь то среднесрочного программирования или программирования по странам) поставли под вопрос нынешний уровень производительности всех программ деятельности организаций. Если чтение документов программирования приносит только разочарования, если в них возможно найти лишь очень слабую или чисто словесную связь между провозглашаемыми широкими задачами и предлагаемыми программами работы, то это не потому, что у их составителей не хватило таланта, ни даже, быть может, потому, что имеющиеся средства слишком скромны. Это также и потому, что, вскрывая отсутствие увязки между конечными задачами и планами работы, они заставляют задуматься о том, действительно ли предлагаемая концепция деятельности подходит к международным организациям. Столь основная критика не может, конечно, привести к немедленному вскрытию всех типов других решений или совершенно новых концепций, которые позволили бы повысить производительность. Но она может показать путь для полезных исканий. Поэтому следует уточнить, в каком направлении такие искания должны были бы пойти. В этой связи следует, по-видимому, обратить внимание на три аспекта теперешних программ деятельности:

a) отсутствие взаимно дополняющего характера деятельности по техническому сотрудничеству и других видов деятельности;

b) кустарный характер методов определения и выполнения проектов технического сотрудничества;

c) разбросанность исследовательской деятельности, которая составляет наиболее значительную часть "других видов деятельности".

143. Отсутствие взаимно дополняющего характера

Есть, конечно, всеми признаваемые объяснения недостаточной эффективности международных организаций: так, целым рядом хорошо известных политических факторов объясняется тот факт, что значительная часть резолюций, принятых всеми или подавляющим большинством государств-членов в экономической и социальной области, не претворяется в жизнь столь удовлетворительным образом, сколь можно было бы желать, и что, например, первые меры по изучению и оценке Международной стратегии развития показывают, что не очень точно применялись содержащиеся в этой Стратегии рекомендации. Таким же образом чрезвычайной скро скромностью средств - по сравнению с объемом проблем - часто объясняется тот факт, что проекты технического сотрудничества международных организаций, даже когда они считаются отличными, имеют лишь очень редко ощущаемое воздействие на уровень развития соответствующих стран. В обычно четко разграниченных областях определения общих рамок принципов и методов, с одной стороны, и, с другой стороны, оперативной деятельности, заранее

подготовленные специфические объяснения позволяют заранее согласиться на чрезвычайно умеренный уровень эффективности. Однако до сих пор, по-видимому, не старались сократить разрыв, существующий между этими двумя областями, и не очень настойчиво пытались выяснить, не происходит ли, хотя бы отчасти, констатируемая неэффективность именно от сохранения такого четкого разграничения. Конечно, можно было бы привести некоторые примеры экспериментальных проектов, имеющих целью проверить ценность некоторых новых идей. Но я не думаю, что можно говорить о систематическом и согласованном претворении в жизнь проектов имеющих целью облегчить принятие принципов или применение методов, рекомендованных в важных резолюциях советов, конференций или ассамблей. Использование возможностей, которые могли бы быть открыты обеспечением взаимно дополняющего характера этих двух областей, представляло бы однако несомненный интерес: так, например, оперативные проекты, задуманные для того, чтобы систематически способствовать взаимно дополняющему характеру промышленного развития стран одного и того же района, могли бы конкретно способствовать политике интеграции, которая во многих случаях осуществляется с большим трудом. В этом направлении несомненно были сделаны определенные усилия, но их систематизация, которая имела бы огромное размножающее воздействие, по-видимому, до сих пор серьезно не обеспечивалась. Результаты изучения и оценки Международной стратегии на второе Десятилетие развития должны были бы позволить определить направления исследований в этом смысле, но еще более непосредственно этому делу могла бы способствовать более рациональная организация политики технического сотрудничества международных организаций. Этот вопрос и будет рассмотрен далее.

144. Кустарный характер методов технического сотрудничества

Изучение принципов, на основе которых было организовано программирование по странам, уже привело нас к вопросу о том, не является ли в конечном итоге деятельность международных организаций в области технического сотрудничества неким повторением двухсторонней помощи в более ограниченном масштабе. Такая постановка проблемы требует изучения используемых методов. Однако наиболее распространенным методом является тот, который заключается в командировке экспертов (распределении нескольких стипендий и предоставлении какого-то оборудования). Такая система основана, по-видимому, на идее, будто передача технологии является сравнительно несложной операцией, а также на убеждении в том, что проблемы развивающихся стран, независимо от их социально-культурных различий с развитыми странами северного полушария, могут все разрешаться при помощи методов, применяемых в этих странах. Несмотря на исследования и приспособления, которые время от времени проводились, все по-прежнему происходит, как будто на

просьбы со стороны развивающихся стран, касающиеся любого сектора и любого типа техники, международные организации могли по всем вопросам дать подходящий ответ благодаря системе командировки экспертов, предоставления стипендий и оборудования. Верно, что наряду с многочисленными неудачами и недостатками такой порядок привел в некоторых секторах к известным успехам. Тот факт, что специализированные учреждение в целом пытались "продавать" свои проекты, т.е. в какой-то мере добиваться сбыта продуктов, которые они производили легче всего, привел их в отдельных случаях к разработке некоторых оригинальных решений,но в целом эти изолированные усилия не привели к такой специализации, которая могла бы позволить четко отличать деятельность международных организаций от проектов, которые в тех же секторах "продавались" также в рамках двухсторонней помощи, при использовании гораздо более широких финансовых средств. Конечно, можно отметить существование некоторых проектов технологических или методологических исследований, направленных на нововведения, а также некоторые оригинальные решения,приспособленные к проблемам, свойственным некоторым развивающимся странам. Конечно, было уделено особое внимание проблемам планирования на уровне различных экономических секторов каждой страны (проблемы планирования, образования, здравоохранения. сельского хозяйства и т.д.). Довольно значительное число проектов подготовки плановиков в региональном плане, или проектов помощи для осуществления национальных планов и т.д., были предприняты всеми крупными организациями на основе определенной концепции планирования, которая развилась с помощью резолюций политических органов и соответствовала глубокому и законному стремлению обеспечить все страны, даже наиболее бедные, необходимыми техническими средствами для того, чтобы они сами могли определять свои проблемы, находить и применять к ним решения. Однако все эти мероприятия не были ни достаточно широкими, ни достаточно систематическими, чтобы придать оперативной деятельности международных организаций в области технического сотрудничества подлинно своеобразный характер. И, в особенности, никто не попытался, по-видимому, разработать научные методы для сколько-нибудь точного определения степени срочности потребностей, установления аналогии с проблемами, возникающими в других странах, типа специальных решений, которые международные организации могли бы разработать более эффективно, чем другие органы, благодаря их специфическому характеру.

145. Разбросанность исследовательской деятельности

В секторе научно исследовательской деятельности, важность которой в регулярных программах организаций была нами отмечена выше, определение программ также, по-видимому,

не подчинялось ни строго определенным методам, ни глобальным подходам к имеющимся проблемам. Центры, в которых определялись программы исследовательской деятельности, остались весьма многочисленными и мало согласованными между собой. Они, по-видимому, не стремились к разработке какой-либо общей методики. Сама Стратегия развития, которая могла бы обеспечить общие рамки или основную структуру, мало была использована с этой целью. Наконец, законное само по себе стремление не отставать от самых актуальных проблем, по-видимому, помешало обеспечению определенной преемственности деятельности. Тот факт, что в момент, когда исследовательская деятельность предпринималась, неясно было, для кого она проводится, что распределение результатов исследований между рабочими документами, документами конференций и публикациями не подчинялось признанным принципам, несомненно помешал тому, чтобы огромные усилия в области исследовательской деятельности всех органических отделов имели те результаты, на которые можно было надеяться. Поэтому изыскание методов, могущих ответить на такую потребность в условиях порядка и организованности, следует продолжать в рамках самых усилий в области планирования и программирования. Остается теперь выяснить, как возможно будет в области технического сотрудничества перейти от кустарного способа к методологии индустриального и современного типа - как найти основную структуру, могущую обеспечить более логическую увязку всех видов исследовательской деятельности - для того, чтобы обе категории мероприятий имели дополняющий друг друга характер.

I. Переориентация деятельности по техническому сотрудничеству

146. Методы, могущие обеспечить такую переориентацию

Если будет решено заняться изысканием такой специфической концепции технического сотрудничества международных организаций, которая одновременно лучше соответствовала бы их призванию и могла бы обеспечить более высокую их производительность, то это, несомненно, потребует широких теоретических и практических исследований. Кроме того, такая работа - перераспределение значительной части деятельности органических отделов, испытание новых форм технического сотрудничества, лучшее определение приоритетов, изыскание специфической деятельности, подходящей для международных организаций, оценка возможной отдачи новых методов - потребует многих лет. Но ведь, как указано выше, усилия для достижения теперешней стадии программирования уже осуществлялись в течение нескольких лет, причем важность задачи оправдывает продолжение этих усилий, даже если то, что остается сделать, связано с более значительными затруднениями. Чтобы начать пробовать различные возможности переориентации этой деятельности, нет сомнения, что и организации и ПРООН могли бы воспользоваться хотя бы для начала эмпирическими методами. Систематическая экспериментация с новыми или еще мало использованными формами деятельности, оказание предпочтения проектам по изучению нововведений, более широкое использование метода прямой подготовки работников и предоставление стипендий развивающимся странам (вместо командировки экспертов), систематическое изыскание таких оперативных мероприятий, которые могли бы укрепить способности в области информации или управления экономикой в странах, находящихся в самом неблагоприятном положении, поощрение создания и развития институтов по планированию во всех секторах экономики и т.д. - все эти меры относятся, по-видимому, к числу областей, в которых возможно было бы проводить исследовательскую деятельность. Однако кустарные методы, основанные на индивидуальной интуиции, которая всегда бывает спорной, не дадут сами по себе возможности определить, какие специфические типы оперативной деятельности лучше всего соответствуют призванию международных организаций. Во избежание, в частности, риска невольно колониалистского подхода, который всегда существует, когда проблемы слаборазвитых стран выявляются или разрешаются гражданами развитых стран, ясно, что нужно будет прибегать к более научным методам. Единственный из них, который, по моему личному мнению, можно было бы использовать, заключается в определении аналогии между отдельными проблемами правительств различных стран в каждом экономическом и социальном секторе с целью разработать определенный тип решения, который мог бы стать более эффективным благодаря специализации международных организаций. Так, можно было бы перейти от кустарного поштучного производства к серийной индустриальной деятельности благодаря необходимым исправлениям

и приспособлениям. Для этого необходимо располагать типологической классификацией проблем по секторам, позволяющей разрабатывать решения, приспособленные к наиболее распространенным и срочным потребностям. Это означает, что единственный метод, который имеется для разработки системы специфического технического сотрудничества международных организаций и для создания рациональной системы программирования и планирования, заключается в систематическом и, если возможно, критическом анализе экономического и социального положения каждой страны, т.е. в обобщении исследований по странам.

147. Исследования по странам. Определение среднесрочных этапных задач

Фактически специализации в области технического сотрудничества международных организаций или определение приоритетов и задач в этой области в организациях системы Объединенных Наций сводятся к одной и той же проблеме при различной формулировке: в самом деле речь идет о концентрации усилий в тех местах, где потребности являются наиболее срочными и широкими, и в применении для удовлетворения этих потребностей наиболее эффективных методов. Ввиду этого теперь необходимо изучить вопрос о том:

- как должны проводиться исследования по странам, которые являются основой любой серьезной деятельности;
- как должны разрабатываться предложения о среднесрочных этапных задачах органическими отделами секретариатов;
- какую точную роль в этих мероприятиях могли бы играть региональные органы.

148. Требования, связанные с созданием полной системы "исследований по странам"

Известно, что "исследования по странам" уже проводились организациями и ПРООН. В ПРООН программирование по странам базируется на основных документах ("background papers"), которые являются глобальными синтетическими исследованиями по странам, касающимися отдельно каждого сектора экономической и социальной области. Международные организации в какой-то мере способствовали разработке этих документов, составляя описательные доклады в отношении тех экономических и социальных секторов, которые входят в их сферу компетенции ("position papers"). Кроме того, более детальные и углубленные исследования по странам и секторам были разработаны недавно в ФАО [1/] в секторе сельского хозяйства; в этой организации только что была разработана подлинная программа перспективных исследований по странам. В ЮНЕСКО вот уже несколько лет исследования по странам разрабатывались в рамках

1/ "Country Perspective Studies", можно также отметить разработку докладов по странам о стратегии развития лесоводства Отделом лесоводства ФАО.

