

**Оценка составления бюджета, ориентированного
на конкретные результаты, в операциях
по поддержанию мира**

Подготовили:

*Эвен Фонтейн Ортис
Таданори Иномата*

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2006 год**

JIU/REP/2006/1

RUSSIAN

Original: ENGLISH

**Оценка составления бюджета, ориентированного
на конкретные результаты, в операциях
по поддержанию мира**

Подготовили:

Эвен Фонтейн Ортис

Таданори Иномата

Объединенная инспекционная группа



**Женева
2006 год**

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Сокращения		v
Резюме		vi
Введение	1 - 7	1
Методология	8 - 15	2
Контрольный параметр 1: имеется четкая концептуальная схема управления, ориентированного на конкретные результаты, в качестве общей стратегии управления	16 - 20	4
Контрольный параметр 2: выработано четкое определение соответствующих функций главных сторон организации	21 - 23	5
Контрольный параметр 3: четко поставлены долгосрочные цели организации	24 - 35	6
Долгосрочные цели и конкретные, поддающиеся количественной оценке, достижимые, актуальные и фиксированные по срокам мандаты: сбор информации на этапе предварительной оценки.....	24 - 35	6
Контрольный параметр 4: программы организации четко привязаны к ее долгосрочным целям	36 - 51	9
А. Перевод целей миссий в плоскость рамочных основ, ориентированных на конкретные результаты: необходимость уточнения рамочных основ и улучшения количественной измеримости элементов таких основ	36 - 46	9
В. Планы осуществления мандатов миссий	47 - 51	12
Контрольный параметр 5: ресурсы организации должным образом соответствуют ее долгосрочным задачам.....	52 - 68	13
А. Комплексные миссии: переход от планов осуществления мандатов миссий к планам осуществления мандатов комплексных миссий.....	56 - 62	14
В. Сводное планирование, использование планов осуществления мандатов миссий и методики составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты	63 - 68	15

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Контрольный параметр 6: создана эффективная система контроля за результатами работы	69 - 83	18
Контроль и отчетность по результатам работы	69 - 83	18
Контрольный параметр 7: эффективно используются результаты оценки .	84 - 90	23
Оценка в Департаменте операций по поддержанию мира.....	84 - 90	23
Контрольный параметр 8: управление, ориентированное на конкретные результаты, эффективно внедрено в масштабах всей организации.....	91 - 97	25
Внедрение методики управления, ориентированного на конкретные результаты, в Департаменте операций по поддержанию мира: потребность в профессиональной подготовке	91 - 97	25
Контрольный параметр 9: в поддержку управления, ориентированного на конкретные результаты, разработана стратегия управления знаниями	98	27
Вопросы управления	99 - 123	27
1. Делегирование полномочий	101 - 105	27
2. Подотчетность	106 - 112	28
3. Надзор.....	113 - 115	30
4. Организация служебной деятельности.....	116 - 123	31

СОКРАЩЕНИЯ

БКР	Составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДПВ	Департамент по политическим вопросам
ИКМБ	Исполнительный комитет по вопросам мира и безопасности
ИМДИС	Комплексная информационная система контроля и документации
ИМИС	Комплексная система управленческой информации
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
КЦГМ	Комплексная целевая группа по планированию миссий
МКС	Механизм контроля за средствами
МООНСГ	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити
НПО	Неправительственная организация
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОПМ	Операция по поддержанию мира
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПОКМ	План осуществления [мандата] комплексной миссии
ПОМ	План осуществления [мандата] миссии
ПОР	Планирование общеорганизационных ресурсов
СМАРТ	Конкретные, поддающиеся количественной оценке, достижимые, актуальные и фиксированные по срокам (мандаты)
СФУП	Служба финансового управления и поддержки
УОКР	Управление, ориентированное на конкретные результаты
УППБС	Управление по планированию программ, бюджету и счетам
УППБФ	Управление по планированию программ, бюджету и финансированию
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ЭССА	Электронная система служебной аттестации

Цель

Выявить и оценить факторы, имеющие решающее значение для успешного внедрения управления, ориентированного на конкретные результаты, в качестве основы для разработки общей управленческой стратегии для операций по поддержанию мира, проводимых Организацией Объединенных Наций, и установить систему контрольных параметров для такого внедрения

РЕЗЮМЕ

Генеральная Ассамблея в своей резолюции 57/290 В от 18 июня 2003 года обратилась к Объединенной инспекционной группе (ОИГ) с просьбой представить ей на ее возобновленной шестидесятой сессии оценку внедрения составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты (БКР), в операциях по поддержанию мира (ОПМ); настоящий доклад является ответом на эту просьбу.

Анализ, проведенный при подготовке настоящего доклада, основан на применении в ОПМ тех элементов разработанной ОИГ системы контрольных параметров управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР), которые считаются значимыми, в частности элементов, связанных с полным циклом от планирования до оценки, как это подробно рассмотрено в серии докладов об ориентировании управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов, подготовленных Группой. Система контрольных параметров ОИГ охватывает комплексное внедрение УОКР. Однако в ОПМ применяется не УОКР, а только БКР. В этой связи некоторые из элементов, содержащихся в системе контрольных параметров ОИГ, не применимы в контексте настоящего доклада, а некоторые другие элементы УОКР, которые считаются важными при применении любого подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, были включены в качестве составной части проводившегося анализа.

БКР представляет собой процесс планирования, нацеленный на достижение конкретных результатов, а конкретные результаты могут быть достигнуты только посредством улучшения стратегического управления, повышения административной эффективности и эффективности программ и усиления подотчетности руководителей программ. Поскольку результаты достигаются через управление ресурсами, включая людские ресурсы, компонент управления людскими ресурсами невозможно отделить от подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. С другой стороны, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 55/231 от 23 декабря 2000 года одобрила ряд мер по внедрению БКР в Организации Объединенных Наций, предложенных Генеральным секретарем и Консультативным комитетом по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ), и отметила, что эти меры направлены по существу на создание инструмента управления, который должен обеспечить повышение ответственности и степени подотчетности за исполнение программ и бюджетов. В этой связи возникает настоятельная необходимость в дальнейшей разработке подхода, ориентированного на конкретные результаты, в рамках ОПМ; более того, Инспекторы считают, что нынешнее внедрение БКР следует дополнительно доработать в целях полномасштабного внедрения УОКР.

Какого-либо единого пути перехода на УОКР не существует; этот подход должен применяться гибко, с учетом уникальности каждой ОПМ и ее специфических условий, на которые сильное влияние оказывают внешние и непредвиденные факторы. БКР является относительно новым явлением в операциях по поддержанию мира, поскольку эта система была впервые введена

в 2002 году. Была разработана логическая основа БКР, которая применяется при подготовке бюджетных предложений ОПМ. В настоящем докладе рассматриваются вопросы, касающиеся методики БКР, такие, как необходимость четкого определения ожидаемых достижений и улучшения количественной измеримости мероприятий.

Кроме того, в докладе содержится анализ нынешнего процесса планирования, используемого в ОПМ, начиная с потребности во всеобъемлющей, точной и своевременной предварительной информации на этапе до утверждения мандатов, которая должна позволять Совету Безопасности определять конкретные, поддающиеся количественной оценке, достижимые, актуальные и фиксированные по срокам (СМАРТ) мандаты, до этапа практического осуществления на основе использования матриц БКР.

В настоящее время ОПМ превратились в комплексные операции с многогранными элементами, выходящие далеко за пределы первоначальной концепции "поддержания мира"; так называемые комплексные миссии охватывают различные аспекты, такие, как миростроительство, права человека, экономическое развитие и т.д. В этом отношении имеются значительные возможности для улучшения положения, во-первых, в Секретариате, а во-вторых, в системе Организации Объединенных Наций, поскольку это, пожалуй, именно та область, где в системе Организации Объединенных Наций необходимо прилагать максимум усилий для развертывания комплексных и междисциплинарных операций на скоординированной и продуманной основе с четким разделением ролей и сфер ответственности между различными участвующими партнерами, способствующими при этом достижению общей цели. Комиссия по миростроительству, которая формируется на момент подготовки настоящего доклада, может внести вклад в столь необходимое улучшение комплексного и междисциплинарного планирования миссий в постконфликтный период. В докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (доклад Брахими)¹ уже указывалось, в частности, на эту проблему; в настоящем докладе лишь подтверждается и подчеркивается тот факт, что прошло уже пять лет, а проблема все еще не решена.

И наконец, в докладе рассматриваются некоторые аспекты управления людскими ресурсами для эффективного внедрения любого подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, такие, как подотчетность, делегирование полномочий, управленческая гибкость и организация служебной деятельности. В этом плане внедрение УОКР требует принятия дальнейших мер в указанных областях. Условия среды, на которую непредвиденные и внешние факторы оказывают столь важное влияние, требуют большей свободы действий для руководства, которое должно иметь возможность реагировать на изменения быстро, не будучи стесненным чрезмерно зарегулированными условиями. В то же время расширение делегирования полномочий и повышение степени гибкости должны сочетаться с повышением уровня подотчетности.

¹ A/55/305-S/2000/809.

ВВЕДЕНИЕ

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 57/290 В обратилась к ОИГ с просьбой представить ей на ее возобновленной шестидесятой сессии оценку внедрения БКР в ОПМ; настоящий доклад является ответом на эту просьбу. Решая поставленные перед ними задачи, Инспекторы принимали также во внимание подход, предложенный Генеральной Ассамблеей в целях выявления необходимых условий для внедрения БКР в этих операциях, в соответствии с ее резолюцией 59/296 (часть II) от 22 июня 2005 года. Следует отметить, что в этой резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря обеспечить, чтобы цель показателей достижения результатов, используемых в БКР, заключалась в отражении вклада миссий по поддержанию мира в реализацию ожидаемых достижений и целей согласно их соответствующим мандатам; она просила также Генерального секретаря в полной мере учитывать оперативные, материально-технические и финансовые аспекты на этапе планирования ОПМ путем увязки БКР с планами осуществления мандатов ОПМ.

2. ОИГ намеревается рассмотреть вопрос о включении в свою будущую программу работы подготовки доклада о механизмах координации операций по поддержанию мира в системе Организации Объединенных Наций с анализом, в частности, оперативной и иной поддержки, оказываемой ОПМ Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПМ) в Центральных учреждениях.

3. Для ОПМ характерны скоротечно меняющиеся и нестабильные условия, влияние внешних, а также непредвиденных факторов, включая, в частности, высокую текучесть кадров, которые создают дополнительные проблемы в деле применения всеобъемлющего подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. Кроме того, каждая операция является уникальной с точки зрения географии, сроков проведения, событийного наполнения и подлежащих решению проблем, т.е. имеет особенности, которые были признаны Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 57/290 В, где она просила "Генерального секретаря обеспечивать, чтобы при применении методики составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, к бюджетам операций по поддержанию мира полностью учитывались конкретные особенности и мандаты каждой из операций по поддержанию мира". Одни ОПМ представляют собой долгосрочные операции в стабильных условиях, где применение подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, является простой задачей, не вызывающей никаких затруднений, другие же подвержены постоянным изменениям, особенно в начальной фазе.

4. Методика БКР должна не создавать дополнительное административное бремя для ОПМ, а служить гибким инструментом управления для облегчения бесперебойного проведения операций и диалога в рамках их составляющих частей и между их различными элементами. В этой связи Инспекторы отмечают позитивную тенденцию, в частности в применении методики БКР в определенных полевых операциях, и с момента ее внедрения в 2002 году был достигнут некоторый прогресс. ДОПМ, а также миссии по поддержанию мира полностью отдают себе отчет в том, что они находятся в начальной фазе комплексного внедрения БКР и что для реализации полного объема преимуществ, связанных с подходом, ориентированным на достижение конкретных результатов, предстоит сделать еще многое.

5. Методика БКР помогла облегчить достижение взаимопонимания и проведение диалога между различными сторонами, участвующими в этом процессе, включая Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею, а также между различными уровнями и компонентами самих операций, вне зависимости от тех препятствий, которые еще предстоит преодолеть. Ее ценность в настоящее время связана с достижением общего понимания, концептуальным оформлением, выработкой терминологии и обеспечением духа слаженности действий в условиях, когда многообразие во всех его аспектах и непредвиденные события способны приводить к распылению усилий для

достижения конкретных результатов. Применение методики БКР в ОПМ облегчило достижение более глубокого понимания необходимости сосредоточения внимания на достижении конкретных результатов.

6. На эффективное внедрение УОКР, вне всякого сомнения, влияет предсказуемость внешних факторов и ресурсов. Внешние факторы необходимо должным образом выявлять и принимать во внимание на самых ранних этапах планирования за счет разработки значимых посылок. Число внешних и непредсказуемых факторов имеет обратно пропорциональную связь с точностью предварительной оценки любой конкретной конфликтной ситуации. Как представляется, это - слабое звено в планировании, поскольку внешние факторы нередко путают с непредвиденными событиями. Внешние факторы имеют ограниченную подконтрольность или вообще не подконтрольны, но они могут и должны быть частью процесса планирования. Необходимо более тщательно учитывать их непредсказуемые последствия, а эту задачу можно решить только на основе первоначального комплексного многоаспектного анализа (политических, социально-экономических факторов и факторов развития) конкретной ситуации и условий, в которых будет проводиться ОПМ. В этом плане методики УОКР/БКР при должном применении являются ценными инструментами планирования ОПМ, поскольку они диктуют необходимость заблаговременного планирования с учетом возможного воздействия внешних факторов.