совместной деятельности со Всемирным банком 1/. Судя по последнему бюджету ВОЗ, эта организация решительно ориентируется, как известно, к методу программирования по странам своей собственной деятельности, что предполагает проведение основных исследований. Поэтому "исследования по странам", о которых говорится здесь, не являются совершенно новыми: зато необходимо было бы систематизировать эти исследования, придать им характер постоянной актуальности, довести их до такой степени четкости, чтобы они позволяли проводить полезную синтетическую работу и, в особенности, чтобы можно было основывать на них все механизмы программирования.

Необходимо, по-видимому, уточнить уже сейчас, что такие исследования не должны ограничиваться одними развивающимися странами. Они должны охватывать и развитые страны. В самом деле, проблемы мирового охвата могут правильно разрешаться,только если учитывается вся совокупность данных. Методы, которых следует придерживаться для проведения этих исследований, и, в частности, характер сотрудничества, которое следует обеспечить с правительствами государств-членов (или с региональными международными организациями, не входящими в систему ООН), несомненно будут разными с учетом качества и количества данных по каждой стране. В частности, широкие усилия должны быть предприняты для оказания помощи тем странам, где система сбора данных должна быть усовершенствована. Тем не менее, какими бы ни были методы применения с учетом степени развития соответствующих стран, следует попытаться добиться как можно более гомогенного оформления результатов анализа по секторам и по странам с тем, чтобы облегчить изучение существующего взаимодействия и синтез результатов.

149. Потребности, оправдывающие проведение исследований по странам

Если будет признана важность этих требований, то на составление исследований по странам уйдет большой труд. Поэтому существенные усилия, которые окажутся необходимыми, и финансирование этих усилий должны будут оправдываться полезностью

1/ Например, Education et Dévéloppement au Dahomey, Education en Nigéria и т.д. (предварительный доклад), июнь и сентябрь 1971 г.

всего начинания. Это означает, что содержание и форма этих исследований должны быть точно приспособлены к потребностям [1]. В самом деле, если подумать, что по экономическим и социальным проблемам различных стран существуют целые библиотеки исследовательских документов и самых разнообразных публикаций, то становится понятным, что необходимо серьезно обосновать любую работу, которая приведет к увеличению существующих материалов. В действительности речь идет не о расширении материалов, но о том, чтобы сделать их более доступными и легче используемыми. Когда в ПРООН начали применять систему программирования по странам, стало ясным, что разработка основных документов (background papers) представляет собой широкую и необходимую работу, поскольку далеко не во всех странах существуют одновременно достаточно синтетические, точные и новые документы, содержащие все необходимые сведения, чтобы можно было их использовать с этой целью. Организации, которые в настоящее время проводят исследования по странам и по секторам, также замечают пробелы, существующие в этой области, несмотря на обилие имеющихся материалов. Следующие очень четкие и важные потребности в настоящее время не удовлетворяются:

a) потребность в точном и полном знакомстве с существующими материалами;

b) потребность в наличии синтетических документов,
   - дающих однородные в отношении всех стран синтетические и полные сведения по всем экономическим и социальным секторам и
   - регулярно пополняемых новыми данными;

c) потребность в столь же однородных и актуальных документах, дающих по каждому экономическому и социальному сектору каждой страны достаточно подробные сведения, чтобы можно было устанавливать среднесрочные и долгосрочные прогнозы и проводить диагностический анализ положения.

1/ Важно, по-видимому, уточнить, что в некоторых случаях исследования по странам должны проводиться с учетом внутренней региональной структуры соответствующих стран. Страны, имеющие площадь в несколько десятков миллионов квадратных километров или несколько сотен миллионов жителей, или же устойчивую внутреннюю региональную структуру, сопровождаемую известной степенью автономии, не могут изучаться при помощи тех же методов, как менее обширные страны, имеющие менее многочисленное население. Этот вопрос должен быть подвергнут особому изучению до определения типовых образцов исследований.

Такие материалы, которых в настоящее время нет, необходимы для самих организаций в целях определения проблем, возможной аналогии проблем, изыскания наиболее эффективных и подходящих решений. Однако такие материалы отвечали бы по крайней мере столь же значительным потребностям в самих странах. В университетах, в деловом мире, в государственной администрации и т.д. существует весьма значительный потенциальный спрос на публикации, содержащие такие синтетические и гомогенные материалы, регулярно пополняемые новыми данными [1/]. Такая программа публикаций была бы для всех организаций системы ООН общественно полезной работой в области международной информации, которая отлично укладывается в рамки призвания этих организаций и с большой пользой дополнила бы программу публикаций статистических служб. Кроме того, система Объединенных Наций является во всем мире лучше всего оснащенной системой для выполнения таких функций. Наконец, продажа этих публикаций обеспечила бы несомненно немалозначительные поступления, которые существенно помогли бы понизить их чистую себестоимость.

150. Методы составления исследований по странам

Разработка исследований такого рода потребовала бы определения строго научных методов и распределения работы между различными организациями и ступенями системы Объединенных Наций. Для определения методики в этой области необходимо было бы создать межорганизационный комитет или совет исследований по странам, а также, в качестве секретариата такого органа, группы экономистов, специализированных на проблемах развития. Однако, если ответственность каждой организации будет четко установлена, вполне возможно для определения такой методики обратиться к Комитету по планированию развития, а для системы информации - к Межорганизационному совету. Сотрудничество со стороны Статистического управления ООН было бы во всяком случае необходимым для технической поддержки всей этой деятельности. Что касается распределения работы, то следует проводить разграничение между сбором данных, составлением углубленных исследований по каждому экономическому и социальному сектору, составление синтетических исследований по странам (по всем секторам

1/ Я убежден, что существует огромное число учреждений, органов, промышленных или торговых обществ, министерств, служб связи с зарубежными странами и т.д., которые составляют исследования по странам (country papers) в часто трудных условиях и с неудовлетворительными, подчас, результатами. Конечно, эти документы ориентируются на проблемы, свойственные заинтересованным органам, которые иногда имеют чрезвычайно специфический характер, но во всех таких "документах по странам" имеется широкая общая база, в связи с чем официальные публикации ООН по этому вопросу нашли бы весьма широкое распространение.

вместе), постоянным пополнением новыми данными и, наконец, опубликованием результатов. Специальное изучение проблемы распределения задач между различными организациями системы Объединенных Наций будет несомненно необходимым. Здесь же мы ограничимся напоминанием о том, что разделение труда является необходимым и что оно должно осуществляться с учетом следующих условий:

- в области сбора данных нет сомнения в том, что в нем должны участвовать все центральные или региональные органы организаций и ПРООН и, в частности, резиденты-представители; это предполагает создание на научной основе центральной системы сбора и распространения данных и организацию центров документации, позволяющих быстро и легко ознакомляться со всеми информационными данными всякий раз, когда возникает в этом потребность. Межорганизационный совет мог бы предложить в этой области подходящие решения. Отметим, однако, что особая ответственность должна быть, например, возложена на органические отделы в отношении любой информации, касающейся их экономического и социального сектора, на резидентов-представителей и на секретариаты региональных экономических комиссий в отношении общей информации или в отношении данных, не относящихся к сфере компетенции определенного органического отдела в центральных учреждениях, и, в частности, в отношении библиографической работы;

- в области составления исследований ответственность должны, несомненно, нести органические отделы каждой организации в их сфере компетенции (исследования по странам в области рыболовства должен проводить отдел рыболовства ФАО; исследования по странам в области образования должен проводить Сектор образования ЮНЕСКО и т.д.). В области же синтетических исследований по странам (все секторы вместе) соответствующая работа могла бы под контролем одного или нескольких межведомственных комитетов быть поручена либо секретариатам региональных экономических комиссий ООН и резидентам-представителям ПРООН, либо какому-либо органу центральных учреждений на условиях, которые следует еще обсудить и определить. Однако очень важно отметить, что две конкретные функции должны будут выполняться органами, которые будут нести за них полную и нераздельную ответственность: речь идет о постоянном пополнении данных, с одной стороны, и, с другой стороны, о публикациях и их продаже.

151. Возможность "диагностического анализа" по секторам

Исследования по странам должны дать возможность органическим отделам проводить диагностический анализ, исходя из технической базы и используя сравнения, облегчаемые их знакомством с положением в других странах по проблемам, входящим в их сферу компетенции в определенной стране. Нет сомнения в том, что результаты такого диагностического анализа могут публиковаться лишь в форме, одобренной соответствующей страной. Зато ясно, что по просьбе правительств можно проводить более углубленный диагностический технический анализ. Обслуживание такого рода уже обеспечивается многим правительствам по их просьбе международными организациями, в связи с чем можно было бы пойти на обобщение этой работы. Она потребовала бы, как и в прошлом, довольно частой командировки технических миссий для проведения более углубленных исследований, но в данном случае речь идет о таком обслуживании, которое нормально входит в сферу компетенции ООН и которое является, несомненно, весьма рентабельным. Кроме того, такое обслуживание позволило бы правительствам во многих случаях располагать результатами независимого диагностического анализа, что облегчило бы им сопоставление с результатами других диагностических анализов, которые иногда предлагаются им более заинтересованно. Задуманное так обслуживание должно поэтому быть фактором увеличения экономической независимости развивающихся стран и, в частности, наименее развитых из них.

152. Методы эксплуатации исследований по странам и по секторам в плановых механизмах

Однако публикация описательных исследований, предложенных в пункте 149, или обеспечение дополнительных возможностей для проведения "диагностического анализа по секторам" в каждой стране были бы, хотя и важным, но все же побочным продуктом всеобщего введения исследований по странам. Их наиболее важная цель заключается, несомненно, в том, чтобы обеспечить рациональное планирование деятельности стран и, в частности, их деятельности по техническому сотрудничеству. Поэтому методы эксплуатации исследований с этой целью должны теперь быть рассмотрены с должным вниманием. Идея, согласно которой можно непосредственно переходить от исследования по странам к программе технического сотрудничества в соответствующих странах, послужила основой для организации системы программирования по странам в ПРООН. Теперь же можно понять, какие почти непреодолимые трудности создаются такой системой. Описав их в пунктах 73-78, мы напомнили о том, что большинство заинтересованных стран сами подчеркнули теоретический и формальный характер такой системы. Ее основной недостаток кроется не в возможных пробелах основных документов (background papers), которые являются простыми наметками исследований по странам, составленных впервые в условиях большой спешки резидентами-представителями и секретариатами

региональных экономических комиссий ООН, но по существу в самом принципе непосредственного перехода от исследования к списку проектов[1/]. Иными словами, необходимо, по-видимому, заменить этот "краткий переход" "длинным переходом", исходной точкой которого было бы не определенное исследование, но вся серия исследований, а конечным пунктом которого была бы общая программа технического сотрудничества системы ООН, которая распределялась бы, с одной стороны, на программы по странам и, с другой стороны, на различные среднесрочные планы в каждой организации (в отношении части планов, касающихся технического сотрудничества). Необходимо, по-видимому, даже по практическим и политическим соображениям провести разграничение между двумя видами эксплуатации данных: при первом виде определялись бы проблемы, приоритеты и задачи через посредство региональных органов, советов организаций и Административного совета ПРООН; при другом разрабатывалась бы методика деятельности Объединенных Наций в области технического сотрудничества при обязательном проведении более углубленных и широких исследований.

153. Первый вид эксплуатации данных

Здесь речь идет по существу о подготовке секретариатами различных организаций и ПРООН (о чем мы говорили в пунктах 135 и 139) синтетических документов, необходимых для различных межправительственных (или трехсторонних) комитетов. В этой области следует проводить разграничение:

- между документами, предназначенными для региональных органов, а именно:

  а) (в качестве предварительной информации) описание любой деятельности по техническому сотрудничеству, осуществляемой в данном регионе (отличая деятельность системы ООН от другой деятельности);

1/ Можно было бы даже сказать, что в программах ПРООН по странам не проводится разграничения между тремя отдельными операциями: описательным исследованием - диагностическим анализом положения в различных секторах - и программой (списка проектов). Вместе с тем между этими тремя операциями необходимо провести четкое разграничение: они связаны с различными техническими и политическими проблемами и должны рассматриваться отдельно.

b) синтетическое изучение по экономическим и социальным секторам[1] на уровне каждого региона;

c) общий синтез (все секторы данного региона);

- документами, предназначенными для совета каждой организации[2];

d) резюме описания деятельности по техническому сотрудничеству во всех регионах;

e) рекомендации по проблемам, приоритетам и задачам, представляемые региональными органами;

f) резюме предварительных решений, принятых всеми организациями и Административным советом ПРООН в отношении финансовых ресурсов в течение планового периода;

g) предложения органических отделов о среднесрочных этапных задачах;

- документами, предназначенными для Административного совета ПРООН[3]:

h) документы, упомянутые в абзацах "d", "e" и "f", и

i) доклады, составляемые каждым региональным отделением ПРООН относительно политики технического сотрудничества, предлагаемой ими для каждого региона по согласованию с заинтересованными правительствами.

И наконец, глобальный синтетический документ - Общая программа технического сотрудничества организаций системы Объединенных Наций, которую мы предложили в качестве конечной цели всей этой работы, - мог бы быть разработан для представления советам организаций, Административному совету ПРООН и Экономическому и Социальному Совету на отзыв. Таковы документы, которые с пользой могли бы представляться в рамках системы взаимодополняющих решений, описанной в пунктах 135-139 выше.

1/ Следует разработать и одобрить список экономических и социальных секторов, соответствующих основным областям, входящим в сферу компетенции пяти организаций (здравоохранение, сельское хозяйство, образование, наука, промышленность, занятость и т.д.), а также список, дающий подразделение каждой из этих широких областей на конкретные секторы, входящие в сферу компетенции каждого органического отдела при четком разграничении ответственности, возлагаемой на каждый из этих отделов.

2/ В ООН эти документы должны представляться ККАБВ и КПК.

3/ А также для руководящих органов других организаций, являющихся источниками внебюджетных средств.

154. Второй вид эксплуатации данных

Углубленные экспериментальные исследования и диагностический анализ положения в некоторых добровольно вызвавшихся на это странах

В данном случае речь идет о несколько иной работе, которая должна способствовать постоянному совершенствованию системы технического сотрудничества Объединенных Наций, т.е. о как можно более научном определении методов, могущих привести к максимальной производительности и к определению специализации различных организаций. Таким образом, следует, с одной стороны, углубить существующие знания, чтобы, с другой стороны, усовершенствовать методику самих исследований. Самым полезным мероприятием в этой области была бы организация углубленных экспериментальных исследований и диагностического анализа положения в некоторых добровольно вызвавшихся на это странах с исключительной целью разработки методологии. Такие исследования во всех пяти организациях должны касаться одних и тех же стран. Выбор этих стран (не более 4-5) должен производиться с учетом готовности правительств этих стран к сотрудничеству, с учетом объема уже имеющихся исследований по этим странам, с учетом обеспечения необходимого разнообразия между различными типами стран. Необходимо организовать тесное сотрудничество с правительствами соответствующих стран, с тем чтобы они могли извлечь из таких углубленных исследований максимальную пользу. Целесообразно было бы проверить, возможно ли заручиться сотрудничеством других организаций системы ООН и, в частности, Всемирного банка и Международного валютного фонда и при случае других организаций. Наконец, при условии согласия соответствующих стран следовало бы предусмотреть как можно более широкую публикацию результатов в виде описательных исследований, могущих послужить образцом для серии дальнейших публикаций, а также в виде исследований методики диагностического анализа.

155. Второй вид эксплуатации данных (продолжение) - Исследования, касающиеся аналогии проблем и типологической классификации

Кроме того, в каждой организации группы специалистов в тесном сотрудничестве со службами программирования должны попытаться, как можно быстрее, определить типологическую классификацию проблем, исходя из основных элементов исследований по странам, т.е. вскрыть аналогию определенных проблем, которые более или менее таким же образом

возникают в нескольких странах[1]. В результате такой работы советам организаций были бы представлены доклады, предлагающие определенные типовые ответы, соответствующие типам вскрытых проблем. Эти исследования, которые были бы проведены в тщательно отобранных заранее секторах, позволили бы мало-помалу определить области, в которых организации могли бы специализироваться с целью достижения максимальной эффективности. Из этих совместных усилий - углубленных исследований по странам, исследований в области аналогий и типологических классификаций - мог бы постепенно возникнуть общий теоретический подход к методам технического сотрудничества, свойственного международным организациям.

156. Определение среднесрочных этапных задач

Описание всех методов и приемов использования исследований по странам было необходимым, чтобы лучше понять важность разработки среднесрочных этапных задач каждым органическим отделом, которая нами выделялась неоднократно как основная база разработки планов (пункты 118-126, 128 и 153 "g"). Теперь же необходимо, по-видимому, представить относительно возможного содержания таких документов некоторые дополнительные уточнения, которые можно резюмировать следующим образом:

a) Общее описание положения в соответствующем секторе. Точное описание положения в каждом экономическом и социальном секторе во всех странах мира - с разбивкой всякий раз, когда это возможно, на описания по регионам[2] - должно позволить выявить проблему или проблемы, которые предстоит разрешить, их географический охват (с приложением карт всякий раз, когда это необходимо), и выяснять, когда в различных странах возникают аналогичные ситуации. Должна предлагаться качественная и количественная оценка данных каждой проблемы.

1/ При таких исследованиях следовало бы, конечно, организовать диалог между организациями системы ООН и университетами, которые проводят исследования такого же типа с очень схожими целями. Такой диалог мог бы привести к установлению четких механизмов сотрудничества. К тому же, в более общем плане, возможность сотрудничества такого типа недостаточно была расследована по сей день.

2/ Элементы таких описаний даются в документах синтетического анализа положения в регионах (документы, упомянутые в абзацах "a", "c" и в особенности "b" пункта 153).

История проблемы, существующая методика и порог эффективности. Никакая программа не может разрабатываться, если не подводятся итоги того, что уже было сделано в отношении каждой выявленной проблемы. Подготовка следующего этапа требует поэтому исторического анализа прежних мероприятий (усилия всех участников в попытках разрешения этой проблемы), оценки результатов этих мер и темпов, при которых они были достигнуты, напоминания о существующей методике, критического изучения ее эффективности и, в частности, при помощи изучения успехов и неудач изучения порогов эффективности мер, которые следует предпринять. Если считается необходимым провести исследования для разработки новой методики, то следует уточнять типы таких исследований и определять их шансы на успех.

c) Изучение долгосрочной стратегии. Необходимо оценить то, что остается сделать для достижения конечной цели: в некоторых случаях остается пройти сравнительно короткий путь, в других - степень доступности соответствующих задач, наоборот, является весьма отдаленной. С учетом характера и доступности задачи следует, однако, наметить перспективную стратегию (или альтернативные стратегии), с тем чтобы обеспечить таким образом рамки, обосновывающие выбор отдельных аспектов следующего этапа.

157. Различные виды возможных задач и разделение ответственности

Описанная выше подготовительная работа должна обеспечить возможность определить следующий среднесрочный этап. Это требует точного определения задач соответствующего этапа и четкого разделения ответственности в выполнении этой задачи. Фактически, такая этапная задача может быть в зависимости от случаев:

- задачей подготовительного этапа: углубленное изучение всех данных той или иной проблемы, сравнительное испытание различных методов, позволяющих прийти к решению, и разработка альтернативных решений, установление планов мероприятий на следующие этапы, подготовка переговоров в целях разделения ответственности, разработка методологического материала (справочников) или подготовка специалистов;

- или же задачей начального этапа осуществления: например, сокращение на определенный процент уровня заболеваний оспой, уровня неграмотности, уровня неполной занятости в странах A, B, C и т.д.;

- или же задачей, сочетающей элементы обоих предыдущих типов задач.

За исключением того случая, когда этапной задачей является задача подготовительного этапа, очень важно обеспечить, как можно более четко, разделение ответственности между:

- с одной стороны, правительствами самих государств-членов, двусторонними или многосторонними системами технического сотрудничества, остальными заинтересованными международными организациями (и, в частности, Мировым банком); и
- с другой стороны, соответствующей международной организацией, роль и тип деятельности которой можно было бы, таким образом, лучше определить.

В самом деле, слишком часто программы разрабатываются при полном незнании того, что делают другие участники деятельности в данной области. Предусмотренная в предыдущем пункте предварительная работа (часть "b")[1/], т.е. полное описание того, что существует, и того, что уже было сделано в определенной области, является поэтому совершенно необходимой.

Наконец, мы ограничимся здесь напоминанием о том, что в соответствии с предложением, внесенным в пункте 126, при определении среднесрочных этапных задач следует проводить разграничение между различными типами достижимых результатов с учетом различных уровней объема имеющихся финансовых средств. Органические отделы не должны более оценивать финансовые ресурсы, необходимые для различных типов мероприятий, намечаемых в их планах работы, с учетом цифры предыдущих лет, повышенной с большей или меньшей степенью оптимизма. Сведения, которые они должны представлять управляющим советам организаций, должны скорее касаться характера результатов, которые можно ожидать, в зависимости от различного возможного уровня финансовых ресурсов с учетом типов намечаемых мероприятий, иными словами различные соотношения издержек и результатов. А это сводится к определению порогов эффективности. При одном лишь этом условии решения, принимаемые советами относительно всей совокупности предложений, могли бы позволить выделять наиболее эффективные меры за счет других и в конечном итоге рационально разрабатывать общую политику.

1/ И в пункте 153 в документах, предусмотренных в абзаце "a" для региональных органов и в абзаце "d" для центральных учреждений.

II. ПЕРЕОРИЕНТАЦИЯ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

158. Схема определения проблем, приоритетов и задач в рамках "других видов деятельности"

Можно ли было бы с соответствующими поправками использовать систему принятия решений, которая только что была предложена в отношении деятельности по технической помощи, финансируемой за счет внебюджетных средств, и для других видов деятельности международных организаций, финансируемых за счет их регулярной программы? Это несомненно так в отношении деятельности регулярной программы, которая также относится к области технического сотрудничества в широком смысле, независимо от того, идет ли речь о публикациях, справочниках, деятельности по подготовке, семинарах, миссиях по проведению диагностического анализа положения, о поддержке проектов, осуществляемых на местах, или даже о прямых мероприятиях в виде проектов, похожих на проекты ПРООН (хотя такие проекты встречаются очень редко, кроме как в ВОЗ). Единственная разница заключалась бы в том, что эта деятельность входит исключительно в сферу компетенции организаций. Однако желательно, по-видимому, чтобы Административный совет ПРООН информировался об этой деятельности (точно так же, как советы специализированных учреждений информировались бы о проблемах, касающихся деятельности, финансируемой за счет внебюджетных источников) с тем, чтобы рекомендации, которыми предлагается обмениваться в отношении всей программы технического сотрудничества, действительно касались всей совокупности проблем. Другая деятельность (которая лишь побочно касается области технического сотрудничества) могла бы также осуществляться с учетом методов "исследований по странам" и "предложений о среднесрочных этапных задачах". В самом деле, определенные таким образом методы представляются весьма общими и могли бы быть распространены на целый ряд проблем и, в частности, на те проблемы, которые касаются всех стран, независимо от их уровня развития. Даже когда та или иная проблема имеет бесспорно всемирный охват (например, борьба с злоупотреблением наркотическими средствами, окружающая среда, права человека и т.д.), очень редко случается, что она затрагивает все страны таким же образом, с той же интенсивностью или же в том же плане. Поэтому географическое описание, подразумевающее проведение исследований по странам, очень часто бывает возможным. Даже деятельность по распространению идей или норм могла бы осуществляться при помощи менее кустарных методов: исследования типа "исследований рынка" могли бы им обеспечить более научную базу; но в этом случае также невозможно обходиться без географических рамок. Особый подход должен, однако, быть принят в отношении сектора исследований, направленных на определение общих принципиальных и методологических рамок в экономической и социальной области.