7. Инспекторы убедились в недостаточной заинтересованности старшего руководства в теме, затрагиваемой в настоящем докладе, в частности на уровне ДОПМ в Центральных учреждениях. Как общее правило, старшее руководство в ДОПМ рассматривает БКР лишь как некое бумаготворчество, связанное исключительно с бюджетом и не имеющее никакого отношения к существенным аспектам управления. Этот дефицит понимания и приверженности может объяснять трудности, с которыми пришлось столкнуться в процессе взаимодействия с высшим руководством ДОПМ в Центральных учреждениях и в Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) в ходе подготовки настоящего доклада. Это подтверждает, что методика БКР еще не пустила корни в управленческой культуре ДОПМ в Центральных учреждениях. Инспекторы подчеркивают необходимость смещения акцентов в ориентированном на конкретные результаты подходе, применяемом в ДОПМ, с нынешнего упора на составление бюджета (БКР) на всеобъемлющий подход к управлению, основанному на конкретных результатах (УОКР).

МЕТОДОЛОГИЯ

8. Основанный на широком участии подход, а также углубленные исследования и анализ стали надежной основой для разработки эталонной системы контрольных параметров ОИГ, нашедшей отражение в серии докладов на тему "Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов", подготовленных Группой. Эта система контрольных параметров УОКР была взята за основу при оценке внедрения БКР в ОПМ.

9. Система контрольных параметров УОКР, разработанная ОИГ, широко используется организациями системы Организации Объединенных Наций, как это было рекомендовано Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР)², а также Комитетом по программе и координации (КПК)³ для одобрения Экономическим и

² "Concept paper on results-based budgeting in the organizations of the United Nations system" (CEB/2005/HLCM/R.6, 23 March 2005), p. 14.

³ «Общий обзор серии докладов на тему "Ориентирование управлений в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов"» (E/AC.51/2005/L.4/Add.12, 27 июня 2005 года).

Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей. Это подчеркивает важное значение не только полного цикла от планирования до оценки, в который вплетена методика БКР, но и управления людскими ресурсами, а также систем управления информацией в качестве главных опор, на которых должен строиться любой подход, ориентированный на достижение конкретных результатов.

10. Следует отметить, что система контрольных параметров, разработанная ОИГ, охватывает комплексное внедрение УОКР. Однако в ОПМ применяется только БКР, и в этой связи некоторые из элементов, связанные с внедрением УОКР, не применимы в контексте настоящего доклада, а некоторые другие элементы УОКР, которые считаются важными при применении любого подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, были включены в качестве составной части проводившегося анализа.

11. Информация, содержащаяся в настоящем докладе, основывается на изучении большого объема документации, анализе значительного числа проведенных бесед как в Центральных учреждениях, так и в действующих ОПМ (Гаити, Кот-д'Ивуар, Либерия и Сьерра-Леоне). Беседы были проведены с руководителями различных уровней в ДОПМ, а также с профильными и административными руководителями ОПМ, Управления служб внутреннего надзора (УСВН) и Управления по планированию программ, бюджету и финансированию (УППБФ), в частности Отдела финансирования операций по поддержанию мира.

12. Анализ информации, собранной в ходе исследовательской работы и проведенных бесед, был дополнен вопросником, разосланным старшему руководству тех миссий по поддержанию мира, которые не удалось посетить из-за неограниченности времени и ресурсов. Цель заключалась в ознакомлении с их мнениями по поводу того, как БКР внедряется в ОПМ, каковы преимущества его внедрения, а также какие препятствия при этом повстречались.

13. И наконец, в соответствии со статутом, стандартами и руководящими принципами, а также внутренними рабочими процедурами Группы этот доклад был коллективно рассмотрен Группой, а его проект был официально разослан должностным лицам в Секретариате Организации Объединенных Наций. ОИГ получила не сводный ответ Секретариата, а лишь отдельные замечания от Управления по планированию программ, бюджету и счетам (УППБС) и от ДОПМ. Инспекторы предпочли бы получить сводный ответ от Секретариата, что позволило бы избежать нежелательного толкования Группой потенциально расходящихся мнений. Кроме того, участие в подготовке замечаний к настоящему докладу других департаментов Секретариата (например, Департамента по политическим вопросам (ДПВ) и т.д.) обеспечило бы более широкую основу для обсуждения и улучшило бы конечный результат. Тем не менее ОИГ постаралась свести воедино полученные ответы. УППБС сделало свой выбор в пользу подхода, основанного на четком понимании методики, ориентированной на конкретные результаты. С другой стороны, ответ ДОПМ показал определенное недопонимание сферы охвата этого доклада по оценке.

14. Генеральная Ассамблея предложила ОИГ подготовить оценку внедрения БКР в ОПМ. В этом процессе участвуют многие субъекты помимо ДОПМ, такие, как Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, другие департаменты Секретариата, надзорные органы, другие учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций и т.п. Это обстоятельство не было понято ДОПМ, который, например, в своих замечаниях к настоящему докладу указал, что, "хотя ДОПМ представляет доклады и информацию директивным органам, он никак не влияет на окончательное решение этих органов. Описание доклада Брахими, Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности и методических групп, как представляется, напрямую не связаны с оценкой БКР и с выводом, сделанным из этих описаний в проекте доклада".

15. Инспекторы хотели бы выразить свою искреннюю признательность тем многим людям, которые с готовностью ответили на просьбы об оказании содействия, и в частности тем, кто принял участие в беседах и столь охотно поделился своими знаниями и опытом.

Контрольный параметр 1

Имеется четкая концептуальная схема управления, ориентированного на конкретные результаты, в качестве общей стратегии управления

16. БКР является относительно новой методикой в ОПМ, поскольку она была впервые введена в 2002 году. Была разработана логическая основа БКР, которая применяется при подготовке бюджетных предложений ОПМ. Методика БКР со структурной точки зрения имеет несколько уровней: первым уровнем является цель миссии, вытекающая из соответствующих мандатов Совета Безопасности; второй уровень составляют ожидаемые достижения и показатели достижения результатов, а третий уровень - это уровень мероприятий.

17. Типичная миссия по поддержанию мира способствует реализации ряда ожидаемых достижений через осуществление ключевых мероприятий, которые ведут к достижению целей, поставленных Советом Безопасности на срок действия миссии. Показатели достижения результатов должны служить мерилем прогресса в продвижении к ожидаемым достижениям на протяжении бюджетного года. По мнению Инспекторов, имеется четкая концептуальная основа для внедрения БКР, эта основа проста и подходит для использования при составлении бюджетов ОПМ.

18. ОПМ в настоящее время используют БКР для планирования, программирования и составления бюджетов, но эта методика не используется на систематической основе в качестве инструмента управления. Большинство руководителей среднего звена считают БКР требующим больших затрат времени бюджетным мероприятием. Само его название приводит к путанице, поскольку речь идет об ориентированном на конкретные результаты "составлении бюджета"; однако БКР представляет собой процесс, нацеленный на достижение конкретных результатов, а конкретные результаты могут быть достигнуты только посредством улучшения стратегического управления, повышения административной эффективности и эффективности программ и усиления подотчетности руководителей программ.

19. Поскольку конкретные результаты достигаются посредством управления ресурсами, включая людские ресурсы, компонент управления людскими ресурсами неотделим от подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. В этой связи возникает настоятельная необходимость в дальнейшей разработке подхода, основанного на УОКР, в рамках ОПМ. Первый решающий шаг при внедрении и реализации УОКР - разработка его четкой концептуальной схемы как общей стратегии управления, которая обсуждается с основными сторонами организации (государствами-членами, надзорными органами и Секретариатом) и официально утверждается соответствующими директивными органами.

20. Общая концептуальная схема УОКР представляет собой предпосылку для дальнейшей эволюции БКР в УОКР. Инспекторы считают, что система контрольных параметров УОКР, разработанная ОИГ, может быть использована в качестве исходной матрицы для разработки всеобъемлющей схемы УОКР для ОПМ.

► **Рекомендация 1**

Генеральная Ассамблея во исполнение своей резолюции 55/231, возможно, сочтет целесообразным обратиться к Генеральному секретарю с просьбой разработать любые практически осуществимые меры для внедрения УОКР и применять их поэтапно в целях полномасштабного внедрения этой системы в ОПМ.

Контрольный параметр 2

Выработано четкое определение соответствующих функций главных сторон организации

21. Система контрольных параметров УОКР, разработанная ОИГ, высвечивает необходимость четкого определения соответствующих функций главных сторон организации с указанием следующего:

Государствам-членам через директивные органы следует нацеливаться главным образом на установление для организаций четких, поддающихся количественной оценке и фиксированных по срокам целей, задач и показателей; на определение функций секретариата по достижению целей и решению задач организации по отношению к функциям других сторон, в частности своим функциям; на контроль за продвижением организации к реализации этих целей и задач путем сосредоточения внимания на результатах, что позволяет обходиться без мелочной опеки и вместо этого требовать достижения результата; на предоставление ресурсов, соизмеримых с утвержденными программами, и/или предоставление четких указаний по приоритетам в отношении программ и распределения ресурсов в случае невозможности предоставления достаточных ресурсов⁴.

22. При подходе, ориентированном на достижение конкретных результатов, цель (или ожидаемый общий результат) увязывается с ресурсами, выделяемыми для ее достижения. Ресурсы должны быть четко соизмеримы с результатом, которого надлежит достичь. Главная ответственность за определение целей и предоставление соответствующих ресурсов лежит на директивном органе. В случае ОПМ здесь налицо несоответствие, поскольку общие цели устанавливает Совет Безопасности на основе своих мандатов, а ресурсы предоставляются на основе решения Генеральной Ассамблеи. Оба этих органа формируются государствами-членами; однако их составы разнятся. Инспекторы отдают себе отчет в разных мандатах и составах двух этих органов. Тем не менее, если Генеральная Ассамблея и Совет Безопасности желают внедрить подход, основанный на УОКР, при проведении ОПМ, следует найти пути и средства для обеспечения согласованности и последовательности при утверждении мандатов и целей ОПМ и выделении соответствующих ресурсов для их практического осуществления. Генеральному секретарю следует играть более дальновидную роль в оказании содействия обоим органам в преодолении этого препятствия.

23. Разделение того, что должно составлять исключительную ответственность одного руководящего органа при любом подходе, ориентированном на достижение конкретных результатов, на две области - по вопросам существа и финансовую - отнюдь не способствует должному применению методики БКР. Воздействие этого разделения передается вниз по цепочке, и, хотя его нельзя считать единственной причиной, оно никак не способствует решению одной из основных проблем, высвеченных в различных частях настоящего доклада, а именно решению задачи более полномасштабного вовлечения всего старшего руководства ДОПМ в штаб-квартире, а также миссий по поддержанию мира в процесс внедрения подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов.

⁴ ЛУ/REP/2004/5.

► **Рекомендация 2**

Генеральному секретарю следует разработать конкретное предложение для оказания содействия Совету Безопасности в утверждении согласованных и последовательных мандатов и целей для ОПМ и предоставлении соответствующих ресурсов для их практической реализации и представить это предложение соответствующим органам для рассмотрения и утверждения.

Контрольный параметр 3

Четко поставлены долгосрочные цели организации

Долгосрочные цели и конкретные, поддающиеся количественной оценке, достижимые, актуальные и фиксированные по срокам мандаты: сбор информации на этапе предварительной оценки

24. Ключевой шаг к УОКР - определение долгосрочных целей и задач, которые должны реализовываться конкретной ОПМ. Они должны вытекать не только из соответствующих мандатов Совета Безопасности, но и из оценок политического, гуманитарного, экономического и социального переходного процесса в зонах конфликтов, которые лежат в основе таких мандатов. Для постановки целей, которые должны быть достигнуты конкретной ОПМ, решающее значение имеет сбор и последующий анализ предварительной информации о конкретной ситуации. Более пристальное внимание должно уделяться аналитическим миссиям и миссиям по установлению фактов в зонах напряженности, и они должны проводиться чаще; они являются одним из ключевых факторов в деле успешного развертывания операций в будущем, а также в обеспечении Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи реалистичной и своевременной информацией, которая позволила бы определять точные цели миссии.

25. В докладе Брахими⁵ указывается на необходимость реалистичных мандатов; УОКР в этом плане идет на один шаг дальше. По терминологии УОКР цели должны быть СМАРТ. Совет Безопасности должен прилагать усилия для определения СМАРТ-мандатов, а для этого неизменным условием является наличие предварительной информации и стратегический анализ. В этом плане имеются значительные возможности для улучшения положения, поскольку в настоящее время отсутствие реалистичной, точной, всеобъемлющей и своевременной первоначальной оценки предконфликтных ситуаций никак не облегчает подготовку СМАРТ-мандатов. Информационное подкрепление оценок предконфликтных ситуаций все еще является слишком слабым.

26. "Секретариат должен докладывать Совету Безопасности то, что он обязан знать, а не то, что он хочет услышать, когда дается рекомендация в отношении количества сил и других ресурсов для новой миссии, и он должен устанавливать эти количества, исходя из реалистичных сценариев, учитывающих вероятные препятствия на пути к осуществлению. Мандаты Совета Безопасности должны, в свою очередь, отражать ясное понимание того, что миротворческие операции нуждаются в единой направленности усилий, когда развертывание этих операций происходит в потенциально опасных условиях"⁶.

⁵ См. примечание 1 выше.

⁶ Доклад Брахими (A/55/305-S/2000/809), стр. xi.