159. Необходимость в общей основной структуре для исследований, касающихся принципиальных и методологических рамок

В самом деле, для такого типа исследований, важность которых была подчеркнута в главе VI (пункты 100 и 103), необходимо принимать во внимание следующие факторы:

- хотя такой тип исследований может позволить извлечь значительную выгоду из исследований по странам (когда такие исследования будут введены), здесь идет речь не только о синтезировании (как в подготовительных документах, описанных в пункте 153), но об определении желаемых направлений, что требует одновременно перспективных исследований и творческого воображения;
- общий подход со стороны всех пяти организаций (и впоследствии, если это окажется возможным, со стороны всех организаций системы Объединенных Наций, в том числе и финансовых учреждений) мог бы быть особенно плодотворным. Подразделение на экономические и социальные секторы, которое необходимо для аналитической и исследовательской деятельности, становится произвольным и опасным, когда речь идет о попытке определить принципы и методы на будущее. Действительно, при таких условиях вряд ли возможно заниматься проблемами образования, оставляя в стороне проблемы занятости, заниматься проблемами занятости, оставляя в стороне проблемы промышленной политики, заниматься проблемами промышленной политики, оставляя в стороне все ее отношения с другими секторами, и т.д.;
- исследования и сотрудничество, которые могли бы быть обеспечены при подготовке будущей стратегии развития на 80-е годы, могли бы послужить рамками для коллективных усилий такого рода. Эволюция, которая привела к принятию резолюции 1710 (XVI) о первой Международной стратегии развития на 60-е годы к резолюции 2626 (XXV), касающейся Международной стратегии на второе Десятилетие развития, могла бы таким образом продолжаться, опираясь на все усилия в области программирования, и привести к разработке более полного и более четкого документа в 80-х годах.

Очень быстрая эволюция экономических и социальных отношений между странами в современном мире создает не только для развивающихся, но и для всех других стран необходимость в создании принципиальных и методологических рамок, могущих послужить основой и обеспечить необходимую гарантию для определения их экономической и социальной политики на уровне отдельных стран.

Можно было бы попытаться обеспечить более значительную четкость концепции Стратегии в двух основных направлениях: в направлении широких экономических и социальных секторов и в направлении регионов.

160. Всемирные ориентировочные планы по секторам

При описании нынешних тенденций программ организаций мы видели, что глобальный подход к проблемам представляется все более необходимым. Исследования в области Всемирной программы занятости ориентировочного всемирного плана сельского хозяйства, современных тенденций в области образования, концепций служб здравоохранения, всемирного плана деятельности в области науки и т.д. об этом ясно свидетельствуют. Ввиду этого, чтобы лучше увязать между собой программы организаций, облегчить их включение в общие рамки экономических и социальных проблем в масштабе всего мира и дать Экономическому и Социальному Совету возможность изучить вопрос о совпадении этих различных глобальных подходов по секторам, по-видимому настал момент объединить в Международной стратегии "всемирные ориентировочные планы по секторам", что привело бы к прямому привлечению широких организаций к разработке Стратегии. Используя пример Всемирного ориентировочного плана ФАО, организации могли бы попытаться составить всемирные ориентировочные планы в области образования, науки, техники, занятости, международной торговли, промышленного развития, здравоохранения и т.д., пытаясь придерживаться общего метода, а затем вскрыть соотношения между проблемами различных секторов. Эти планы, которые могли бы в резюмированной форме включаться в саму стратегию, должны были бы, насколько это возможно, заканчиваться четким и конкретным изложением принципов и директив, могущих послужить полезным руководством для определения политики каждого правительства в экономической и социальной областях.

161. Десятилетние ориентировочные планы по регионам

По причинам, изложенным в пункте 137, относительно роли, которую следует поручить региональным органам для определения приоритетов, нет сомнения в том, что в региональном плане можно было бы в области принципов и методов достигнуть более значительной степени точности, чем в мировом плане. Поэтому вполне возможно себе представить, что включение в Международную стратегию "десятилетних ориентировочных планов по регионам" могло бы обеспечить полезные рамки для облегчения согласованности исследовательской деятельности. Основные задачи такого подхода к проблемам стратегии должны заключаться в том, чтобы обеспечить, наряду с более значительной степенью точности в самих задачах, лучшее определение региональных проблем, дифференцированный подход к приоритетам различных регионов с тем, чтобы они лучше соответствовали реальным потребностям, лучшее согласование национальных планов развития и политики развития в целом, лучшее определение возможностей сотрудничества и, в соответствующих случаях, интеграции в национальном плане.

Необходимо поэтому не упускать из виду, что тут следует изучать не конъюнктурные проблемы, как те, которые описываются, например, в ежегодных региональных исследованиях региональных экономических комиссий ООН, но проблемы экономической и социальной структуры и проблемы политики изменения этой структуры. Задачи таких региональных показательных планов должны поэтому касаться не только рекомендуемых темпов развития на уровне валового национального продукта, но должны учитывать, например, объем охвата детей школой, политику промышленных или сельскохозяйственных капиталовложений и ее согласование, проекты возможной общей инфраструктуры, методы культурного сотрудничества, денежную и торговую политику, финансовые средства, позволяющие осуществление этих планов, и т.д. Намечаемые документы, разработка которых будет,вероятно,значительно облегчена рекомендуемым развитием метода исследований и диагностического анализа по странам в международных организациях, могли бы, например, содержать:

- описание современного положения и перспектив на будущее в данном районе, в частности в области: экономической и социальной политики различных стран региона, отраженной в национальных планах развития; взаимно дополняющего характера этой политики, в частности в отношении капиталовложений в промышленности, в сельском хозяйстве и на инфраструктуру и т.д.; общих или аналогичных проблем различных стран региона; внешних обменов данного региона;
- определение основных проблем, существующих в данном районе, в экономической и социальной области: т.е. диагностический анализ перспективных региональных приоритетов;
- перечень мер, которые государства-члены данного региона могли бы принимать совместно, в частности в плане политики капиталовложений и в плане придания формального характера их сотрудничеству; определение желательных направлений политики сотрудничества данного региона с остальными странами мира;
- описание роли, которую международные организации должны играть в данном регионе в течение соответствующего периода.

162. Совпадение предлагаемых мер по переориентации

Предлагаемые таким образом меры переориентации в плане технического сотрудничества и исследовательской деятельности привели бы к лучшему совпадению этих двух категорий деятельности благодаря целому ряду факторов, которые можно вкратце привести здесь:

- общая база, которая была бы обеспечена обобщением исследований по странам;
- обеспечение дополняющего характера деятельности секретариатов различных организаций или крупных департаментов в подготовке исследований по странам и различных синтетических документов, а также в подготовке ориентировочных планов по секторам и по регионам;
- предложенная система информирования различных комитетов и советов с целью обеспечения более полного и глобального понимания проблем и взаимно дополняющий характер решений, который должен быть облегчен обменом их рекомендациями по вопросам, смежным с теми, которые входят в их сферу компетенции;
- наконец, особая роль, поручаемая региональным органам в плане сбора основных данных, определения приоритетов и выбора перспективных направлений через десятилетние ориентировочные планы.

Нет сомнения в том, что такой взаимно дополняющих характер мог бы быть обеспечен еще более систематически и что он достигнет удовлетворительного уровня лишь в тот день,когда самые важные рекомендации, касающиеся принципиальных и методологических рамок, найдут в проектах технического сотрудничества эффективное средство содействия их применению. Однако взаимно дополняющий характер такого типа не может быть обеспечен заранее; он зависит прежде всего от решений самих государств-членов, но он, вероятно, начнет применяться, как только будут обеспечены необходимые условия. Думается, что это произойдет, если приведенные выше рекомендации будут одобрены и начнут претворяться в жизнь.

ГЛАВА IX

ПРОБЛЕМА "МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА"[1/] И РАЗРАБОТКА ВТОРОГО ЭТАПА СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОГРАММИРОВАНИЯ

163. Остающиеся вопросы

В настоящем докладе предполагалось лишь подвести итоги полученных результатов в области программирования и планирования, и определить направления, которых следует придерживаться, чтобы попытаться преодолеть в ходе следующего этапа серьезные трудности, вскрытые изучением ситуации. В настоящем докладе невозможно было изучить все аспекты проблемы, которая потребует многочисленных исследований, ни предложить во всех подробностях чрезвычайно сложную совокупность мер выполнения, которые могут быть разработаны лишь постепенно. Цель настоящего доклада заключалась только в проверке возможности второго этапа создания системы программирования. В докладе можно ответить утвердительно и предложить:

- метод, который, исходя из "исследований по странам", привел бы к некоторым предложениям через посредство различных мероприятий синтетического характера и, в частности путем представления нескольких "среднесрочных этапных задач";
- систему отбора проблем, приоритетов и задач всеми компетентными комитетами и советами, благодаря целому ряду дополняющих друг друга рекомендаций и решений;
- и наконец, возможность переориентации деятельности по техническому сотрудничеству и исследовательской деятельности, с учетом принципиальных и методологических рамок, с тем чтобы повысить эффективность деятельности и обеспечить ее взаимодополняющий характер.

Остается еще изучить два ряда вопросов:

- те, которые касаются целесообразности приспособлений в "межправительственном механизме";
- те, которые касаются характера мер, которые следовало бы принять для перехода ко второму этапу создания системы программирования в том случае, если

1/ Выражение "межправительственный механизм" является удобным, но неполным. Чтобы включить в него МОТ, что и делается в настоящем докладе, следовало бы к нему добавить слова "и трехсторонний". Таким образом, полной формулировкой должно быть: "Механизм межправительственных органов, трехсторонних органов и органов экспертов, занимающихся разработкой, изучением и утверждением среднесрочных планов и бюджетов-программ".

рекомендуемые в настоящем докладе направления встретят по существу благоприятное отношение.

164. Какова постановка проблемы "межправительственного механизма"

В пункте 67 (глава VI) напоминалось о том, как эта проблема была поставлена Генеральным Секретарем Организации Объединенных Наций уже в 1970 году, а затем ККАБВ в 1973 году. На настоящем этапе, по-видимому, возможно подвести итоги следующим образом:

а) проблема "межправительственного механизма" довольно четко подразделяется на две части:

- одна из этих частей касается почти исключительно самой Организации Объединенных Наций: эта организация не имеет, как другие организации, исполнительного совета, который был бы компетентным одновременно в отношении программ и в отношении бюджетов. ККАБВ до сих пор занимался по существу финансовыми вопросами, причем он является комитетом экспертов. Его доклады изучаются Пятым комитетом Генеральной Ассамблеи, который также по существу занимается административными и финансовыми вопросами. Программы же рассматриваются многочисленными комитетами - в том числе Советом промышленного развития и Советом торговли и развития - которые специализируются на программах двух автономных единиц, а затем глобальным образом одним лишь Комитетом по программе и координации, доклады которого направляются Экономическому и Социальному Совету, который в свою очередь передает вопросы такого рода Второму комитету Генеральной Ассамблеи. Нет сомнения в том, что целесообразно было бы более централизовать рассмотрение бюджетов-программ и среднесрочных планов самой ООН (даже, учитывая рекомендуемое здесь разграничение между определением имеющихся финансовых средств и изучением программ);
- другая часть этой проблемы касается всех организаций системы ООН. Речь идет, в первую очередь, о вопросе (рассмотренном в главе VII, в пунктах 129 и следующих) двойственности системы принятия решений в области технического сотрудничества (регулярная программа рассматривается советами организаций и внебюджетными фондами, входящими в сферу компетенции Административного совета ПРООН). А затем речь идет, конечно, о проблеме, которая возникла при утверждении самого устава, т.е. о проблеме отношений между Экономическим и Социальным Советом, с одной стороны, и, с другой стороны, советами или генеральными конференциями организаций, или, точнее, о проблеме возможного общего подхода и общего изучения экономических и социальных программ организаций системы ООН;

b) нет, по-видимому, необходимости разрешать эту чрезвычайно сложную проблему сразу же: с одной стороны, условия ее разрешения еще не выполнены и, с другой стороны, могло бы быть очень полезным до принятия какого-либо решения по этому вопросу испытать на деле все исправления, которые здесь были предложены для нынешней системы: улучшенная система информации в виде целого ряда синтетических документов, описанных в пункте 153, обмен рекомендациями между комитетами и советами с целью введения системы взаимодополняющих решений. В результате такого опыта могла бы возникнуть возможность упрощений, которые трудно себе представить сегодня, или новых трудностей, которые сейчас нельзя предвидеть. Иными словами, он способствовал бы созреванию проблемы.

165. Возможность обмена мнениями о реадаптации "межправительственного механизма"

Однако для облегчения диалога и ускорения процесса созревания проблем могло бы оказаться полезным подумать о возможности неформальных встреч в виде, например, рабочих совещаний между членами различных межправительственных или трехсторонних комитетов и советов, о чем уже говорилось в пункте 68 (глава IУ). В столь новой области, связанной с такими трудностями применения и совершенно новыми концепциями, чрезвычайно важно, чтобы члены многочисленных советов и комитетов, которые призваны принимать решения, могли подходить к вопросам под тем же углом, пользоваться той же терминологией и придавать словам один и тот же смысл. Усилия секретариатов в области унификации рискуют пострадать от существующих расхождений в толкованиях. Чтобы сократить такие расхождения, единственный практический и эффективный метод заключается в прямом их обсуждении. Конечно, предусмотренные встречи между руководителями, ответственными за программирование в секретариатах организаций системы ООН, встречи, которые были рекомендованы Административным Комитетом по координации в его докладе от 25 апреля 1973 года (документ E/5289, часть первая, пункт 44), и следующая из которых должна состояться в марте 1974 года, должны способствовать унификации методов и сближению точек зрения различных организаций. Однако по вышеизложенным причинам это позволит достигнуть лишь частичных результатов. Вместе с тем существуют две конкретные проблемы, решение которых могло бы быть облегчено прямыми встречами между членами комитетов и советов. Речь идет в отношении всех организаций об унификации оформления бюджетов-программ, а в отношении самой ООН - об унификации механизмов по определению проблем, приоритетов и задач:

- по первой проблеме доклад, составление которого предлагается в пункте 30, мог бы привести к более легкому принятию решений, если бы его изучению советами каждой организации предшествовало рабочее совещание в составе нескольких

представителей из каждого исполнительного совета этих организаций, а в отношении ООН - из КПК и ККАБВ. На таком совещании могли бы в неофициальном порядке встретиться председатели этих различных комитетов и советов, но, возможно, и другие лица, например, три представителя от каждого совета или комитета, в том числе его председатель или любые другие представители.

- Вторая проблема, а именно проблема механизмов определения проблем, приоритетов и задач, может быть довольно удобно рассмотрена в организациях, имеющих исполнительный совет, поскольку такие советы компетентны для изучения ее во всех аспектах; однако в данном случае исключением является ООН. Ввиду этого, чтобы обеспечить рациональную подготовку работы Экономического и Социального Совета, Второго и Пятого комитетов Генеральной Ассамблеи по этим вопросам, не исключено организовать совместное совещание Комитета по программе и координации и ККАБВ.

В отношении рабочих совещаний обоего типа нет, по-видимому, никаких юридических возражений против встречи в одном и том же помещении представителей делегаций (членов КПК или советов различных специализированных учреждений), представителей профсоюзных и предпринимательских организаций (МОТ) и лиц, действующих в качестве экспертов (членов ККАБВ), поскольку на этих совещаниях отнюдь не должны приниматься решения, но изучаться проблемы, в отношении которых советы организаций, их генеральные конференции, Экономический и Социальный Совет и Генеральная Ассамблея могли бы тогда высказываться с лучшим знанием дела. Важно, наконец, уточнить, что такие случайные и неформальные встречи отнюдь не предрешали бы проблемы "межправительственного механизма". Зато нет сомнения в том, что они неизбежно дали бы возможность участникам провести интересный обмен мнениями по этому вопросу, что еще увеличило бы шансы успешного разрешения этой проблемы.

166. Характер мер, необходимых для перехода ко второму этапу создания системы программирования

Меры, которые должны быть приняты для перехода ко второму этапу создания системы программирования, если представленные в настоящем докладе методологические предложения будут приняты, могут, по-видимому, подразделяться на четыре категории, касающиеся непосредственно:

- выбора периода следующих среднесрочных планов пяти организаций;
- типа инструкций органическим отделам секретариатов;
- необходимых предварительных исследований;
- составления графика подготовительной работы.

167. Выбор общего периода для следующих среднесрочных планов пяти организаций

Следующие среднесрочные планы пяти организаций должны, согласно действующему порядку в момент составления настоящего доклада, быть представлены в ВОЗ и МБТ - на период 1978-1983 гг., в ФАО - на период 1976-1981 гг.; в ООН - на период 1976-1979 гг.; в ЮНЕСКО - на период 1977-1982 гг. Как мы уже видели, ни теоретический подход к этим документам, ни важность, приписываемая им, не являются одинаковыми во всех организациях. В двух, по крайней мере, из этих организаций речь идет о чисто формальных документах, которые не должны иметь никаких последствий для направления деятельности организации. В других организациях, напротив, уже сейчас проводятся углубленные исследования. Все, что было сказано в настоящем докладе направлено на обеспечение не только унификации методов, но и целого ряда глубоких преобразований в концепции программы деятельности, которые предполагают значительный этап подготовительной работы[1/]. Ввиду этого целесообразно, по-видимому:

- чтобы все организации приняли единый график работы и единый тип предварительных докладов;
- чтобы для облегчения этого они избрали один и тот же период для своих будущих планов.

Наиболее удобным представляется период 1978-1983 гг., поскольку такой выбор позволил бы посвятить все четыре года от 1974 и до 1977 года подготовительной работе, которая могла бы состоять (наряду с унификацией бюджетов-программ) из исследований по странам, работы по синтетическим исследованиям на различных ступенях, и в частности подготовки "предложений о среднесрочных этапных задачах", и, наконец, из целого ряда экспериментальных методологических или организационных исследований. Выбор периода 1978-1983 гг. был бы связан с трудными проблемами только для ЮНЕСКО, где двухгодичный цикл бюджетов-программ и шестилетний период среднесрочных планов начинаются с нечетных годов. Однако эти трудности вряд ли являются непреодолимыми, поскольку, несомненно, чрезвычайно желательно, чтобы периоды программирования в ЮНЕСКО совпадали с такими периодами во всех других крупных организациях.

1/ Впрочем следует упомянуть, что в настоящее время существует процедура "предварительных консультаций между организациями", в отношении программ и планов; однако эта процедура не привела, казалось бы, до сих пор к углубленному обмену мнениями относительно самого содержания программ или же относительно их взаимодействия.

168. Инструкции, которые можно было бы сразу принять

Если будут приняты предложения, содержащиеся в настоящем докладе, то отпадет необходимость проводить дополнительные исследования до решения о проведении исследований по странам или даже необходимость в подготовке различных намеченных синтетических документов. В сферу компетенции служб программирования, существующих в большинстве организаций[1/], входит разработка необходимых в этом отношении проектов инструкций, но следует заранее обусловить, что все службы, для которых предназначаются эти инструкции, должны также участвовать и в их разработке, ибо речь идет о создании чрезвычайно сложной системы, подразумевающей договоренность относительно методики, установления графиков и, в особенности, разделения труда по согласованию с ПРООН между резидентами-представителями, региональными службами и самими органическими отделами в центральных учреждениях организаций. Следует также учитывать и тот факт, что степень трудности проведения исследований по странам будет, вероятно, весьма неровной в различных отделах. Наконец, если этап подготовки синтетических документов должен, естественно, идти за этапом исследований по странам, то целесообразно было бы, по-видимому, как можно раньше приступить к подготовке таких документов, начиная с результатов первых исследований, с тем чтобы вскрыть имеющиеся трудности и определить вытекающие из них требования в области самой концепции исследований по странам или возникающие в связи с этим проблемами в сборе основных данных. Поэтому постоянный и систематический диалог должен установиться как можно раньше между различными сторонами, так как из этого диалога сможет мало-помалу выделиться общий теоретический подход.

1/ Эти службы находятся еще в зачаточном состоянии в некоторых из этих организаций, причем отсталость ООН является особенно печальной в этой области.

169. Необходимые исследования

Наряду с основной работой, состоящей из исследований по странам и из деятельности по составлению синтеза этих исследований, мы видели, что должны быть предприняты методологические или экспериментальные исследования, касающиеся расширения концепции Международной стратегии развития. Предложенный в пункте 67 подготовительный период должен дать возможность провести наиболее широкие из этих исследований. В частности, можно было бы решить в ближайшем будущем провести:

- исследование по унификации бюджетов-программ (в течение одного года примерно), за проведение которого ответственность несли бы службы программирования крупных организаций и ПРООН при участии назначенного координатора;
- помимо этого углубленные экспериментальные диагностические и другие исследования с некоторыми добровольно вызывавшимися на это странами: переговоры между организациями и с соответствующими странами, назначение специалистов, дополнительное финансирование для командировки миссий на места за счет внебюджетных средств, определение общей методики; за эти исследования ответственность была бы возложена на заведующих крупными органическими департаментами каждой организации (возможный срок: 2 года; см. пункт 154 выше);
- аналогические и типологические исследования (см. пункт 155 выше), проводимые комплексными группами специалистов в ряде областей, выбранных в экспериментальном порядке; различные сроки выполнения в зависимости от областей; ответственность за проведение исследований возлагается на заведующих крупными органическими департаментами;
- составление специального доклада относительно возможности распространения Международной стратегии на восьмидесятые годы, которое могло бы также быть поручено межорганизационной группе специалистов, которая должна будет провести консультации с правительствами по этому вопросу (пункты 159-161 выше);
- и наконец, можно было бы предусмотреть особые исследования для подготовительного периода, которые еще не были упомянуты в докладе, в частности исследования в области методов количественной оценки задач в связи с уже предпринятыми исследованиями в области оценки деятельности (эта работа могла бы быть поручена консультантам), а также экспериментальные исследования в области определения альтернативных решений в некоторых тщательно отобранных областях, с тем чтобы создать образцы, которые впоследствии могли бы послужить для всех "предложений о среднесрочных этапных задачах". Эта работа могла бы также быть поручена консультантам со стороны.

170. Определение графика подготовительной работы

Такая широкая совокупность подготовительной работы - исследования по странам, синтез этих исследований, методологические и экспериментальные исследования - не может осуществляться без соблюдения определенного порядка. Невозможно также ввиду огромного количества лиц, которые должны принять участие в этой работе в секретариатах различных организаций, и с учетом контроля, который должен осуществляться комитетами и советами над выполнением всей этой работы, установить в начале 1974 года твердую программу подготовительной работы. Зато целесообразным было бы с самого начала установить некоторое число принципов, назначить ответственных лиц и, главным образом, предусмотреть создание механизма по обеспечению постоянного контроля за выполнением работы и по обеспечению необходимых приспособлений. В этой связи совещания руководителей, ответственных за программирование, рекомендуемые Административным комитетом по координации в его докладе от 25 апреля 1973 года, должны, насколько возможно, проводиться регулярно, например, каждые шесть месяцев. Кроме того, следовало бы, если это возможно, назначить координатора, с тем чтобы как можно раньше можно было разработать и соблюдать довольно четкий график работы.

ГЛАВА X

РЕЗЮМЕ И СПИСОК РЕКОМЕНДАЦИЙ

I. РЕЗЮМЕ

171. Первый этап

Требование о более рациональном и более ясном представлении деятельности международных организаций выразилось в постепенном принятии методов программирования и планирования в процессе эволюции, начавшейся очень давно (в некоторых случаях уже в 1945 году). Эта эволюция резко ускорилась за последние годы, когда ООН и ВОЗ приняли двухгодичные бюджеты-программы, когда стали широко вводиться наметки среднесрочных планов, когда была принята система программирования по странам ПРООН. В конце 1973 года можно полагать,что был,таким образом, пройден важный этап. Однако, прежде чем продолжать такую работу по уяснению обстоятельств, по лучшему приспособлению средств к целям и по изысканию более значительной эффективности, необходимо, по-видимому, подвести итоги.