27. Потребность в СМАРТ-мандатах - вопрос отнюдь не новый, и Совет Безопасности в своей резолюции 1327 (2000) постановил предоставлять ОПМ ясные, авторитетные и выполнимые мандаты; он подчеркнул также необходимость укрепления потенциала Секретариата по сбору и анализу информации в целях повышения качества рекомендаций, даваемых как Генеральному секретарю, так и Совету Безопасности, и с удовлетворением отметил разъяснения, предоставленные Генеральным секретарем в его докладе об осуществлении относительно его плана создания Секретариата по информационно-стратегическому анализу в Исполнительном комитете по вопросам мира и безопасности (ИКМБ). Эта позиция была вновь подтверждена на 4970-м заседании Совета Безопасности, проходившем 17 мая 2004 года, в связи с рассмотрением Советом пункта повестки дня, озаглавленного "Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира". Председатель Совета Безопасности сделал следующее заявление от имени Совета:

Совет Безопасности признает свою ответственность за обеспечение четких, реалистичных и выполнимых мандатов миротворческих операций. В связи с этим Совет придает важное значение оценкам и рекомендациям Секретариата для принятия информированных решений, касающихся охвата и состава новых операций по поддержанию мира, а также их мандатов, концепций операций, их структур и численности воинских контингентов⁷.

28. В этой связи в докладе Брахими Генеральному секретарю было рекомендовано создать подразделение, которое было названо Секретариатом по информационно-стратегическому анализу Исполнительного комитета по вопросам мира и безопасности (ИСИСА) и которое будет удовлетворять информационно-аналитические потребности всех членов ИКМБ; им должны руководить главы ДПВ и ДОПМ, и он должен отчитываться перед ними на совместной основе. Специальный комитет по операциям по поддержанию мира не одобрил эту рекомендацию. ККАБВ, отложил рассмотрение этого вопроса и рекомендовал Секретариату использовать существующие структуры и ресурсы (см. документ A/55/676). Генеральная Ассамблея одобрила учреждение небольшого секретариата ИКМБ, который был сформирован в 2004 году.

29. Комиссия ревизоров в своем финансовом докладе и проверенных финансовых ведомостях за период с 1 июля 2003 года по 30 июня 2004 года⁸ считает приведенную выше рекомендацию осуществляющейся, указывая, что для получения отдачи от создания секретариата ИКМБ потребуется больше времени. Инспекторы считают, что в этом отношении необходимо сделать больше, поскольку первоначальная цель вышеприведенной рекомендации заключалась, в частности, прежде всего в повышении качества имеющейся информации и данных на момент проведения предварительной оценки потенциальной ОПМ. Наличие всеобъемлющей, своевременной, точной и реалистичной информации имеет решающее значение для будущего успеха конкретной ОПМ, и положение в этой области все еще нуждается в улучшении.

30. В январе 1997 года Генеральный секретарь перестроил программу работы Секретариата вокруг пяти областей, которые включают в себя основные задачи Организации Объединенных Наций: мир и безопасность; гуманитарные вопросы; сотрудничество в целях развития; экономические и социальные вопросы; права человека. Этот процесс охватил все департаменты, программы и фонды Организации Объединенных Наций. Впоследствии в первых четырех областях были созданы исполнительные комитеты, при этом вопросы прав человека были выделены в качестве межсекторальных и, следовательно, должны были присутствовать в деятельности всех четырех комитетов.

⁷ S/PRST/2004/16.

⁸ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 5 (A/59/5), том II: Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.*

31. При учреждении комитетов Генеральный секретарь отметил:

Цель ... заключалась в увеличении вклада, вносимого каждым подразделением в дело достижения общих целей Организации, посредством сокращения дублирования усилий и содействия большей взаимодополняемости и согласованности. Поэтому исполнительные комитеты были задуманы как инструменты разработки политики, принятия решений и управления. Руководители подразделений Организации Объединенных Наций консультируются друг с другом по программам работы, а также другим оперативным и административным вопросам, представляющим общий интерес, на предмет выявления и использования способов объединения ресурсов и услуг, с тем чтобы добиться максимального эффекта программ, свести к минимуму административные расходы и вообще содействовать совместному стратегическому планированию и принятию решений⁹.

32. ИКМБ созывается заместителем Генерального секретаря по политическим вопросам. Комитет традиционно заседает два раза в месяц. В случае необходимости он встречается чаще. Повестки дня очередных заседаний обычно состоят из трех-четырёх пунктов, главным образом посвященных ситуациям в странах. Все члены могут свободно предлагать пункты для рассмотрения. С момента своего учреждения ИКМБ пережил значительную эволюцию, более чем удвоив свой состав. На момент создания его официальный членский состав формировался за счет семи департаментов Организации Объединенных Наций. Теперь он насчитывает 21 члена. Это расширение отражает растущее осознание взаимосвязей между миром и безопасностью и другими секторальными вопросами.

33. В 2002 году в рамках второй волны реформы, инициированной Генеральным секретарем, ИКМБ провел самооценку, в ходе которой был оценен прогресс в таких областях, как состав и эффективность комитета, подготовка и проведение заседаний и рекомендации в области реформы. Основная рекомендация сводилась к структурной перестройке Комитета с выделением исполнительного ядра и менее частым созывом более широкого членского состава с учетом необходимости. Эта рекомендация на практике пока не выполнена.

34. ИКМБ получает также доклады Рамочной группы Межведомственных/ Междепартаментских координационных рамок, которая является междепартаментским подразделением, предпринимающим превентивные действия. Практика поддержания официальных связей между ИКМБ и другими исполнительными комитетами проявляется главным образом в созыве время от времени совместных заседаний. В соответствии с процедурами, разработанными в докладе Брахи в последующем докладе Генерального секретаря (A/55/502), ИКМБ создал свою первую полную Комплексную целевую группу по планированию миссий (КЦГМ) в связи с ситуацией в Афганистане после 11 сентября 2001 года. КЦГМ для Афганистана являлась штатным подразделением с октября 2001 года по январь 2002 года и внесла вклад в согласованное реагирование Организации Объединенных Наций на ситуацию на местах и в процесс комплексного планирования миссии, в котором участвовали все соответствующие звенья системы Организации Объединенных Наций. КЦГМ отчитывалась перед ИКМБ на еженедельной основе.

35. Точная предварительная оценка любой потенциальной ОПМ является краеугольным камнем будущего планирования; последствия планирования без наличия надежных данных обычно сказываются на последующих циклах планирования, порождая ненужные и дополнительные факторы неопределенности. Несмотря на приложенные усилия, как убедились Инспекторы, это все еще остается своеобразной серой зоной. Долгосрочное решение этой проблемы выходит далеко за рамки сферы охвата настоящего доклада. Однако с точки зрения подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, фундаментальное значение имеет

⁹ "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы: доклад Генерального секретаря" (A/51/950, 14 июля 1997 года), пункт 29.

постановка SMART-целей, а в этом деле предварительная информация играет решающую роль, и именно исходя из этого Инспекторы призывают к улучшению отслеживания и сбора данных в целях облегчения проведения всеобъемлющего предварительного анализа той или иной конкретной ситуации и последующего определения мандатов Советом Безопасности.

► **Рекомендация 3**

Генеральному секретарю следует обеспечить, чтобы его доклады Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее по ОПМ соответствовали принципам, методике и контрольным параметрам УОКР, в частности применительно к необходимости внесения предложений по SMART-мандатам и целям.

► **Рекомендация 4**

Поскольку ОПМ превратились в комплексные, многомерные миротворческие операции, Генеральной Ассамблее следует вернуться к рекомендации, содержащейся в докладе Брахими (A/55/305-S/2000/809), где к Генеральному секретарю обращена просьба создать подразделение, именуемое в докладе Секретариатом ИКМБ по информационно-стратегическому анализу, который удовлетворял бы информационно-аналитические потребности всех членов ИКМБ, и одобрить эту рекомендацию.

Контрольный параметр 4

Программы организации четко привязаны к ее долгосрочным целям
--

А. Перевод целей миссий в плоскость рамочных основ, ориентированных на конкретные результаты: необходимость уточнения рамочных основ и улучшения количественной измеримости элементов таких основ

36. В ОПМ мандаты Совета Безопасности определяют цели, которые должны быть достигнуты миссиями. Как уже указывалось, была разработана логическая схема БКР, которая должна применяться при подготовке бюджетных предложений ОПМ. Методика БКР со структурной точки зрения имеет несколько уровней: уровень целей миссии, вытекающих из мандатов Совета Безопасности; уровень ожидаемых достижений и связанных с ними показателей достижения результатов; и уровень мероприятий. Миссия, осуществляя мероприятия, способствует реализации ряда ожидаемых достижений, что приводит к достижению целей миссии.

37. Рамочные основы БКР и связанные с ними мероприятия представляют собой механизм, с помощью которого ОПМ достигают своих долгосрочных целей, задач и показателей. Методика БКР определена; однако остается задача конструктивного, экономичного использования этой методики. В этой связи ожидается достижение дополнительного прогресса, прежде всего в двух областях, а именно в области определения каскада целей, задач и мероприятий в планах работы на более низких уровнях (компонент/отдел/секция/группа) вплоть до индивидуальных планов работы, а также в решении хорошо известной проблемы, связанной с необходимостью уточнения и улучшения количественной измеримости целей, ожидаемых достижений и показателей достижения результатов, а также мероприятий.

38. Эффективное применение методики УОКР требует определения каскада общих целей, которые ставятся Советом Безопасности, по нисходящей к более низким организационным уровням с четкими связями между уровнями вплоть до планов работы на индивидуальном уровне, чего пока не делается, хотя некоторые миссии указали, что определенная работа в этой области проводится. Следует отметить, что многие из проблем, испытываемых ОПМ при применении методики БКР, не отличаются от проблем, с которыми сталкиваются другие организации системы

Организации Объединенных Наций, также стремящиеся внедрить подход, ориентированный на достижение конкретных результатов, в более стабильной среде. Трудности, связанные, например, с улучшением количественной измеримости за счет использования надлежащих базовых данных и соответствующих показателей, не являются трудностями, присущими исключительно ОПМ, поскольку они составляют часть процесса усвоения новых знаний при применении подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов.

39. Инспекторы считают, что необходимо и далее улучшать положение дел с точки зрения конкретности и количественной измеримости результатов, поскольку многие из них не в полной мере вписываются в концепцию СМАРТ. Вместе с тем многие из них являются закономерными, но с трудом поддаются количественной оценке с объективной точки зрения, а другие не имеют никакого смысла без качественного компонента (число заседаний, число писем и т.д.). Например, бесполезно указывать, что было разослано такое-то количество писем или проведено такое-то количество заседаний, не имея представления об их отдаче, которую очень трудно и, может быть, бесполезно выразить в количественной форме. Кроме того, анализ нынешних матриц БКР различных ОПМ показывает ожидаемые достижения, которые невозможно реализовать исключительно за счет действий ОПМ. В большинстве случаев в матрицах БКР четко не определяется участие и ответственность других партнеров, таких, как правительства, доноры, неправительственные организации (НПО), другие программы и/или учреждения Организации Объединенных Наций и т.п.

40. Следует отметить, что в матрицах БКР для миссий по поддержанию мира существуют различия между показателями достижения результатов в основных компонентах в противовес вспомогательным компонентам. Во вспомогательных компонентах показатели достижения результатов полностью относятся к сфере ответственности миссии, тогда как в основных компонентах показатели достижения результатов относятся к сфере коллективной ответственности. Это различие проявляется в условиях, когда ожидаемое достижение для вспомогательного компонента ("Повышение эффективности и результативности операций по поддержанию мира") является по своему характеру "внутренним", тогда как в основных компонентах ожидаемые достижения вытекают из целей, которые ставит Совет Безопасности. Для реализации ожидаемых достижений требуется сотрудничество всех партнеров по миротворческой деятельности. Вклад одних лишь миссий является недостаточным. Директивные органы ожидают от ОПМ внесения эффективного вклада в реализацию этих целей и ожидаемых достижений. Однако ежегодное продвижение к этим ожидаемым достижениям, находящее отражение в показателях, выходит за рамки одной лишь Организации Объединенных Наций. Поэтому показатели достижения результатов, которые призваны отражать продвижение к ожидаемым достижениям, неизбежно подразумевают внесение вклада как Организацией Объединенных Наций, так и субъектами за пределами Организации Объединенных Наций.

41. В качестве иллюстративного примера стоит упомянуть один из показателей, использовавшихся одной из миссий в рамках компонента координации деятельности по гуманитарным вопросам и вопросам развития в ее бюджете на 2005-2006 годы. В качестве показателя достижения результатов используется показатель "создание рабочих мест для беднейших социально-экономических групп в целях обеспечения краткосрочной занятости (200 000 человеко-месяцев)" (A/59/745), тогда как последующий анализ соответствующих мероприятий не показывает, каким образом и в какой степени данная миссия по поддержанию мира через эти мероприятия может способствовать достижению этого показателя. Кроме того, очевидно, что эта миссия в своей роли координатора действий других партнеров по процессу развития не сможет выйти на этот показатель в одиночку. Помимо этого, не упоминаются участвующие партнеры и доля их ответственности в достижении такого конкретного показателя; в данной области требуется дальнейший прогресс.

42. Признано, что координация в таких нестабильных условиях является, пожалуй, одной из наиболее сложных областей при применении подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, учитывая разное число участвующих партнеров, когда каждый из них имеет свои организационную культуру, цели, методы функционирования и директивные мандаты. Тем не менее Инспекторы разделяют мнение ККАБВ, включенное в его первый доклад по предлагаемому бюджету по программам на двухгодичный период 2006-2007 годов (А/60/7), где указывается, что "тот факт, что эти подразделения имеют свои собственные межправительственные директивные и консультативные органы, не исключает возможности согласования усилий в областях, представляющих взаимный интерес".