172. Бюджеты-программы

Итоги приобретенного опыта являются сравнительно удовлетворительными в отношении двухгодичных бюджетов-программ. Несмотря на существующие расхождения между способом оформления этих документов в пяти организациях и несмотря на относительный недостаток точности в задачах и планах работы, концепция и оформление таких документов очень приблизились к полному удовлетворению основных потребностей управляющих комитетов и советов организаций. Конечно, в ООН остается пройти более значительный путь, поскольку она только что представила свой первый документ бюджета по программам. Однако можно полагать, что теперь возможно в довольно короткие сроки добиться решительных улучшений, а также унификации оформления. Ввиду этого рекомендуется безотлагательно предпринять соответствующие усилия во всех пяти организациях и, в частности:

- уделять самое значительное место описанию планов работы по каждой программе или подпрограмме и применять одни и те же критерии (насколько возможно с

количественными показателями) для определения результатов, которых следует добиваться в области исследований, подготовки, распространения идей или норм, технического сотрудничества и т.д.;

- давать четкое описание использования внебюджетных средств в связи с регулярной программой организации; в частности, давать разъяснения относительно их совместного использования в приложении, представляющем программу деятельности организации по странам;
- унифицировать терминологию, оформление таблиц штатного расписания, основных приложений и т.д.

Принятие этих мер привело бы к значительному прогрессу в области сотрудничества между организациями, отношений между организациями и ПРООН и возможности получать глобальное представление о деятельности всех пяти крупных организаций системы Объединенных Наций. Службы программирования пяти организаций и ПРООН должны были бы представить совместный доклад по этим мерам, на применение которых не должно потребоваться более двух лет.

173. Среднесрочные планы

Зато в области среднесрочного планирования изучение различных существующих документов показывает, что еще далеко не достигнуто ни удовлетворительное оформление, ни даже определение характера этой работы. Отсутствие увязки общих задач в мировом плане с предлагаемой оперативной деятельностью, независимо от того, идет ли речь об исследованиях, публикациях, семинарах или оперативных проектах, влияние которых на разрешение поставленных проблем является, несомненно, весьма ограниченным, по-видимому, представляет собой основное препятствие, которое ни одной из организаций не удалось преодолеть. Различия в концепциях проведенных опытов являются чрезвычайно значительными, относятся ли они к степени определенности поставленных проблем, к четкости формулировки общих задач, к включению или исключению указаний об оценке требующихся финансовых средств. Видимо, организации колеблятся между составлением подлинных бюджетов-программ на шесть лет и составлением текста на нескольких страницах, содержащего весьма туманные данные об общих направлениях программ. То есть они еще не определили ни форму среднесрочных планов, ни место, которое следует им уделять.

174. Отношение к вопросу комитетов и советов

Отношение межправительственных (или трехсторонних[1/]) комитетов различных организаций подтверждает вышеприведенные замечания: в то время как в целом система бюджетов-

---

1/ В МОТ.

программ была принята, хотя и считается, что она может быть улучшена, среднесрочное планирование является предметом чрезвычайно серьезных колебаний и беспокойства. В то время как ВОЗ решила предпринять тщательную подготовку, которая потребует нескольких лет до представления первого плана, Генеральная Конференция ЮНЕСКО, со своей стороны, решила распределить на четыре года подготовку следующего среднесрочного плана, затребовав в предварительном порядке у секретариата анализа основных проблем в мире. Генеральная Конференция ФАО, которая сталкивается с непреодолимыми трудностями в области определения приоритетов - так как в этой организации, сориентированной в основном на деятельность по техническому сотрудничеству, не существует реального контроля использования внебюджетных фондов, которые составляют более трех четвертей ее деятельности - свела всю деятельность по планированию к краткому изложению задач. КПК и ККАБВ, со своей стороны, четко выразили свои сомнения относительно теперешней концепции планирования в секретариате ООН. Наконец, Совет МБТ продолжает опыт своего третьего плана, задаваясь в то же самое время многими основными вопросами.

175. Программирование по странам

Программирование по странам, которое осуществляется ПРООН совершенно независимо от усилий организаций в области среднесрочного программирования, также не принесло подлинно удовлетворительных результатов. Несмотря на существенные усилия не оказалось, по-видимому, возможным установить рациональную и логичную связь между диагностическим анализом экономического и социального положения в каждой стране и списком проектов, разрабатываемых в пределах финансовых ресурсов по странам (показательные цифры планирования). Сами заинтересованные страны в большинстве случаев подчеркивали обманчивый характер этих попыток.

176. Содержание программ

Изучение содержания программы пяти организаций показывает всю сложность проблемы программирования столь разнообразной совокупности деятельности. Степень назревания проблем, которые различные страны согласны рассматривать через посредство различных организаций, является весьма неровной. В то время как широкая договоренность была, по-видимому, довольно легко достигнута в отношении проблем здравоохранения, что значительно облегчает для ВОЗ определение ее приоритетов и задач, договоренности в социально-культурном и политическом плане гораздо труднее добиться в сфере компетенции других организаций, будь то в области образования, науки, труда, промышленности или сельского хозяйства. Быстрое изучение всех программ позволяет по существу выявить:

- различия, существующие между характером различных организаций[1/] и, в частности, приоритетную ориентацию деятельности ФАО, ВОЗ и ЮНИДО на техническое сотрудничество; усилия в области обеспечения равновесия между оперативной и традиционной деятельностью ЮНЕСКО и МОТ; исследовательский, по существу, характер деятельности ЮНКТАД и секретариатов региональных экономических комиссий ООН и ,наконец, довольно четкое разграничение в рамках Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН между широкой деятельностью по техническому сотрудничеству, усилиям в области исследовательской деятельности, ориентируемой в основном на определение общих принципиальных и методологических рамок, и новыми начинаниями;

- значительный объем технического сотрудничества по сравнению с другими видами деятельности: из общей суммы в несколько более 930 млн. долл., которая каждый год предоставляется пяти организациям[2/], сумма на программируемую деятельность в экономической и социальной области составляет примерно 650 млн. долл.,из которых три четверти (500 млн. долл.) идут на техническое сотрудничество, а остающаяся четверть примерно пополам разделяется между общей исследовательской деятельностью в области международных принципиальных и методологических рамок в экономической и социальной области, с одной стороны, и, с другой стороны, исследованиями и специфической деятельностью, связанными с техническим сотрудничеством в широком смысле этого термина;

- весьма значительную устойчивость в распределении средств технической помощи; деятельность в области здравоохранения занимает первое место с 25% средств, за ней идет сельскохозяйственный сектор с 20% и, гораздо дальше, деятельность в области образования (общего и научного) с 10% и промышленности с 10% также. Структура существующей системы определения приоритетов в распределении средств между организациями или даже внутри каждой организации лишь в очень немногих отношениях и весьма скромно изменилась за последние годы;

1/ И сравнительно автономных органов как ЮНКТАД, ЮНИДО, региональные экономические комиссии и т.д.

2/ Цифры за 1974 год.

- преобладание и разбросанность "исследовательской деятельности" в рамках "другой деятельности" регулярной программы организаций;
- и наконец, хорошо известное явление размножения и постоянного расширения программ деятельности по-прежнему связано с серьезными проблемами, с учетом потенциала деятельности различных организаций.

177. "Предварительные сметы"

Выбор проблем, приоритетов и задач может осуществляться в логическом порядке комитетами и советами лишь в редких случаях, когда уже давно существует широкая основа соглашений. В большинстве существующих ситуаций выбор проблем, приоритетов и задач может правильно производиться лишь нераздельно, на основе "предварительных смет", подготавливаемых секретариатами с приведением по каждой области деятельности органических отделов четкого описания положения и его возможной эволюции, существующих проблем, реальных шансов эффективной деятельности в целях их разрешения, оценки расходов на различные возможные мероприятия. В заключении таких смет следует представлять "предложения о среднесрочных этапных задачах" с указанием различных возможных уровней осуществления.

178. Новая система отношений между политическими комитетами и секретариатами

Систематическое использование таких смет должно позволить в целях лучшего определения проблем, приоритетов и задач, изменить существующую систему отношений между секретариатами и межправительственными (или трехсторонними в МОТ) комитетами, управляющими организациями. Внедрение среднесрочного планирования должно привести к замене нынешней трехэтапной системы (принятие резолюций, разработка планов работы, принятие бюджета) несколько более сложной системой, при которой прежде всего устанавливалось бы четкое разграничение между определением порядка величины пределов среднесрочных финансовых ресурсов и разработкой содержания программ. В самом деле определение в предварительном порядке, и независимо от программ, пределов имеющихся финансовых ресурсов позволяет применить механизм определения приоритетов. Такой механизм мог бы заключаться в выборе из числа предложений с цифровыми показателями на сумму, значительно превышающую утвержденные пределы предусмотренных финансовых ресурсов, те, которые следует сохранить, те, которые следует сократить,или те, которые следует устранить. Таким образом,была бы принята гораздо более удовлетворительная как в теории,так и в практике пятиэтапная система (определение финансовых ресурсов на плановый период, предложения о среднесрочных этапных задачах, отбор проблем, приоритетов и задач, приводящий к принятию плана-бюджета-программы-и оценка).

179. Система взаимодополняющих решений

Существование различных процессов принятия решений в области технического сотрудничества неизбежно приводит, однако,к некоторому осложнению предлагаемой таким образом системы. В самом деле, необходимо обеспечить известный взаимодополняющий характер решений или рекомендаций советов организаций и Административного совета ПРООН,с одной стороны, и,с другой стороны рекомендаций региональных органов и решений, принятых в плане всего мира. Это предполагает разработку такой системы информации и подготовку таких материалов секретариатами, которые могли бы обеспечивать комитетам и советам все необходимые элементы для принятия логических решений. Иными словами, необходимо, чтобы советы организаций, Административный совет ПРООН и региональные органы располагали полным синтетическим описанием всех данных, касающихся проблем технического сотрудничества, чтобы иметь возможность принимать свои решения в своей сфере компетенции и разрабатывать рекомендации относительно смежных или близких областей. Необходимо также обеспечить разработку точного графика, благодаря которому рекомендации или решения своевременно передавались бы соответствующим комитетам. Следует еще раз подчеркнуть важность, которую в этой системе должны иметь рекомендации, разрабатываемые в региональном плане в отношении проблем, приоритетов и задач. В связи с огромным объемом предстоящей работы и графика совместной подготовки среднесрочного планирования и программирования по странам, следовало бы, по-видимому, разрабатывать планы на определенный срок; в самом деле, усилия в таком масштабе невозможно возобновлять слишком часто.

180. Сокращение второстепенного характера деятельности

Однако простое приспособление механизмов не будет достаточным для разрешения проблем, связанных с побочным характером оперативной деятельности по техническому сотрудничеству и недостатками в области применения резолюций и рекомендаций ассамблей и советов международных организаций. Поскольку деятельность в области программирования и планирования потребовала обоснования соотношения между четко определенными задачами и необходимыми средствами для их выполнения, она фактически вскрыла недостатки, связанные с самой методикой. Чтобы приспособить средства к задачам,нежелательно, по-видимому,понижать уровень задач и мало реалистично пытаться повышать уровень имеющихся средств. Зато необходимо выяснить, как можно модернизировать методы технического сотрудничества, которые до сих пор имели весьма кустарный характер, как сократить нынешнюю разбросанность исследовательской деятельности и, наконец, как обеспечить известный взаимодополняющий характер этих двух видов деятельности.

181. Переориентация деятельности по техническому сотрудничеству

Переориентация деятельности по техническому сотрудничеству в направлении повышения ее производительности и лучшего приспособления к способности и призванию международных организаций не может быть обеспечена эмпирически. Лишь благодаря строгой методике, основанной на углубленном знакомстве с экономическим и социальным положением во всех соответствующих странах и на изыскании аналогичных проблем, можно будет определить типы специализации, подходящие для международных организаций,и добиться одновременно максимальной эффективности. Такая методика, которая неизбежно основывается на "исследованиях по странам",должна также позволить секретариатам разрабатывать "предварительные сметы", обеспечивающие возможность рационального выбора, т.е. упомянутые выше "предложения о среднесрочных этапных задачах".