43. Показатели достижения результатов, включаемые в бюджеты операций по поддержанию мира, по возможности должны отражать, что может быть достигнуто ОПМ. Если ОПМ участвует в совместном проекте сотрудничества, ее доля ответственности должна отражаться через использование соответствующих мероприятий. Если ряд партнеров, таких, как фонды и программы и/или учреждения, участвуют в совместных усилиях по реализации ожидаемых достижений, то в этом случае конкретная доля ответственности каждого из других партнеров-исполнителей также должна отражаться в качестве внешнего фактора.

44. Что касается подотчетности в отношении результатов, то ОПМ несут ответственность только за осуществление их собственных конкретных программ и не отвечают за программы отдельных участвующих партнеров. Этот момент был подчеркнут ККАБВ: "Показатели достижения результатов и мероприятия должны четко отражать функции и обязанности миссии и функции и обязанности правительств и учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, с тем чтобы было ясно, что входит, а что не входит в сферу компетенции миссии" (А/59/736). "Кроме того, Комитет придерживается той точки зрения, что в будущих бюджетных документах следует четко указывать роль других программ, фондов и учреждений и их вклад в дело достижения конкретных результатов" (А/60/7).

45. В этой связи Инспекторы могут лишь подтвердить закономерность замечаний, отраженных в докладе ККАБВ, озаглавленном "Административные и бюджетные аспекты финансирования операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира" (А/59/736), а также замечаний Комиссии ревизоров, связанных, в частности, с необходимостью более четкой доработки показателей достижения результатов и мероприятий, улучшения их количественной измеримости, а также установления сроков выполнения в целях содействия осуществлению контроля и представлению отчетности; все это - хорошо известные проблемы, которые в настоящее время решаются на техническом уровне. В 2005 году ДОПМ в партнерстве с УППБФ организовал учебную программу по данной теме для глав администрации и руководителей бюджетных подразделений ОПМ.

46. Ожидается, что в бюджетах на 2006-2007 годы найдут отражение заметные улучшения в этой области. Тенденция к улучшению положения прослеживается в документе "Бюджет вспомогательного счета для операций по поддержанию мира на период с 1 июля 2005 года по 30 июня 2006 года: доклад Генерального секретаря" (А/59/730), где указывается: "Таблицы бюджета, ориентированного на конкретные результаты, включают в себя поддающиеся четкой оценке показатели, процентная доля которых выше по сравнению с соответствующими показателями за три предыдущих финансовых периода. Число поддающихся оценке показателей, выраженное в процентном отношении к общему числу показателей, возросло с 21% в 2002/03 году до 40% в 2003/04 году, до 70% в 2004/05 году и 85% в 2005/06 году. Процентная доля показателей с указанием базовых значений также выросла: с 18% в 2004/05 году до 27% в 2005/06 году". Однако следует подчеркнуть, что, хотя увеличение числа количественных показателей и мероприятий в какой-то мере улучшит количественную измеримость, необходимо также пересмотреть и еще более повысить качество показателей и мероприятий, поскольку многие из них легко поддаются количественному измерению, но не имеют никакого смысла.

В. Планы осуществления мандатов миссий

47. Инспекторы приветствуют технические усилия, предпринимаемые для улучшения количественной измеримости посредством дополнительной подготовки кадров; однако они считают, что к этому вопросу необходимо также подходить с иной позиции, поскольку, по их мнению, это имеет прямое отношение к обеспокоенности, выражаемой руководителями некоторых миссий в связи с тем, что на них возлагается ответственность, но при этом соразмерных полномочий им не делегируется. БКР помогает повысить прозрачность; улучшение количественной измеримости помогает лучше оценить качество работы. Вопросы подотчетности в контексте ОПМ более подробно рассматриваются в настоящем докладе ниже.

48. Руководители рассматривают БКР не как инструмент управления, а как финансовую проблему. Эта точка зрения отражена также в докладе ККАБВ "Административные и бюджетные аспекты финансирования операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира" (A/59/736), в котором "Консультативный комитет подчеркивает важность участия и руководящей роли высшего руководства миссий в разработке задач, а также в процессе подготовки бюджетов".

49. Государства-члены через Совет Безопасности определяют мандаты ОПМ на конкретный срок. В таких мандатах указываются общие цели Совета Безопасности. После определения Советом Безопасности мандата новой миссии та должна разрабатывать планы осуществления мандата миссии (ПОМ), которые должны вытекать из мандатов, одобренных Советом Безопасности. Предполагается, что ПОМ должны быть теми краеугольными камнями, опираясь на которые разрабатываются матрицы БКР. Действительность же такова, что ПОМ не разрабатываются на систематической основе во всех миссиях, а порой разрабатываются намного позже матриц БКР. Помимо этого, для некоторых уже развернутых миссий ПОМ еще предстоит разработать.

50. Инспекторы считают, что руководство новой миссии должно разрабатывать ПОМ как можно раньше и что без ПОМ ни одна миссия не должна развертываться. По мнению Инспекторов, подготовка ПОМ является совместной задачей, которая должна решаться под руководством главы миссии с участием старшего управленческого звена миссии и с привлечением руководителей различных компонентов, в том числе военных, и их заместителей при ведущей роли и поддержке ДОПМ. Аналогичная точка зрения нашла отражение в резолюции 1327 (2000) Совета Безопасности, где указывается, "что Секретариату следует предоставлять руководству операций по поддержанию мира стратегические установки и планы, позволяющие предвосхищать и преодолевать трудности на пути осуществления мандата, и [подчеркивается], что такие руководящие указания следует формулировать в сотрудничестве с руководством миссии".

51. В своих замечаниях по настоящему докладу ДОПМ указал: "Из опыта ДОПМ явствует, что ПОМ не являются особенно точными на самых ранних этапах деятельности миссии. Они становятся гораздо более актуальными после того, как миссии действуют на месте в течение какого-то времени и накапливают достаточный практический опыт". Разумеется, следует надеяться на то, что любое планирование становится более актуальным и точным на последующих этапах. Это очевидно, но то, что ПОМ не являются особенно точными на самых ранних этапах деятельности миссии, лишний раз подтверждает, что первоначальное планирование миссий осуществляется без достаточной информации о реальной ситуации на местах. Необходимость прежде всего повысить качество информации и данных, имеющихся на момент предварительной оценки потенциальной ОПМ, уже подчеркивалась в настоящем докладе.

Контрольный параметр 5**Ресурсы организации должным образом соответствуют ее долгосрочным задачам**

52. Долгосрочные задачи в контексте миротворческой деятельности вытекают из мандатов Совета Безопасности, тогда как ресурсы выделяются с одобрения Генеральной Ассамблеи. Как уже указывалось, между Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей здесь возникает нежелательный разрыв с точки зрения прямого применения методики УОКР. В этой связи вновь учрежденная Комиссия по миростроительству могла бы внести вклад в обеспечение более оптимального соответствия между ресурсами и долгосрочными целями миссий по поддержанию мира в постконфликтный период.

53. Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам (A/59/565) предложила государствам-членам создать межправительственную Комиссию по миростроительству, а также Управление по поддержке миростроительства в Секретариате Организации Объединенных Наций.

Комиссия по миростроительству могла бы выполнять следующие функции: сразу же после окончания войны она будет более эффективно планировать деятельность Организации Объединенных Наций по обеспечению стабильного восстановления, сосредоточивая на первоначальном этапе свои усилия на создании необходимых учреждений; содействовать обеспечению предсказуемого финансирования первоначальной деятельности по восстановлению, в частности путем организации обзора механизмов финансирования путем начисления взносов, а также добровольных и постоянных механизмов финансирования; улучшать координацию многочисленных постконфликтных мероприятий фондов, программ и учреждений Организации Объединенных Наций; служить в качестве форума, на котором Организация Объединенных Наций, крупные двусторонние доноры, страны, предоставляющие войска, соответствующие региональные субъекты и организации, международные финансовые учреждения, а также общенациональное правительство (или переходное правительство) данной страны могут обмениваться информацией о своих стратегиях постконфликтного восстановления в целях обеспечения большей согласованности действий; периодически делать обзор прогресса в достижении среднесрочных целей восстановления и продлевать период, в течение которого данной стране уделяется политическое внимание, чтобы он охватывал этап постконфликтного восстановления¹⁰.

54. В пунктах 97-103 своей резолюции 60/1 от 16 сентября 2005 года, посвященной Итоговому документу Всемирного саммита 2005 года, Генеральная Ассамблея постановила учредить Комиссию по миростроительству в качестве межправительственного консультативного органа, подотчетного Ассамблее. Ее основная задача заключается в том, чтобы объединить усилия всех заинтересованных сторон в целях мобилизации ресурсов, а также давать консультации и предложения относительно комплексных стратегий постконфликтного миростроительства и восстановления.

55. Секретариат в настоящее время ведет работу над структурой и кругом ведения Фонда миростроительства, и уже проделана некоторая начальная работа по созданию Управления по поддержке миростроительства, которое предусмотрено в Итоговом документе Всемирного саммита. Предполагается, что это Управление будет относительно небольшим подразделением, перед которым будут поставлены следующие основные задачи: оказывать содействие Комиссии по миростроительству в выполнении ее основных функций; оказывать помощь Генеральному секретарю в его усилиях по активизации деятельности всей системы Организации Объединенных Наций в целях разработки эффективной стратегии миростроительства во взаимодействии со страновыми группами Организации Объединенных Наций, международными финансовыми

¹⁰ "При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех: доклад Генерального секретаря" (A/59/2005).

учреждениями и внешними экспертами; давать рекомендации канцелярии Генерального секретаря и Комиссии по миростроительству относительно стратегических вариантов миростроительства и взаимосвязей между политическими, гуманитарными, экономическими/финансовыми, судебными, организационными и другими инициативами, а также инициативами в области безопасности; и давать рекомендации относительно долгосрочных и региональных перспектив, опираясь при этом на опыт страновых специалистов, имеющих в рамках системы. Ожидается также, что Управление по поддержке миростроительства будет периодически делать обзор прогресса в достижении целей миростроительства и, если необходимо, давать рекомендации относительно предполагаемых изменений в общей стратегии.

А. Комплексные миссии: переход от планов осуществления мандатов миссий к планам осуществления мандатов комплексных миссий

56. Ожидается, что Комиссия по миростроительству, которая формируется на момент подготовки настоящего доклада, будет играть фундаментальную роль в улучшении комплексного планирования операций по поддержанию мира в постконфликтный период посредством, в частности, тесного сотрудничества главных субъектов, участвующих в миростроительных усилиях. Координационные механизмы только создаются в настоящее время, т.е. оценивать их воздействие в плане внесения вклада в столь необходимый и более оптимальный процесс комплексного планирования еще слишком рано. В настоящем докладе на данном этапе можно лишь подчеркнуть, что прошло пять лет с того момента, как в докладе Брахими было рекомендовано улучшить информационно-аналитическое подкрепление для разработки более эффективных стратегий поддержания мира и миростроительства как в долгосрочной, так и в краткосрочной перспективе, но эта проблема пока так и не решена.

57. Комиссия по миростроительству должна играть ключевую роль в разработке ПОМ в постконфликтный период, хотя разделение ответственности и механизмы сотрудничества между Комиссией по миростроительству и руководством миссий и ДОПМ в деле подготовки ПОМ еще предстоит определить. Инспекторы считают, что данный вопрос нуждается в тщательном рассмотрении в соответствии с заявлением Председателя Совета Безопасности на его 4970-м заседании, в котором он указал, что "Совет Безопасности считает необходимым укреплять связи между теми, кто планирует и определяет мандат операций по поддержанию мира и обеспечивает управление этими операциями, и теми, кто практически осуществляет мандаты этих операций"¹¹. ПОМ должны переводить мандаты в плоскость конкретных целей миссии и ожидаемых достижений по каждому из компонентов миссии; они должны охватывать ожидаемый период деятельности миссии; и, не в последнюю очередь, они должны содержать оценку общего объема требуемых ресурсов. Впоследствии ПОМ должны одобряться Советом Безопасности и Генеральной Ассамблеей.

58. Ресурсы следует выделять исходя из реальных потребностей миссий, и это должно быть частью ПОМ. Нынешнее использование коэффициентов (например, соотношение количества транспортных средств и числа сотрудников и т.д.), будучи применимым при проведении оценок и/или надзорных мероприятий в качестве точки отсчета для целей сравнения различных операций, не считается тем элементом, который мог бы лечь в основу планирования ресурсов, поскольку он является попросту нереалистичным; при подходе, основанном на УОКР, ресурсы должны выделяться в соответствии с намеченными результатами, т.е. планирование ресурсов должно основываться на текущих потребностях, а не на теоретических коэффициентах.

¹¹ См. примечание 7 выше.

59. В настоящее время ОПМ превратились в комплексные операции с многогранными элементами, выходящие далеко за пределы первоначальной концепции "поддержания мира"; так называемые комплексные миссии охватывают различные аспекты, такие, как миростроительство, права человека, экономическое развитие и т.д. ДОПМ сам не имеет никакой экспертной базы, предназначенной конкретно для целей миростроительства или решения гуманитарных вопросов. Поэтому ему приходится координировать вклад всей системы Организации Объединенных Наций; таким образом, в подготовку ПОМ следует вовлекать также представителей других организаций системы Организации Объединенных Наций и потенциальных партнеров по сотрудничеству. Тем самым в рамках ПОМ можно заранее согласовывать и определять долю их ответственности в совместных усилиях. При новом комплексном подходе в ПОМ следует также предусматривать ведущее учреждение, департамент или программу на каждом этапе операции. Комплексные миссии нуждаются в планах осуществления мандатов комплексных миссий (ПОКМ).

60. В этой связи Комиссия по миростроительству призвана играть решающую роль, поскольку она вносит основополагающий вклад, помогая Генеральному секретарю в активизации деятельности всей системы Организации Объединенных Наций в целях разработки эффективных стратегий миростроительства. Этот подход облегчит достижение взаимопонимания и уточнение распределения долей ответственности за ожидаемые достижения/показатели достижения результатов, что поможет улучшить количественную измеримость показателей, о чем говорилось выше.

61. ДОПМ признал, что полномасштабное применение концепции комплексного планирования миссий оказалось трудной задачей с учетом того, что разные организации, учреждения и программы имеют собственную культуру и что во многих случаях цели разнятся. Первая КЦГМ была учреждена в 2001 году для содействия планированию миротворческой операции в Афганистане. Механизм КЦГМ использовался также при планировании миссии в Либерии. Многие аспекты концепции и практики использования КЦГМ были адаптированы и применялись группами по планированию миссий, о чем свидетельствуют процессы планирования оперативного перехода в Демократической Республике Конго и в Восточном Тиморе и планирование новых миссий в Бурунди, Кот-д'Ивуаре, Гаити, Ираке и Судане. В феврале 2004 года ДОПМ взял на вооружение шаблон комплексного планирования миссий. С 2001 года велась работа по совершенствованию этого процесса на основе накопленного опыта комплексного планирования миссий. Однако необходимо усовершенствовать и должным образом применять механизмы для интегрирования планирования, структур и операций.

62. В этой связи ДОПМ указывает, что действующий под руководством Генерального секретаря Комитет по вопросам политики дал ему поручение провести обзор процесса планирования комплексных миссий, и поэтому все вопросы относительно характера планирования ОПМ будут рассмотрены в ходе этого обзора. ДОПМ играет ведущую роль в проведении этого обзора, в ходе которого будут более четко определены роли и сферы ответственности участвующих сторон. Кроме того, ДОПМ в своих замечаниях счел преждевременным для настоящего доклада углубляться в детали предложений по синхронизации и согласованию БКР и процессов планирования комплексных миссий. По мнению Инспекторов, ДОПМ, напротив, следует серьезно учесть выводы этой внешней, независимой оценки ОИГ в вышеупомянутом внутреннем обзоре.

В. Сводное планирование, использование планов осуществления мандатов миссий и методики составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты

63. Инспекторы отметили, что составление ПОМ и использование методики БКР в настоящее время представляют собой два отдельных процесса. Это вновь указывает на то, что БКР не используется в качестве инструмента управления. Понимается, что необходим первоначальный план, который берется за точку отсчета в качестве основы для последующей разработки матриц

БКР. Именно так первоначально и задумывались ПОМ, однако когда матрицы БКР подготовлены, они должны становиться "фактическими ПОМ", поскольку в них детально прописываются цель миссии, ожидаемые достижения по каждому компоненту миссии и мероприятия, подлежащие осуществлению в каждый бюджетный год. Неправильное использование ПОМ и матриц БКР приводит к неправильному восприятию руководством БКР в качестве сугубо бюджетного процесса. Это косвенно признается также в резолюции 59/296 Генеральной Ассамблеи, которая просит "Генерального секретаря в полной мере учитывать оперативные, материально-технические и финансовые аспекты на этапе планирования операций по поддержанию мира путем увязки бюджета, ориентированного на конкретные результаты, с планами осуществления мандатов операций по поддержанию мира". Это подразумевает внедрение нового управленческого компонента в нынешнюю методику БКР и тем самым высвечивает потребность в УОКР.

64. После разработки ПОКМ в рамках процесса планирования комплексных миссий, включая ориентировочный уровень требуемых ресурсов, принятия его к сведению Советом Безопасности и одобрения Генеральной Ассамблеей этот план должен переводиться в фазу циклов осуществления на основе использования методики УОКР. В этом отношении ПОКМ будет использоваться в качестве инструмента "единовременного долгосрочного" планирования. После подготовки матриц УОКР они становятся "фактическими ПОМ", которые регулярно обновляются на основе анализа результативности работы миссии, проводимого на систематической основе в ходе каждого цикла осуществления.

►Рекомендация 5

Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует возглавить процесс подготовки институциональной основы в рамках Совета, предложив оперативную доктрину, "дорожную карту", правила вовлечения и руководящие принципы подключения системы Организации Объединенных Наций к комплексным миротворческим миссиям для представления на предмет рассмотрения и одобрения соответствующими директивными органами организаций системы Организации Объединенных Наций.

►Рекомендация 6

Помимо разработки предлагаемой институциональной основы, упомянутой в рекомендации 5 выше, Генеральному секретарю следует использовать свои полномочия для обеспечения полной интеграции и координации в Секретариате Организации Объединенных Наций и фондах и программах Организации Объединенных Наций на основе всего цикла планирования, программирования, составления бюджетов, мониторинга, оценки и отчетности комплексных миротворческих миссий посредством а) разработки четкой инструкции на этот счет; и б) назначения ведущего координирующего департамента.

►Рекомендация 7

В целях совершенствования планирования, программирования и составления бюджетов Генеральному секретарю следует обеспечивать, чтобы его первоначальный доклад Совету Безопасности о новых комплексных миротворческих миссиях содержал:

а) точную, всеобъемлющую предварительную оценку ситуации в соответствующей стране во всех ее аспектах на основе его опыта, накопленного при оказании добрых услуг, а также других действий по предотвращению конфликтов, и практического опыта системы Организации Объединенных Наций и других партнеров;

б) четкое изложение политических позиций сторон, вовлеченных в данный конфликт, и других внешних факторов, которые могут оказать воздействие на осуществление ПОКМ; и

с) детальную оценку программных потребностей и потребностей в ресурсах в полной увязке с предлагаемыми ожидаемыми результатами/достижениями, их источников, а также соответствующего заранее согласованного разделения труда между участвующими партнерами (департаменты, программы и фонды Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и другие международные организации и НПО).

►Рекомендация 8

Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея, возможно, сочтут целесообразным принять следующую процедуру одобрения будущих новых ОПМ:

а) Совет Безопасности одобряет первоначальную фазу создания ОПМ на основе предварительной оценки, представленной Генеральным секретарем, как это описано в рекомендации 7 выше, а Генеральная Ассамблея одобряет первоначальные финансовые обязательства¹²;

б) после первоначального развертывания Специальный представитель Генерального секретаря должен подготовить подробный и более точный ПОКМ на основе оценки, упомянутой в рекомендации 7 с) выше, для представления Генеральному секретарю на предмет обзора и одобрения, а впоследствии Совету Безопасности и Генеральной Ассамблее;

с) Совет Безопасности рассматривает и одобряет ПОКМ в качестве инструмента долгосрочного планирования для миссии, а Генеральная Ассамблея одобряет ее программу и финансовые последствия;

д) Генеральный секретарь должен обращать внимание Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи на любые расхождения между директивными решениями, принимаемыми ими, в целях их согласования; и

е) ПОКМ может пересматриваться в свете потенциальных изменений в первоначальных посылах на основе того же подхода, который описан выше.

65. Разработка матрицы БКР для миссии в настоящее время начинается с того, что заместитель Генерального секретаря, возглавляющий ДОПМ, дает стратегические указания руководителю миссии и во всех звеньях ДОПМ назначаются координаторы по БКР. Дальнейшее создание бюджетных комитетов в миссиях руководителем миссии обеспечивает участие на всех уровнях в разработке матрицы БКР. Общая цель миссии на основе методики БКР переводится в плоскость ожидаемых достижений, показателей достижения результатов и соответствующих мероприятий. Матрицы БКР группируются по конкретным компонентам для каждой миссии, таким, как военный компонент, компонент прав человека, гуманитарный, политический компоненты и т.д.

¹² Это соответствует положениям доклада Брахими (см. примечание 1 выше), в котором указывается, что "после того как реалистичные потребности миссии определены и согласованы, Совет [Безопасности] должен оставлять свою санкционирующую резолюцию в виде проекта до тех пор, пока Генеральный секретарь не подтвердит, что он получил от государств-членов такие обязательства в отношении войск и других элементов, которые достаточны для удовлетворения этих потребностей".

66. Инспекторы отметили, что подготовка матриц БКР в различных миссиях обеспечивается прежде всего подразделениями административной поддержки. Кроме того, многие координаторы по БКР в тех миссиях, которые посетили Инспекторы, главным образом в различных основных компонентах миссий, а также члены бюджетных комитетов не получили надлежащей подготовки по БКР.

67. Ответственность за перевод мандатов Совета Безопасности в плоскость целей миссии и за дальнейшее определение каскада конкретных ожидаемых достижений для каждого компонента лежит на руководителях старшего звена. Руководитель миссии/специальный представитель отчитывается за работу миссии, и в конечном итоге именно он/она отвечает за определение ожидаемых достижений для ближайшего более низкого уровня управленческого звена, которым он/она руководит. К сожалению, критерии отбора руководителей миссий/специальных представителей не включают в себя наличие управленческой подготовки и достаточного управленческого опыта в качестве неперенных условий для выдвижения на такую должность.

68. Ответственность за разработку матриц БКР не реализуется в различных миссиях на систематической основе. Эту проблему можно решить только в том случае, когда ответственность за разработку БКР берут на себя руководители самого высокого уровня, как это было указано Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 59/296, где говорится, что "с учетом чрезвычайной важности бюджетов для эффективного функционирования миссий, представление бюджетных предложений миссиями в центральные учреждения должно быть частью функций руководителя миссии/специального представителя, связанных с руководством и подотчетностью".

► Рекомендация 9

Генеральному секретарю следует поручить ДОПМ предпринять шаги для перехода с БКР на УОКР посредством, в частности, объединения нынешней методики БКР и ПОКМ в единый процесс планирования, программирования, составления бюджета, мониторинга, оценки и отчетности.

Контрольный параметр 6

Создана эффективная система контроля за результатами работы

Контроль и отчетность по результатам работы

69. Финансовый период 2003-2004 годов стал первым периодом, за который была произведена оценка результативности работы по таблицам запланированных результатов, предусмотренным в бюджете на этот период. Отмеченное в предыдущих пунктах разделение, наблюдающееся на уровне директивных органов, в областях контроля и отчетности сохранилось. В настоящее время действуют два различных механизма отчетности: доклад о ходе работы, представляемый Совету Безопасности, и доклады об исполнении бюджетов, подготавливаемые в конце финансового периода и направляемые Генеральной Ассамблее. Существуют также две основные области, в которых контроль за результативностью осуществляется отдельно, как будто они не являются неразрывно взаимосвязанными; это - финансовая результативность и результативность по существу. При любом подходе, ориентированном на достижение конкретных результатов, этот параллелизм является нежелательным, поскольку ресурсы, или финансовая сторона, неразрывно связаны с ожидаемыми результатами, т.е. с вопросами существа. Кроме того, этот параллелизм, спускаясь каскадом на более низкие уровни, выливается в использование параллельных информационных систем.

70. Финансовая результативность контролируется на основе периодического обзора и анализа финансовых данных, улавливаемых финансовыми системами на местах, а также в Центральных учреждениях. Финансовой системой, используемой на местах, является система "SUN", тогда как Центральные учреждения используют комплексную систему управленческой информации (ИМИС); результативность по вопросам существа - только в отношении деятельности по линии регулярного бюджета - отслеживается другой системой под названием "Комплексная информационная система контроля и документации" (ИМДИС), которая не используется ДОПМ. Кроме того, в марте 2003 года УППБФ во взаимодействии с ДОПМ в целях усиления контроля за финансовой результативностью внедрили механизм контроля за средствами (МКС). Эта система, которой управляет ДОПМ, позволяет каждую ночь собирать финансовые данные из системы SUN в миссиях. Затем она объединяет эти данные с данными ИМИС в Центральных учреждениях для получения обновленной информации о сводном финансовом положении миссии. Это особенно полезно для старших руководителей, таких как главы администрации, для выработки необходимых решений. Персонал на местах и в Центральных учреждениях имеет доступ к этой системе, т.е. состояние финансирования является транспарентным для всех, и данные поступают своевременно.

71. Контроль за результативностью по существу представляет собой область, в которой нужно внести значительные улучшения на различных уровнях. Совет Безопасности осуществляет контроль за прогрессом в достижении поставленных целей на основе периодических докладов Генерального секретаря. В таких докладах содержится информация о достижениях за данный период и рекомендуется корректировка или продление мандатов, в зависимости от обстоятельств. Доклады о ходе работы носят описательный характер, и, хотя в них рассказывается о достижениях в различных областях в пределах данной операции, в них не применяется подход, основанный на конкретных результатах, они недостаточно насыщены фактами, и в них не делается никаких ссылок на конкретную матрицу БКР данной операции. По мнению Инспекторов, доклад о ходе работы представляет собой инструмент контроля и в этом качестве он должен отражать прогресс в привязке к поставленным целям и ожидаемым достижениям, которые указываются в матрицах БКР.