182. "Исследования по странам"

Исследования по странам могли бы практически иметь тройную цель:

- облегчение распространения улучшенной экономической и социальной информации, благодаря публикации описательных разделов углубленных исследований по странам и синтетических исследований (по всем секторам) по каждой стране;
- содействие проведению в отношении стран, правительства которых представляют об этом просьбу, диагностического анализа по экономическим и социальным секторам;
- предоставление по существу сырьевых материалов, необходимых для синтетической работы по предоставлению комитетам и советам организаций и ПРООН информации, необходимой в процессе разработки среднесрочных планов и программ по странам, а также содействие исследовательской работе, которая должна привести к возобновлению концепции технического сотрудничества международных организаций и к более четкому определению международных принципиальных и методологических рамок.

183. Система информации и синтетические документы

Настоящая система информации, которую следовало бы разработать для комитетов и советов организаций и ПРООН должна включать две серии документов, которые должны использоваться в двух видах эксплуатации данных. При первом виде эксплуатации данных должны использоваться документы, предназначаемые:

- для региональных органов (и, в частности, синтетические исследования по экономическим и социальным секторам на уровне каждого региона),
- для совета каждой организации (рекомендации региональных органов, резюме решений относительно пределов финансовых ресурсов и, в особенности, предложения о среднесрочных этапных задачах органичесикх отделов[1/]),
- для Административного совета ПРООН (и, в частности, доклады региональных отделений ПРООН о политике в области технического сотрудничества, которая рекомендуется по согласованию с правительствами).

Обмен рекомендациями и информацией о принятых решениях между различными комитетами и советами позволил бы в конечном итоге разработать общую программу технического сотрудничества организаций системы ООН, которая могла бы подразделяться, с одной стороны, на программы по странам и, с другой стороны, включаться по частям в среднесрочные планы организаций.

184. Углубленные исследования и изыскания аналогичных проблем

Второй вид эксплуатации исследований по странам, имеющий целью обеспечить научную базу для переориентации технического сотрудничества международных организаций в целях повышения его эффективности, должен охватывать:

- с одной стороны, углубленные экспериментальные исследования и диагностический анализ с некоторыми добровольно вызвавшимися на это странами, задуманы одновременно с целью разработки методологии и с целью внесения основного вклада в дело развития соответствующих стран;
- с другой стороны, исследования, проводимые группами специалистов в области аналогии, которая может существовать между экономическими и социальными проблемами различных стран, в области разработки типологии и наиболее подходящих решений.

185. Мировые ориентировочные планы по секторам и десятилетние ориентировочные планы по регионам

Система принятия решений, предложенная в отношении деятельности по техническому сотрудничеству, финансируемой за счет внебюджетных средств, может быть использована

1/ Возможное содержание таких "предложений о среднесрочных этапных задачах" - основных документов для подготовки планов организаций, описано в пунктах 156 и 157 настоящего доклада под следующими заголовками: "Общее описание ситуации; История вопроса, существующая методика и пороги эффективности; Изучение долгосрочной стратегии; Определение различных типов возможных задач и разделение ответственности".

с соответствующими приспособлениями в отношении целого ряда других видов деятельности, финансируемых за счет регулярной программы организации. Однако исследовательская деятельность, направленная на определение общих принципиальных и методологических рамок в мировом плане в социальной и экономической области, должна быть предметом особого подхода. Такие исследования, которые охватывают наиболее широкие проблемы, занимают все более важное место в программах всех крупных организаций; систематизация регионального подхода к таким вопросам могла бы, с другой стороны, позволить добиться такой степени определенности, которая гораздо ближе подходит к заботам национальных плановых органов. В таких условиях вполне возможно использовать подготовку Международной стратегии развития на 80-е годы, чтобы обеспечить основную структуру всей этой работы, поручив каждой организации ответственность за разработку мировых ориентировочных планов по каждому экономическому и социальному сектору, входящему в их сферу компетенции, а региональным органам - разработку десятилетних ориентировочных планов по регионам. Все эти документы были бы задуманы так, чтобы укладываться в общие рамки Стратегии.

186. Сосредоточивание различных видов деятельности на достижении общих целей

Предлагаемая таким образом переориентация в плане технического сотрудничества и в плане исследовательской деятельности могла бы позволить добиться лучшего совпадения целей этих двух видов деятельности, благодаря общей основе исследований по странам, взаимодополняющему характеру работы различных секретариатов и рекомендаций и решений различных комитетов и советов и, наконец, благодаря важной роли региональных органов.

187. Рабочие совещания неформального характера

Весь анализ проблем, все изыскания решений, представленные в настоящем докладе, позволяют думать, что нет необходимости в срочном порядке разрешать проблему приспособления "межправительственного механизма"[1/] для обеспечения логического функционирования системы планирования и программирования. Зато необходимо ускорить процесс созревания двойной серии вопросов, которые таким образом ставятся перед самой Организацией Объединенных Наций, так и перед всеми организациями системы ООН. Этому могла бы, по-видимому, содействовать организация неформальных рабочих совещаний, с одной стороны между предствителями административных советов различных организаций[2/] по проблемам унификации и оформления бюджетов-программ и, с другой стороны, между всеми членами ККАБВ и КПК по вопросам механизмов определения проблем, приоритетов и задач ООН.

1/ См. сноску к началу главы IX.

2/ А также в рамках ООН - ККАБВ и КПК.

188. Второй этап

Начало второго этапа создания системы программирования могло бы охватывать, в случае если методы, предложенные в настоящем докладе, будут приняты:

- выбор общего периода для среднесрочных планов всех пяти организаций, причем период 1978-1983 гг. представляется наиболее удобным;
- использование подготовительного периода 1974-1977 гг. для проведения первой основной работы (исследования по странам и синтезирование их результатов) и для проведения ряда методологических или экспериментальных исследований, причем для проведения этих мероприятий необходимо составить четкий график.

II. СПИСОК РЕКОМЕНДАЦИЙ

Эти 8 рекомендаций обращены к пяти организациям и к ПРООН[1/].

189. Рекомендация I

Унификация оформления бюджетов-программ

Рекомендуется на основе предложений, содержащихся в пунктах 33 и 34 доклада, предпринять:

- необходимую работу для улучшения оформления бюджетов-программ;
- переговоры между организациями с целью унификации оформления этих документов.

В частности, должен быть составлен совместный доклад секретариатов организаций и ПРООН, с тем чтобы он был представлен, если можно до конца 1974 года, их административным советам (а в ООН-ККАБВ и КПК). К ПРООН эта рекомендация относится в связи с ее административным бюджетом.

190. Рекомендация II

Исследования по странам

1) "Исследования по странам", отвечающие условиям точности, гомогенности и постоянной актуальности, описанным в пункте 149 доклада, должны систематически проводиться в пяти организациях и ПРООН в отношении всех экономических и социальных секторов, входящих в их сферу компетенции, в качестве основы для общей системы информации, необходимой для того, чтобы советы, конференции и ассамблеи могли принимать свои решения по программам;

2) переговоры должны быть предприняты для обеспечения разделения подготовительной работы между различными уровнями - местным (резиденты-представители), региональным и центральным - в каждой организации, а также между самими организациями и ПРООН. Следует также разработать график, уточняющий даты публикаций различных подготовительных документов и даты их передачи отделам, которые будут проводить работу по синтезу данных;

1/ См. в этой связи заключительные замечания (пункт 197).

3) документы, которые должны быть разработаны, должны включать:
   - исследования по странам и по экономическим и социальным секторам, достигающие весьма значительной степени точности, необходимой для синтеза данных и для программирования;
   - синтетические исследования по странам (по всем секторам вместе), дающие общее предоставление об экономических и социальных секторах каждой страны;
4) по согласованию с заинтересованными странами следовало бы разработать систему опубликования описательных частей исследований по странам и по секторам, а также синтетических исследований по странам;
5) следовало бы изучить специальные механизмы для регулярного и систематического пополнения всех материалов;
6) следовало бы разработать систему информации с тем, чтобы результаты этой работы были доступными и могли бы быть постоянно использованы всеми отделами секретариатов организаций и ПРООН, а также членами компетентных комитетов и советов.

191. Рекомендация III

Синтез исследований по странам и "предложения о среднесрочных этапных задачах"

1) Следовало бы составлять документы, содержащие синтез исследований по странам и по секторам, чтобы представлять их комитетам и советам организаций и ПРООН, а также комитетам и советам региональных органов. Список этих документов, которые должны, в частности, включать синтезы по экономическим и социальным секторам на уровне каждого региона, "предложения о среднесрочных этапных задачах" органических отделов, доклады региональных отделений ПРООН и т.д., содержится в пункте 153 настоящего доклада;
2) документы по "предложениям о среднесрочных этапных задачах" должны составляться на основе предложений, содержащихся в пунктах 156 и 157 настоящего доклада.

192. Рекомендация IУ

Создание новой системы информации и принятия решений относительно пределов финансовых ресурсов и содержания программ (соотношение между среднесрочными планами, бюджетами-программами и программами по странам)

1) Компетентные советы, конференции или генеральные ассамблеи пяти организаций и ПРООН должны рассмотреть вопрос о том, в какой мере и в каком виде возможно было бы заранее, т.е. до изучения содержания программ, определять порядок величины финансовых ресурсов, в пределах которых возможно было бы на плановый период разрабатывать предложения по программам (см. пункт 125 доклада);

2) следовало бы совместно разработать точный график, чтобы дать секретариатам возможность своевременно подготавливать необходимые документы, а комитетам и советам - обмениваться своими рекомендациями или решениями (см. пункты 134-136 и 139 настоящего доклада).

193. Рекомендация У

Исследования, касающиеся новой концепции деятельности международных организаций в области технического сотрудничества

Следовало бы провести исследования для выяснения вопроса о том, какие виды деятельности по техническому сотрудничеству могли бы одновременно быть наиболее эффективными и лучше всего соответствовать призванию и специфике международных организаций. Они должны охватывать:

- углубленные экспериментальные и диагностические исследования с некоторыми добровольно вызвавшимися на это странами, проводимые совместно пятью организациями при сотрудничестве ПРООН (см. пункт 154 доклада), и
- синтетические исследования, имеющие целью вскрыть аналогию, могущую существовать между различными проблемами, встречаемыми в отдельных странах, и разработать решения, которые международные организации могли бы применить в ответ на обнаруженные таким образом наиболее общие и срочные потребности (см. пункт 155 доклада).

194. Рекомендация VI

Переориентация всей исследовательской деятельности по международным принципиальным и методологическим рамкам. Пересмотр концепции Международной стратегии развития на 80-е годы

На основе предложений, содержащихся в пунктах 159-161 доклада, следовало бы провести совместное исследование, результаты которого были бы представлены Экономическому и Социальному Совету, а также советам и комитетам пяти организаций и ПРООН, с указанием возможностей использования Международной стратегии развития на 80-е годы в целях переориентации всей исследовательской деятельности по международным принципиальным и методологическим рамкам и включения в этот документ, с одной стороны, мировых ориентировочных планов по широким экономическим и социальным секторам и, с другой стороны, десятилетних ориентировочных планов по регионам.

195. Рекомендация VII (см. пункты 164 и 165 доклада)

Организация неформальных рабочих совещаний между представителями различных комитетов и советов для облегчения изучения двух конкретных проблем и для обеспечения прямого диалога относительно возможности реорганизации "межправительственного механизма" 1/

Для изучения двух конкретных проблем и чтобы обеспечить прямой диалог о возможностях реорганизации "межправительственного механизма", могло бы быть полезным организовать неформальные совещания:

- между представителями советов всех пяти организаций и ПРООН для рассмотрения, в частности, доклада об унификации оформления бюджетов-программ;
- между всеми членами ККАБВ и КПК для рассмотрения, в частности в отношении самой Организации Объединенных Наций, механизмов по определению проблем, приоритетов и задач.

196. Рекомендация VIII

Выбор общего периода для среднесрочных планов пяти организаций и принятие графика подготовительной работы

1) Следовало бы организовать переговоры между пятью организациями, чтобы обеспечить соответствие дат и продолжительности периода следующих среднесрочных планов (а в отношении ПРООН - периода программ по странам). Предлагается период 1978-1983 гг. как наиболее удобный;

1/ См. сноску к заглавию главы IX.