72. В дополнение к докладам о ходе работы результативность по существу в преломлении к матрицам БКР отражается в докладах об исполнении бюджетов, включая "портфель фактических данных". В контексте должного применения принципов БКР данные должны собираться на протяжении года различными компонентами и сводиться в портфель фактических данных для обоснования всех показателей достижения результатов и фактических мероприятий в докладах о работе миссий. Однако этот механизм, теоретически разработанный, в частности, для улучшения контроля, представляет собой просто инструмент отчетности, который не используется на систематической основе миссиями для регулярного контроля за результативностью. С учетом отсутствия автоматизированной информационной системы для поддержки внедрения этого механизма он рассматривается как "бумаготворчество", как дополнительное административное бремя. Данные для подтверждения результативности деятельности во многих случаях собираются в спешном порядке в последнюю минуту, когда доклад о работе подлежит представлению. Комиссия ревизоров рекомендовала поручить проведение проверки портфелей фактических данных ревизорам-резидентам в миссиях. Инспекторы поддерживают этот подход.

73. Новый инструмент (прикладная система составления общеорганизационного бюджета), который первоначально планировалось внедрить в середине 2006 года в качестве части бюджетных инструкций на финансовый период 2007-2008 годов, будет содержать положение, предписывающее миссии вводить запланированные матрицы БКР для бюджетов и представлять отчеты по матрицам БКР в качестве части доклада о работе, включая портфель фактических данных. В связи с проектом прикладной системы составления общеорганизационного бюджета в ходе переговоров по контракту возник ряд правовых вопросов, и на данный момент его осуществление планируется либо на июль 2006 года, либо на июль 2007 года. Этот инструмент

более подробно описывается ниже; ожидается, что он позволит повысить потенциал в области контроля и отчетности в деле применения БКР в миссиях по поддержанию мира. Инспекторы приветствуют эту инициативу, направленную на дальнейшее повышение эффективности применения БКР; однако эту меру следовало бы предпринять раньше.

74. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 57/290 В просила Генерального секретаря "продолжить усилия по увязке целей миссий и ресурсов, испрашиваемых в предлагаемых бюджетах операций по поддержанию мира на период с 1 июля 2004 года по 30 июня 2005 года". Кроме того, ККАБВ подчеркнул важность установления связей между финансовыми системами и системами контроля за выполнением программ, которые являются существенно важным элементом методики составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты. "Комитет намерен вернуться к этому вопросу при рассмотрении бюджетов операций по поддержанию мира на следующий период в 2006 году" (A/59/736).

75. В настоящее время увязка ресурсов с мероприятиями является ограниченной, и в этой области можно было бы добиться дальнейших улучшений. Отчеты о расходах в конечном итоге представляются через ИМИС, а матрицы БКР не включаются в ИМДИС. Кроме того, ни одна система не является интегрированной, и ИМДИС не считается адекватной системой для достижения этой цели. Необходимо создать эффективные системы учета затрат, которые могли бы увязывать расходы с результатами, и принять программный инструмент, увязывающий ресурсы с ожидаемыми результатами. Эта проблема не ограничивается только ОПМ, поскольку такая же ситуация прослеживается в остальном Секретариате Организации Объединенных Наций. В настоящее время нет никакой системы управленческой информации, увязывающей ресурсы и результаты в какой-либо программе регулярного бюджета.

76. Ответом УППБС на необходимость снижения рисков, имманентно связанных с составлением сложных и больших бюджетов с утверждаемыми ассигнованиями в размере примерно 5,1 млрд. долл. США, с использованием программного обеспечения на базе Excel стала прикладная система составления общеорганизационного бюджета. Эта прикладная система будет содержать положение, предписывающее миссии вводить запланированные матрицы БКР для бюджетов и представлять отчеты по матрицам БКР в качестве части доклада о работе, включая портфель фактических данных. Она заменит используемый в настоящее время набор таблиц Microsoft Office; это поможет также институционально закрепить систему контроля.

77. Вопрос о политике контроля за исполнение МБКР в увязке с первоначальным планом на протяжении года (например, частотность осуществления контроля и отчетности в рамках миссии или между миссиями и ДОПМ и определение сфер ответственности за это) и о принятия решения использовать или не использовать инструмент составления бюджета для этой цели будет решаться ДОПМ и миссиями. Применение практики УОКР на протяжении бюджетного года и принятие корректирующих мер в случае отставания в деле достижения результатов представляет собой вопрос повседневной деятельности в рамках системы управления, ориентированного на конкретные результаты, который выходит за пределы простого составления бюджетных отчетов. Бюджетные отчеты и отчеты о результатах работы позволяют создать представление о плане и фактической результативности работы на ежегодной основе с переводением в плоскость предложения для государств-членов, но они не определяют всех управленческих процессов в промежуточные периоды. Решение вопроса о расширении роли использования УОКР на протяжении года входит в сферу ответственности ДОПМ и миссий.

78. Прикладная система составления общеорганизационного бюджета не будет содержать модуль для контроля за расходами; эта функция охватывается другой, уже существующей системой - МКС. Новая прикладная система - это инструмент для составления бюджета. Первоначально автоматизированной связи с ИМИС не будет, поскольку этого просто не требуется для охвата функций пакета бюджетных инструкций; кроме того, ИМИС не поддерживает

матрицы БКР. Единственная необходимая связь сводится к тому, что "предыдущий бюджет", включенный в доклад о результатах работы в качестве базового показателя, на основе которого миссии отчитываются о расходах, а также суммы "текущего бюджета", с которыми миссия должна сопоставлять суммы своего запланированного бюджета и на основании которых она должна обосновывать отклонения, должны соответствовать блокам ассигнований в ИМИС. Тем не менее Отдел финансирования операций по поддержанию мира/УППБС включил в функциональные требования возможности системы для установления в будущем автоматизированных связей с ИМИС или, если это потребует и в зависимости от другого выбора Организации Объединенных Наций в отношении информационной технологии/ПОР, с любой другой системой планирования общеорганизационных ресурсов (ПОР).

79. Связь между результатами и ресурсами будет такой же, как и в настоящее время. Кадры через количество должностей распределяются между соответствующими компонентами БКР, но элементы матрицы не привязываются к ресурсам в долларовом выражении. Отдел финансирования операций по поддержанию мира/УППБС указал, что последствия калькуляции расходов на уровне компонентов, ожидаемых достижений или даже мероприятий будут значительными и что эта функция выходит за рамки ведущейся разработки прикладной системы составления общеорганизационного бюджета. УППБС понадобится разработать систему носителей затрат по операционным расходам, включая таблицы учета рабочего времени персонала, планировать расходы по элементам БКР и отслеживать расходы (например, количество и типы пассажиров на каждом рейсе, используемом миссиями, для распределения общей стоимости рейса между различными компонентами миссий в зависимости от числа и типа пассажиров). Это будет касаться также наземного транспорта, если различные сотрудники Организации Объединенных Наций доставляются из аэропорта (например, сначала пришлось бы определять стоимость транспорта, включая время работы водителя, стоимость бензина и т.д., а затем ее пришлось бы распределять между различными компонентами миссии в зависимости от категории доставляемых сотрудников, площади (в квадратных метрах), занимаемой различными категориями сотрудников в помещениях и т.д.). В этой связи в настоящее время на уровне УППБС проводится исследование консультантов. Оно позволит установить практическую возможность калькуляции элементов, помимо затрачиваемых ресурсов, как для регулярного бюджета, так и для операций по поддержанию мира. Ожидается, что это исследование будет завершено в начале 2006 года и что оно позволит получить дополнительные данные для принятия продуманного решения на этот счет.

80. Тем временем Инспекторы считают, что предусмотренная в настоящее время функциональность прикладной системы составления общеорганизационного бюджета является достаточной для продвижения БКР еще на один шаг к УОКР и что необходимо серьезно подумать о возложении дополнительного административного бремени (использование таблиц учета рабочего времени и т.п.) на миссии, для которых этот подход может быть непрактичным и нереалистичным. И наконец, следует отметить, что, несмотря на необходимые усилия по повышению эффективности ОПМ, их эффективность зачастую зависит от политических решений. В любом случае калькуляция затрат на разных уровнях матрицы БКР станет возможной лишь после доработки компонентов БКР, и это еще одна область, в которой работа только ведется; для установления выгод калькуляции расходов на разных уровнях матрицы БКР необходимо будет провести тщательный анализ затрат и выгод.

► Рекомендация 10

Генеральному секретарю следует:

а) поручить ДОПМ/УППБС ускорить предпринимаемые ими усилия по разработке прикладной системы составления общеорганизационного бюджета;

б) обеспечить совместимость проекта прикладной системы составления общеорганизационного бюджета с применяемыми в настоящее время системами управления информацией для поддержки внедрения УОКР.

81. Подготовленная ОИГ система контрольных параметров УОКР основывается на трех основных компонентах: на полном цикле от планирования до оценки, на политике управления людскими ресурсами и на использовании информационных технологий в поддержку внедрения подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. Внедрение подхода, ориентированного на конкретные результаты, невозможно без комплексного плана, в котором учитываются все три основных компонента. Когда методика БКР внедрялась в ОПМ, были разработаны некоторые базовые вспомогательные инструменты на основе пакета Microsoft Office (обычные таблицы Word и динамические электронные таблицы Excel). Однако это не может считаться "комплексным подходом" при внедрении БКР. Более того, некоторые миссии по поддержанию мира разработали свои собственные прикладные программы для БКР в целях удовлетворения собственных потребностей без централизованной поддержки ДОПМ. Кроме того, в 2003 году после внедрения БКР вновь введена система МКС, а прикладная программа составления общеорганизационного бюджета еще не разработана. Задержка с внедрением прикладной системы составления общеорганизационного бюджета является лишним доказательством отсутствия всеобъемлющего подхода к БКР; системы управления информацией и соответствующие вспомогательные инструменты должны были планироваться и разрабатываться с самого начала, когда методика БКР только внедрялась.

82. Инспекторы считают, что отчетность следует консолидировать в рамках одного типа формата доклада. Доклад должен представляться ежеквартально, как и нынешний доклад о ходе работы, но он должен содержать резюме матриц БКР и, возможно, краткую информацию о финансовом положении. Кроме того, следует предусмотреть более подробный ежегодный доклад, аналогичный нынешнему докладу об исполнении бюджета, но содержащий в дополнение к нынешним отчетам по матрицам БКР и финансовым данным более подробное описание вопросов существа. Включение элементов БКР в ежеквартальные доклады о ходе работы помогло бы улучшить применение и понимание БКР руководителями, что способствовало бы изменению мнения, сложившегося сегодня у многих должностных лиц, которые считают БКР сугубо бюджетным вопросом. Объединение основной и финансовой информации с консолидацией докладов о ходе работы и об исполнении бюджета в рамках единого формата также позволило бы составлять всеобъемлющее представление о работе миссий в рамках одного инструмента.

83. Следует отметить, что информационные системы контроля за результатами работы должны поддерживаться надежной телекоммуникационной инфраструктурой. Это имеет особенно важное значение в условиях проведения операций по поддержанию мира; в ходе поездок Инспекторов никаких проблем в этой области не удалось обнаружить.

► Рекомендация 11

В целях консолидации и демонстрации более высокой эффективности и более весомых выгод за счет БКР Генеральному секретарю следует свести нынешние доклады о ходе работы и об исполнении бюджетов, связанные с методикой БКР, в единые доклады, направляющиеся как Совету Безопасности, так и Генеральной Ассамблее. Доклады первого типа выпускались бы ежеквартально, как и нынешний доклад о ходе работы, но они должны содержать резюме матриц БКР, включая краткую информацию о финансовом положении. Доклады второго типа представляли собой более подробный ежегодный доклад, аналогичный нынешнему докладу об исполнении бюджетов, но содержащий в дополнение к нынешней отчетности по матрицам БКР и финансовым данным более подробное описание вопросов существа.

Контрольный параметр 7

Эффективно используются результаты оценки
--

Оценка в Департаменте операций по поддержанию мира

84. Выводы и рекомендации, вырабатываемые в ходе оценки, должны использоваться эффективно на основе своевременного представления докладов и обратной связи и служить главной опорой для предстоящего цикла планирования программ, составления бюджетов, контроля и оценки программ, а также разработки политики. Помимо этих "ретроспективных" оценок, для выполнения конкретных задач (достижения ожидаемых результатов) в ходе практической деятельности необходимо также активнее проводить оценки в "режиме реального времени".

85. Оценка в ДОПМ - слабое звено; более того, этот термин часто путают с аудитом/ревизией, поскольку несколько руководителей, когда им был задан вопрос о механизмах оценки в ДОПМ, указывали на УСВН. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) дает следующее определение оценки:

Систематическая и объективная оценка продолжающегося или законченного проекта, программы или политики, их планирование, выполнение и результаты. Цель состоит в том, чтобы определить уместность и выполнение задач, эффективность развития, результативность, воздействие и устойчивость. Оценка должна обеспечить информацию, которая является достоверной и полезной, позволяя включить извлеченные уроки в процесс принятия решений...

Термин "оценка" также относится к процессу определения стоимости или значения деятельности, политики или программы, он включает в себя, насколько возможно, систематический и объективный контроль запланированного, продолжающегося или законченного действия по развитию.

Заметьте: Оценка в некоторых случаях включает в себя определение соответствующих стандартов, экспертизу соответствия этим стандартам, оценку фактических и ожидаемых результатов и идентификацию уместных уроков¹³.

86. Внедрение методики БКР помогло некоторым руководителям улучшить оценку результатов работы, но, как указывалось ранее, БКР не используется систематически в качестве инструмента управления и результативность отслеживается и сравнивается в отчетности с заранее установленными показателями главным образом тогда, когда необходимо представить доклад о результатах работы в конце бюджетного цикла. Использование методики БКР в качестве элемента оценки оставлено на усмотрение руководства миссий, которое использует индивидуальные критерии, и некоторые миссии считают БКР полезным инструментом управления и хорошо пользуются им; оценка проводится в основном эпизодически. Самооценка используется руководителями инстинктивно, без конкретной подготовки по вопросам оценки и без общих указаний штаб-квартиры ДОПМ, касающихся методов оценки.

87. В полевых операциях восприятие воздействия БКР и приверженности внедрению этой методики лучше, чем в штаб-квартире ДОПМ. Некоторые ОПМ видят преимущества в использовании методики БКР для своего собственного руководства, и они разработали свой собственный инструмент на индивидуальной основе без достаточной поддержки со стороны Центральных учреждений. В качестве примера стоит упомянуть инструмент контроля и

¹³ *Глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах* (Париж, ОЭСР, 2002 год).

отчетности, основанный на формате Lotus Notes и разработанный Миссией Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ); он позволяет отслеживать положение с внедрением методики БКР, облегчая текущий и систематический контроль, а также последующую отчетность и оценку. Инспекторы считают данную инициативу образцовой в вопросах внедрения БКР в ОПМ.

88. В ДОПМ официальная ответственность за оценку ни на кого не возложена.

После полученного в 2003 году одобрения Генерального секретаря ДОПМ создал звено по оценке в Военном отделе, которому поручено производить оценку и представлять отчетность по военным стандартам и вопросам политики в миротворческих миссиях, а также формулировать замечания по конкретным вопросам по просьбе заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира. В докладе Генерального секретаря (A/60/640) признается наличие в Секретариате определенного потенциала для оценки функционирования военного и полицейского компонентов¹⁴.

Однако это нельзя считать единым потенциалом для проведения оценок в ДОПМ, поскольку группу по оценке обычно возглавляют внешние консультанты (т.е. генералы или комиссары полиции в отставке).

89. Была создана Секция по передовой практике миротворческой деятельности. Секция оказывает содействие в планировании, организации, управлении и поддержке ОПМ, анализируя опыт, методы решения проблем и распространяя передовую практику в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций. С этой целью она занимается широким кругом направлений деятельности работы, включая: а) управление знаниями; б) анализ и разработку политики; и с) проработку извлеченных уроков. Общая цель заключается в создании и поддержке культуры передовой практики в миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций путем содействия созданию и развитию механизмов и рабочих навыков обмена знаниями.

90. По мнению Инспекторов, "Секция по передовой практике" не может играть отведенную ей роль, не располагая возможностями для проведения оценок; в частности, она должна предоставлять необходимую централизованную поддержку и указания по самооценке. Кроме того, уроки могут извлекаться только после оценки реальных результатов в сопоставлении с ожидавшимися результатами и установления в ходе последующего анализа наличия урока, который следует извлечь, будь то хорошего или плохого, поскольку о неудовлетворительной практике также следует распространять информацию для извлечения уроков.

► Рекомендация 12

Генеральному секретарю следует:

а) на официальном уровне институционально закрепить самооценку программ в качестве составного элемента системы контроля ОПМ; и

б) обеспечить для Секции по передовой практике миротворческой деятельности надлежащий потенциал для проведения оценки в целях содействия ОПМ в проведении ими самооценки и тематических оценок.

¹⁴ Официальные замечания, полученные от ДОПМ.

Контрольный параметр 8

**Управление, ориентированное на конкретные результаты, эффективно
внедрено в масштабах всей организации**

**Внедрение методики управления, ориентированного на конкретные результаты,
в Департаменте операций по поддержанию мира: потребность
в профессиональной подготовке**

91. Эффективное внедрение УОКР в масштабах любой организации - ключевой фактор успеха при реализации этой задачи. Это подразумевает определение четкой институциональной ответственности в данной конкретной организации за содействие и надзор за упорядоченным и систематическим внедрением УОКР и обеспечением его согласованного осуществления; ДОПМ создал координационные звенья по БКР в Центральных учреждениях и в миссиях, которые воспроизводятся в различных компонентах каждой миссии, и это - позитивная инициатива.

92. Для эффективного внедрения требуется разработка учебной программы, которая содействовала бы управлению преобразованиями в масштабах всей организации и с помощью которой руководители и сотрудники на всех уровнях были бы ознакомлены с концепциями и требованиями УОКР и последствиями его внедрения для их собственной работы.

93. Первые инициативы по обучению методике БКР были выдвинуты в 2002 году, когда было подготовлено региональное рабочее совещание для всех миротворческих миссий (Туринское рабочее совещание). Были проведены и другие учебные семинары по БКР (Кипр, 2003 год, и Марракеш, 2005 год); семинары по БКР, организованные в 2002 и 2003 годах, разрабатывались и проводились Отделом финансирования операций по поддержанию мира/УППБС, а семинар 2005 года был организован под руководством ДОПМ при участии вышеуказанного Отдела. Перед внедрением БКР в ОПМ в целях содействия выработке общего понимания методики БКР для глав администрации и руководителей бюджетных подразделений была организована учебная программа. В интересах выработки четких определений на семинарах рассматривались теория и практика, концептуальные и методологические вопросы. Последующие ежегодные семинары для должностных лиц старшего звена различных миссий позволили Секретариату улучшить согласование концепций и методик БКР между всеми операциями. Служба финансового управления и поддержки (СФУП)/ДОПМ, исходя из своей роли в предоставлении поддержки и учебной подготовки/указаний по финансовым/бюджетным вопросам ОПМ, включила БКР в программу своей работы с 2004 года. СФУП в партнерстве с Отделом финансирования операций по поддержанию мира провела ряд семинаров по бюджетным вопросам, которые включали в себя подготовку персонала миссий по БКР в Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ), Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ), МООНСГ, Миссии Организации Объединенных Наций по делам временной администрации в Косово (МООНК), Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОНЮБ) и Миссии Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС); по сообщению ДОПМ, в число участников этих рабочих семинаров входили координаторы по вопросам БКР.

94. Сотрудники рассматривают участие в ОПМ в качестве временного назначения из-за напряженных условий службы. Кроме того, назначения в ОПМ должным образом не вознаграждаются и не оказывают значительного воздействия на будущее развитие карьеры. Вследствие этого высока текучесть кадров, которая представляет собой серьезную проблему с точки зрения сохранения глубоких и современных знаний в ОПМ, в том числе относительно БКР. Как отмечается во многих документах, БКР - это не какое-то одномоментное событие, это - непрерывный процесс, в котором участвуют люди, и тем самым необходимо найти соответствующие механизмы обучения и обмена знаниями для сохранения разумного уровня компетентности при применении методики УОКР в миссиях. Инспекторы отметили, что

большинство координаторов по вопросам БКР в различных компонентах тех полевых миссий, которые они посетили, не получили никакой подготовки по вопросам БКР.

95. Несколько семинаров уже было проведено, но этот тип подготовки при всей его необходимости является недостаточным с учетом высокой текучести кадров. Она должна дополняться более активными усилиями в деле использования информационных технологий для учебного процесса. Инспекторы считают, что на учебную подготовку необходимо выделять более значительные ресурсы, как людские, так и финансовые. ДОПМ отвечает за техническую поддержку ОПМ и должен фокусировать внимание на подготовке персонала и сохранении разумного уровня знаний в миссиях.

96. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 59/296 Генеральной Ассамблеи, необходимо разработать учебную стратегию на средне- и долгосрочную перспективу. В стратегии должны учитываться высокая текучесть кадров и необходимость систематизации учебных процессов; кроме того, в ней следует обратить внимание на эффективные и гибкие учебные механизмы и инструменты, такие, как более широкое использование информационных технологий и онлайн-учебных модулей. Особый акцент в ней необходимо сделать на подготовке профильных руководителей и на обязательных вводных программах. Вводные курсы для вновь набираемых сотрудников, включая руководителей старшего звена, считаются высокоприоритетной задачей. Были разработаны некоторые учебные материалы, но для облегчения внедрения методики БКР необходимы более активные усилия. Для этого нет нужды вновь изобретать колесо; в системе Организации Объединенных Наций имеется большая масса учебных материалов по УОКР, включая онлайн-модули, которые можно легко адаптировать к потребностям ОПМ.

97. Учебная подготовка представляет собой первый шаг в направлении решения одной из важнейших задач, связанных с применением ориентированного на достижение конкретных результатов подхода в ОПМ; необходимо единое понимание этой концепции, и это касается различных департаментов в Секретариате, а также всей иерархической цепочки сверху вниз: от директивных органов, включая руководителей старшего звена, до рядовых сотрудников; в этом плане Совет Безопасности также мог бы получить пользу от ознакомления с методами, ориентированными на достижение конкретных результатов.

► Рекомендация 13

ДОПМ следует разработать учебный модуль по УОКР на основе системы контрольных параметров ОИГ по УОКР и других модулей, разработанных другими организациями системы Организации Объединенных Наций и Колледжем персонала Организации Объединенных Наций, для обучения всех сотрудников ОПМ, и прежде всего руководителей старшего звена и координаторов по вопросам УОКР. Этот модуль должен быть доступным в онлайн-режиме и систематически использоваться для введения в курс всех сотрудников, нанимаемых для службы в ОПМ. Его следует сделать также доступным для членов Совета Безопасности, Пятого комитета Генеральной Ассамблеи и Специального комитета по операциям по поддержанию мира, ККАБВ, Комиссии ревизоров, УСВН, ОИГ и любых других органов, так или иначе связанных с ОПМ, для целей самоподготовки. Кроме того, Генеральному секретарю следует организовать брифинги/учебные занятия, открытые для участия членов вышеупомянутых органов.

Контрольный параметр 9

В поддержку управления, ориентированного на конкретные результаты, разработана стратегия управления знаниями

98. Управление знаниями может быть важным управленческим инструментом, подкрепляющим и дополняющим УОКР. Всеобъемлющая стратегия управления знаниями должна учитывать многофункциональный характер этого вопроса, охватывающего различные области работы - от людских ресурсов до услуг информационно-коммуникационных технологий. В ОПМ всеобъемлющая стратегия управления знаниями отсутствует, хотя, как указывалось выше в настоящем докладе, некоторые инициативы на этот счет выдвинуты, прежде всего Секцией по передовой практике миротворческой деятельности.

Вопросы управления

99. Приведенные выше контрольные параметры завершают первую часть системы контрольных параметров ОИГ, которая рассчитана на весь цикл от планирования до оценки. Тем не менее Инспекторы считают, что должное применение БКР в ОПМ подразумевает принятие мер по вопросам, составляющим часть других управленческих областей, таким, как управление людскими ресурсами, системы управления информацией и т.д. Ниже высвечиваются те области, которые теоретически не включаются в БКР, а в большей мере относятся к всеобъемлющему подходу на основе УОКР. Тем не менее Инспекторы считают их важными для внедрения любого подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов.

100. В контексте настоящего доклада необходимо прежде всего рассмотреть вопрос о делегировании полномочий и подотчетности. Указывалось, что в ОПМ настоятельно необходимо обеспечить дальнейшее развитие подхода, основанного на УОКР. Это повлечет за собой, в частности, повышение степени подотчетности и расширение полномочий, делегируемых миссиям по поддержанию мира в вопросах управления финансовыми и людскими ресурсами (т.е. в вопросах организации индивидуальной служебной деятельности на основе электронной системы служебной аттестации (ЭССА), поощрения и наказания, набора персонала на местной основе и т.д.), а также в финансовой области.

1. Делегирование полномочий

101. "Главная цель делегирования полномочий - повышение эффективности использования всех ресурсов, содействие становлению более энергичных и оперативных организаций и, следовательно, повышение общей результативности. Таким образом, делегирование полномочий представляет собой необходимое условие успешного осуществления управления, ориентированного на конкретные результаты: для того чтобы руководители отвечали за результаты, они должны иметь необходимые права на основе четкого делегирования полномочий во всех областях, включая, прежде всего, управление людскими ресурсами. Как и в частном секторе, в системе государственного управления наблюдается явная тенденция к формированию стиля управления, основанного на менее жестком контроле и на большем доверии при делегировании расширенных полномочий руководителям среднего звена. Однако то, что предлагается, - это делегирование полномочий руководителям уже не ради оперативности, что всегда делалось в рамках ряда административных процедур, а в целях полного изменения управленческой культуры"¹⁵.

¹⁵ «Общий обзор серии докладов на тему "Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов"» (JU/REP/2004/5).

102. В целом существует четкая, организационно оформленная система подчинения сверху вниз - с самого высокого уровня директивных полномочий до самого низкого уровня ОПМ.

103. "За прошедшие годы сами миротворческие миссии претерпели существенные изменения, превратившись в сложные операции комплексного характера, которые обладают своим собственным интеллектуальным, управленческим и материально-техническим потенциалом. Центральные учреждения делегировали на места широкие полномочия, и эта тенденция, как предполагается, сохранится и в будущем"¹⁶. Инспекторы приветствуют этот подход и твердо убеждены в том, что основы гибкости и делегирования полномочий в ОПМ следует пересмотреть и расширить как в финансовой области, так и в области управления людскими ресурсами.