2) ЮНЕСКО должны была бы рассмотреть вопрос о том, возможно ли и желательно ли принять для своих бюджетов-программ и для своих планов периоды, начинающиеся с четных годов, как и другие организации;

3) подготовительный период, который получится в результате такого выбора[1/], должен быть достаточно продолжительным, чтобы дать возможность провести широкую работу, охватывающую, в частности:

a) разработку первых исследований по странам и по секторам (см. рекомендацию II);

b) проведение работы по синтезу (см. рекомендацию III);

c) методологические и экспериментальные исследования, касающиеся переориентации технического сотрудничества (рекомендация У) и переориентации исследовательской деятельности (рекомендация УI);

d) первое экспериментальное применение системы составления среднесрочных планов и общей программы технического сотрудничества на основе точного графика, который должен быть составлен на основе рекомендации IУ.

197. Заключительные замечания

Вышеизложенные рекомендации имеют целью установить принципы, т.е. в достаточно четкой форме - основные линии решений, которые мне представляются желательными, ввести более научные методы работы и более логическую связь в деятельность организаций. Нет сомнения в том, что это - нелегкая задача: она, вероятно, будет иногда рассматриваться как слишком широкая, как предлагаемая в результате более логического, чем практического анализа, одним словом, как слишком отдаленная от изменяющейся и сложной реальности в международных организациях или от их способности ее выполнить. Некоторые будут даже задаваться вопросом о том, в какой мере государства-члены проявят политическое стремление поддержать такие усилия.

В связи с этими соображениями необходимо, по-видимому, сделать следующие замечания:

- цель такого доклада заключается прежде всего в том, чтобы предложить схему, которая могла бы послужить основой для работы и для обсуждения, что в секретариатах и политических комитетах позволит прийти к окончательным решениям.

1/ Предполагая, что план начнется в 1978 году, этот подготовительный период продлится четыре года - от 1974 до 1977 гг. включительно.

Чтобы иметь определенную вескость и чтобы принести ту пользу, которая от нее ожидается, чтобы вызвать четкие и истинно полезные отзывы, такая схема должна быть составлена с известной строгостью или даже с некоторым отсутствием гибкости;

- сравнительно маловажно, чтобы осуществление рекомендаций, которые могут быть одобрены, потребовало больше времени, чем ожидалось, или чтобы не все рекомендации могли быть применены одновременно: самое важное здесь - не соблюдать определенный график, но определить и принять перспективу деятельности, которая могла бы мобилизовать существующий потенциал;
- наконец, логичная увязка, которую автор попытался обеспечить в общей предлагаемой здесь схеме, никоим образом не подразумевает, что эти рекомендации являются единым нераздельным целым. Думается, наоборот, что любое, даже частичное, осуществление каждой из них должно привести к повышению производительности и эффективности международных организаций, что, в свою очередь, стимулировало бы доверие государств-членов к этим организациям в рамках чрезвычайно плодотворного процесса;
- наконец, последним замечанием, на котором следует, по-видимому, остановиться, является то, что принятие предложенных здесь методов не должно повлечь за собой дополнительных расходов: в частности, "исследования по странам" не должны осуществляться в порядке дополнительной деятельности, но в рамках перераспределения (которое, на мой взгляд, является совершенно необходимым) нынешней деятельности органических отделов большинства организаций.

ПРИЛОЖЕНИЯ

I - ЭТАПЫ ПРИНЯТИЯ СИСТЕМЫ ПРОГРАММИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ В ЧЕТЫРЕХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ, ООН И ПРООН

II - СРАВНЕНИЕ СТЕПЕНИ ЧЕТКОСТИ ФОРМУЛИРОВКИ ЗАДАЧ В ТРЕХ БЮДЖЕТАХ-ПРОГРАММАХ ЮНЕСКО, МОТ И ФАО

ПРИЛОЖЕНИЕ I

ЭТАПЫ ПРИНЯТИЯ СИСТЕМЫ ПРОГРАММИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ В ЧЕТЫРЕХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ, ООН И ПРООН

ОРГАНИЗАЦИЯ	ПРИНЯТИЕ БЮДЖЕТА-ПРОГРАММЫ	ПРИНЯТИЕ ДВУХГОДИЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ЦИКЛА	СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПЛАН ИЛИ ПРОГРАММИРОВАНИЕ ПО СТРАНАМ
ЮНЕСКО			
Дата решения	1951 Генеральная конференция, 6-я сессия, Резолюция 12.1	1951 Генеральная конференция, 6-я сессия, Резолюция 43.15	1958 Генеральная конференция, 15-я сессия, Резолюция 33.1 от 16.11.68 1970 Генеральная конференция, 16-я сессия, Резолюция 42 от 14.11.70
1-й период	1953-1954 гг.	1953-1954 гг.	1971-1976 гг.
Название документа	7.C/5 Проект бюджета и программы на 1953-1954 гг.	7.C/5	16.C/4 Наметки среднесрочного плана на 1971-1976 гг., а затем документ 17.C/4: Проект наметок среднесрочного плана на 1973-1978 гг.
ФАО			
Дата решения	1952 16-я сессия Совета (ноябрь 1952 г.), утверждение предложений Генерального директора	1957 Конференция, 9-я сессия, Резолюция 57/57	1969 Конференция, Резолюция 9/69 от 27.11.69
1-й период	1953	1958-1959	1972-1977
Название документа	Программа работы и бюджет на 1953 год	Программа работы и бюджет на 1958-1959 гг.	C.71/15 Среднесрочный план на 1972-1977 годы, а затем C.73/10, август 1973 года, "Среднесрочные задачи"
	Примечание: В 1969 г. на 15-й сессии Конференции был принят новый вид оформления по программам. Первым документом такого типа является документ C.71/3 "Программа работы и бюджет на 1972 и 1973 гг."		
МОТ			
Дата решения	1966 Генеральная конференция, 50-я сессия, утверждение доклада Генерального директора	1968 Генеральная конференция, Резолюция от 2.6.68	1970 Рассмотрение первого документа Административным советом
1-й период	1967	1970-1971	1972-1977
Название документа	Программа и бюджет на 1967 год	Программа и бюджет на 1970-1971 годы	GB/180/FA/6/4, 180-я сессия, Женева, май-июнь 1970 года, проект долгосрочного плана на период 1972-1977, а затем документ GB/185/FA/13/16, 185-я сессия, Женева, февраль-март 1972 года на период 1974-1979 гг.

ПРИЛОЖЕНИЕ I (продолжение)

ОРГАНИЗАЦИЯ	ПРИНЯТИЕ БЮДЖЕТА-ПРОГРАММЫ	ПРИНЯТИЕ ДВУХГОДИЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ЦИКЛА	СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПЛАН ИЛИ ПРОГРАММИРОВАНИЕ ПО СТРАНАМ
ВОЗ Дата решения 1-й период Название документа	1972 Всемирная ассамблея здравоохранения, Резолюция ВАЗ 25.23 1975 Программа и бюджет на 1975 г. (проект)	1972 Всемирная ассамблея здравоохранения, Резолюция ВАЗ 25.24 1973 г. WHA/26/37 (Поправка к Уставу) и WHA/26/38: Начало двухгодичного бюджета на 1976-1977 гг. (но Всемирная ассамблея здравоохранения будет каждый год утверждать ассигнования)	Примечание: Никакого решения не было, по-видимому, принято относительно принятия подлинного среднесрочного плана, но с 1952 г. ВОЗ выпускает "Общие программы работы на определенный период" (статья 28"g" Устава Организации). Пять программ были до сих пор рассмотрены на периоды: 1952-1956; 1957-1961; 1962-1966; 1967-1972; и 1973-1977
ООН Дата решения 1-й период Название доклада	1972 Генеральная Ассамблея, Резолюция 3043 (XXVII) от 19 декабря 1972 года 1974-1975 Бюджет по программам на 1974-1975 годы	1972 Генеральная Ассамблея, Резолюция 3043 (XXVII) от 19 декабря 1972 года 1974-1975 Бюджет по программам на 1974-1975 годы	1972 Указанная резолюция, касающаяся доклада Генерального секретаря A/C.5/1429 и доклада ККАБВ (A/8739) 1974-1977 A/9006/Add.1 - Среднесрочный план на период 1974-1977 годы
ПРООН Дата решения 1-й период Название документа	1971 В разделе III административного бюджета ПРООН расходы представляются с учетом задач (а в разделе II они представляются с учетом характера расходов) с 1972 года (Административный совет, июнь 1971 г., E/5403, пункт 207)	Административный бюджет ПРООН остается, по-прежнему, ежегодным	1970 Административный совет, 10-я сессия, 30 июня 1970 г., принятие "Договоренности", в частности пунктов 2-20, и Генеральная Ассамблея ООН, резолюция 2688 (XXV) от 11.12. 1970 г. Период 1972-1976 гг. Применение к 35 странам в 1972 г. и к 47 странам в 1973 г. (82 документа, по одному на каждую страну)

ПРИЛОЖЕНИЕ II

СРАВНЕНИЕ СТЕПЕНИ ТОЧНОСТИ ФОРМУЛИРОВКИ ЗАДАЧ В ТРЕХ БЮДЖЕТАХ-ПРОГРАММАХ ЮНЕСКО, МОТ И ФАО

1) Изложение соотношения между непосредственными задачами плана работы и

- среднесрочными перспективами:

ЮНЕСКО: обычно не содержится в бюджете.

МОТ: да, в довольно общем плане.

ФАО: специальный пункт посвящается этому вопросу в каждой подпрограмме.

- самыми последними достижениями (предыдущий финансовый период):

ЮНЕСКО: спорадически

МОТ: довольно часто

ФАО: специальный пункт посвящается достижениям за предыдущий финансовый период в каждой подпрограмме.

ПРИЛОЖЕНИЕ II (продолж.)

Деятельность	ЮНЕСКО	МОТ	ФАО
Информация или распространение идей			
- цели деятельности	да	да	да
- средства распространения или информации	обычно такие данные даются	такие данные даются	такие данные даются
- характер охваченных категорий (при случае)	да, в отношении публикаций даются указания относительно категории читателей (A B1 B2 B3 C) в приложении	да, как правило, но не очень точные данные	нет
- объем этих категорий (количественные измерения) при случае	нет	нет	нет
- тиражи публикаций	нет	нет	нет
Деятельность на местах			
- число проектов (по программам или подпрограммам)	да	даются указания общего порядка величины по всему бюджету в пункте 535 (основная программа 100) 1/	да
- названия (или задачи) проектов	да, очень часто	нет	нет
- число экспертов по проектам	да, как правило	нет	да, по группам проектов, относящимся к одной подпрограмме
- сроки осуществления	да, как правило	нет	нет
- страны или регионы	да	нет	иногда
- сведения о деятельности по регулярной программе	да	да, в принципе	да
Сведения о деятельности по внебюджетным программам	да — в таком же порядке	нет	да — в таком же порядке

1/ Объяснение такого систематически отрицательного отношения МОТ к этому вопросу дается в пояснительной записке в начале бюджетного документа (пункты 55-60).

ПРИЛОЖЕНИЕ II (продолж.)

2) Характер точности данных о задачах плана работы

Деятельность	ЮНЕСКО	МОТ	ФАО
Исследовательская деятельность			
- цели деятельности	да, довольно точно; заглавие публикаций, назначение исследований	да, разъяснение задач (редко даются заглавия)	да, очень коротко
- кому предназначаются исследования	да, часто; называются государства-члены, рабочие документы конференций, публикации и т.д.	иногда, но не систематически	иногда, но не систематически
- число экземпляров документов, в которых публикуются результаты	нет	нет	нет
- сроки осуществления	да, часто	указываются ресурсы в человеко-годах, но не дается четких сроков	нет, предполагается, что сроки соответствуют бюджету
- заинтересованные страны или регионы	да, в большинстве случаев	да, при случае	да, при случае
Деятельность по подготовке			
- цели деятельности	да	чрезвычайно трудно в бюджете найти указания о деятельности в области подготовки	да
- уровень подготовки	не очень точные данные	-	нет, но иногда подразумевается в самом определении
- сроки или продолжительность	довольно редко	-	нет
- лица, для которых предназначается эта деятельность	даются туманные указания или не даются таковые	-	нет, например: "организация семинаров", без каких-либо других уточнений
- число лиц, для которых осуществляется эта деятельность (и результаты)	нет, при редких исключениях	-	нет