104. Одной из предпосылок эффективного делегирования полномочий при внедрении подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов, является демонстрация руководством требующейся компетентности. Ответственность за перевод мандатов Совета Безопасности в плоскость целей миссий и за дальнейшее определение каскада конкретных ожидаемых достижений для каждого компонента лежит на руководителях старшего уровня. Руководитель миссии/специальный представитель отчитывается за работу миссии, и в конечном итоге именно он/она отвечает за определение ожидаемых достижений для ближайшего более низкого уровня управленческого звена, которым он/она руководит. К сожалению, критерии отбора руководителей миссий/специальных представителей не включают в себя наличие управленческой подготовки и достаточного управленческого опыта, а также подготовки по вопросам УОКР в качестве неперенных условий для выдвижения на такую должность.

105. Руководство ОПМ должно быть наделено соответствующими полномочиями на основе надлежащей подготовки, а также эффективного оказания услуг централизованной поддержки со стороны ДОПМ. Необходимо заострять внимание на наличии надлежащих качеств руководителя при наборе новых руководителей и назначении, повышении или переводе сотрудников на руководящие должности, а также на участии нынешних руководителей в программах повышения квалификации руководящих кадров. На руководителей нельзя возлагать ответственность, если им не предоставляются соответствующие возможности на основе профессиональной подготовки и поддержки, гибких прав в использовании выделяемых ресурсов и соответствующих полномочий.

2. Подотчетность

106. В основных положениях, касающихся управления людскими ресурсами, Комиссии по международной гражданской службе (КМГС) подотчетность определяется следующим образом:

Концепция, в соответствии с которой предполагается несение полной ответственности и выполнение обязательств; проведение мероприятий, за которые сотрудник несет ответственность, в установленные сроки, в пределах выделенных средств и с соблюдением установленных стандартов качества; исполнение служебных обязанностей в соответствии с положениями и правилами организации; оказание поддержки подчиненным, обеспечение надзора и несение ответственности за выполнение порученных другим функций; несение личной ответственности за личные недостатки и, в соответствующих случаях, за недостатки в работе подразделения¹⁷.

¹⁶ "Отчет об исполнении бюджета за период с 1 июля 2003 года по 30 июня 2004 года и предлагаемый бюджет на период с 1 июля 2005 года по 30 июня 2006 года вспомогательного счета для операций по поддержанию мира: доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам" (A/59/784, 18 апреля 2005 года).

¹⁷ КМГС, "Основные положения, касающиеся управления людскими ресурсами", глоссарий, стр. 21.

107. В качестве примера подотчетности без наделения соответствующими полномочиями один командующий силами указал на трудности с проведением определенных мероприятий, относящихся к сфере его ответственности (установление часов воздушного патрулирования), когда ему каждый раз приходилось запрашивать разрешение у гражданских властей при проведении воздушных операций. Кроме того, он указал, что войска под флагом Организации Объединенных Наций не имеют единой подготовки, оснащения и т.д., и эта проблема трудноразрешима. Следует отметить, что это превращает эффективное развертывание сил в сложную задачу; положение дополнительно усугубляется конкретными условиями, устанавливаемыми государствами-членами, выделяющими воинские контингенты, и тем, что они регулируются отдельными меморандумами о договоренности.

108. Ситуации, подобные описанной в предыдущем пункте, отнюдь не способствуют обеспечению требуемой подконтрольности осуществляемых мероприятий, а без подконтрольности нет места подотчетности. Необходимое улучшение количественной измеримости различных элементов матриц БКР должно подкрепляться также повышением степени подотчетности и соответствующим делегированием полномочий, поскольку "сотрудники, наделяемые конкретными полномочиями, должны знать, за что они отвечают, а сотрудники делегирующие полномочия, должны иметь такое же понимание того, чего они ожидают от сотрудников, которым такие полномочия делегируются"¹⁸. В этом плане решающее значение имеют твердая позиция и вовлеченность руководителей на всех уровнях, начиная с руководства старшего звена.

109. Управленческая гибкость - это неперемное условие должного применения подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов; она может быть мощным фактором, мотивирующим руководителей на достижение дополнительной экономии средств. БКР также рассматривается руководителями в качестве инструмента для выявления дополнительных возможностей сбережения ресурсов. В этом плане существующая система не служит реальным стимулом для обеспечения дополнительной экономии, поскольку руководители считают, что экономия средств в текущих бюджетах будет выливаться в будущее сокращение бюджетных средств. Таким образом, действующая система стимулирует расходование средств и превышение бюджетов, тогда как повышение степени управленческой гибкости может поощрять экономию ресурсов, если сэкономленные средства будут, в случае необходимости, перераспределяться на другие нужды операции, а не будут использоваться в качестве благовидного предлога для будущих сокращений бюджетных средств. Как указывалось в серии докладов по УОКР, подготовленной ОИК, следует также понимать, что УОКР представляет собой гибкий подход к планированию и принятию решений, что четко подразумевает такую необходимость, как "выявление с течением времени неэффективных, устаревших или несущественных программ и видов деятельности и переключение ресурсов не только на те из них, которые оказались эффективными и актуальными, но и на те программы, которые считаются самыми приоритетными"¹⁹.

110. Перераспределение сэкономленных средств, например, на проекты с быстрой отдачей, осуществляемые миссией, могут создать для руководителей стимул к экономии и более оптимальному использованию ресурсов. Это предложение было включено в доклад Брахими²⁰, в котором была отмечена следующая потребность: "определенная свобода действий руководителей

¹⁸ Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), DG/Note/02/11, 21 мая 2002 года.

¹⁹ LU/REP/2004/5 (см. примечание 15 выше).

²⁰ См. примечание 1 выше.

операций Организации Объединенных Наций в пользу мира в деле финансирования проектов, дающих быстрый эффект, которые оказывают реальное влияние на жизнь людей в районе миссии". Обстановка, в которой непредвиденные и внешние факторы оказывают настолько сильное влияние, требует расширения свободы для действий руководителей, которые должны быть способны быстро реагировать на изменения, не будучи стесненными чрезмерно зарегулированными условиями. Вместе с тем расширение делегирования полномочий и свободы действий должно сопровождаться соответствующим повышением степени подотчетности.

► Рекомендация 14

Генеральному секретарю следует провести обзор управления людскими ресурсами во всех его аспектах в рамках ОПМ в целях переориентации политики, положений, правил, процедур и практики на конкретные нужды ОПМ в контексте УОКР и представить пересмотренные основы политики в области УЛР для рассмотрения и одобрения Генеральной Ассамблеей на ее шестьдесят первой возобновленной сессии.

111. "Подотчетность применяется на всех уровнях, сверху донизу. Поэтому первыми за достижение ожидаемых от них результатов должны отчитываться исполнительные главы и руководители крупнейших организационных подразделений"²¹. Система служебной аттестации (ССА) является главным инструментом для оценки служебной деятельности отдельных сотрудников; она является самым эффективным средством применения принципов подотчетности на индивидуальном уровне. Однако она систематически не используется в ДОПМ и ОПМ, так как индивидуальные планы работы не всегда должным образом увязываются с предусмотренными программами и она не охватывает всех уровней иерархии (регулярно оценивается только работа сотрудников с уровня Д-2 и ниже). Комплексное внедрение УОКР требует изменения механизмов подотчетности, поскольку традиционные системы контроля за достижением показателей должны быть заменены ориентированными на эффективность работы системами подотчетности.

112. Высшие и старшие руководители в первую очередь несут ответственность за достижение результатов, и это их обязанность - демонстрировать неуклонную приверженность внедрению подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. Как указывалось в настоящем докладе, в этой области требуются улучшения; в целом ряде документов был сформулирован призыв к более активному вовлечению высшего руководства в процесс внедрения БКР, и Инспекторы подтверждают это. Преобразование БКР в УОКР потерпит провал без усиления решимости на всех уровнях иерархии, и в частности на самом верху организации.

3. Надзор

113. Аудит - это:

Независимая, объективная деятельность по гарантированию, предназначенная для создания добавленной стоимости и улучшения деятельности организации. Она помогает организации выполнить ее задачи, применяя систематический, дисциплинированный подход в оценке и улучшении эффективности управления рисками, контроля и процессов управления.

Заметьте: следует делать различие между обычным (финансовым) аудитом, который сосредоточивается на соответствии с применимыми правилами и нормами; и аудитом выполнения, который концентрируется на уместности принимаемых решений, экономии, эффективности и результативности.

²¹ JIU/REP/2004/5 (см. примечание 15 выше).

Внутренний аудит обеспечивает оценку внутреннего управления, предпринятого подотчетным отделом, в то время как внешний аудит проводится независимой организацией²².

114. Роль УСВН в ОПМ сводится к роли внутреннего аудитора; ревизоры-резиденты находятся в каждой ОПМ, и миссии проходят аудит ежегодно; они отчитываются не перед ДОПМ, а перед УСВН. Комиссия ревизоров проводит внешние ревизии. В этой связи Инспекторы отмечают важное значение такого явления, которое можно было бы определить как "усталость от надзора". Руководство ДПМ указало, что "в настоящее время Департамент проходит 28 различных типов аудита", которые частично дублируют друг друга. Например, хотя ОИГ было поручено подготовить настоящий доклад, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 59/296 просила также "Генерального секретаря в приоритетном порядке поручить Управлению служб внутреннего надзора провести всеобъемлющую управленческую проверку применяемой в Департаменте операций по поддержанию мира практики... в следующих областях оперативной деятельности: финансовая деятельность, включая подготовку бюджета...".

115. Избыточная нескоординированная надзорная деятельность порождает путаницу и может приводить к предоставлению противоречивых указаний со стороны различных задействованных субъектов (ДОПМ, ДПВ, УППБС, УСВН, Комиссия ревизоров, ОИГ, ККАБВ и Совет Безопасности). В этой связи Инспекторы считают, что налицо чрезмерная мелочная опека, которая противоречит принципам любого подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. Генеральной Ассамблее следует пересмотреть вопрос о том, каким образом нужно обеспечить структурированное и систематическое направление, координацию и осуществление в надзорном порядке указаний, касающихся миротворческой деятельности. Первым шагом, позволяющим избежать предоставления противоречивых указаний, является содействие достижению общего понимания среди различных задействованных сторон, включая директивные органы, на основе использования единого языка в вопросах УОКР.

► Рекомендация 15

Генеральной Ассамблее следует обратиться к надзорным и контрольным органам, как внешним, так и внутренним, включая ККАБВ, Комиссию ревизоров, УСВН и ОИГ с призывом:

а) придерживаться своих консультативных и взаимодополняющих функций по отношению к Генеральной Ассамблее и Генеральному секретарю и тем самым воздерживаться от вмешательства в вопросы управления ОПМ; и

б) координировать свою надзорную и контрольную деятельность во избежание параллелизма, дублирования и потенциальных противоречий в своих указаниях применительно к ОПМ.

4. Организация служебной деятельности

116. Сложилось общее мнение по вопросу о неуместности нынешних циклов финансовой деятельности и деятельности по управлению людскими ресурсами. В настоящее время с момента подготовки бюджетных предложений до момента их утверждения проходит около года. Бюджетный процесс в рамках БКР обычно начинается с подготовки стратегических указаний ДОПМ в конце мая каждого года. Затем в июне готовятся матрица БКР, а подготовка сметы расходов обычно осуществляется в период с июля по сентябрь данного года. Обсуждение предложений УППБС/Отделом финансирования операций по поддержанию мира, ДОПМ и

²² См. примечание 13 выше.

миссиями проводится в период с сентября по декабрь. Документы с окончательными бюджетными предложениями направляются для прохождения официального редактирования и перевода и в готовом виде выходят к февралю; Генеральная Ассамблея рассматривает их на возобновленной сессии и окончательно утверждает их примерно в мае-июне. ОПМ сталкиваются со значительным числом внешних и непредвиденных факторов, которые усугубляются скоротечным изменением условий. Год - это очень длительный период для миротворческих операций.

117. Электронная система служебной аттестации (ЭССА) имеет свой собственный годичный цикл, начинающийся в апреле каждого года. Нелогично использовать разные циклы для оценки служебной деятельности персонала и результативности работы миссий, поскольку они тесно связаны друг с другом. Более того, ОПМ вынуждены адаптироваться к разным вспомогательным функциям, включая бюджетные и людские ресурсы, у которых циклы различаются. Инспекторы считают, что все должно делаться наоборот; именно вспомогательные функции должны адаптироваться к потребностям операций.

118. Слишком большой срок, проходящий между подготовкой бюджетных предложений миссиями, включая матрицы БКР, и их окончательным утверждением Генеральной Ассамблеей, превращает планирование в сложный процесс. В частности, столь заблаговременное определение целей/ожидаемых достижений/мероприятий является неоправданным с практической точки зрения; кроме того, это может приводить к подготовке нереалистичных матриц БКР, которые могут устаревать сразу же после или даже до их утверждения. Инспекторы разделяют эту обеспокоенность, и Секретариату следует произвести оценку процесса подготовки бюджетных предложений для его сокращения и повышения эффективности. По утверждению ДОПМ, Рабочая группа по бюджетному процессу ДОПМ/Департамента по вопросам управления проводит обзор нынешних временных рамок и подготовит предложения относительно соответствующих изменений в распределении времени между этими двумя департаментами.

119. Инспекторы отметили определенное дублирование во взаимодействии между ДОПМ/СФУП и УППБС/Отделом финансирования операций по поддержанию мира. В этой области можно было бы рассчитывать на некоторое повышение эффективности в целях сокращения процесса подготовки бюджетных предложений. Анализ этих факторов потенциальной неэффективности выходит за пределы сферы охвата настоящего доклада, но ожидается, что данный вопрос будет рассмотрен в контексте подготовки обзора УСВН в соответствии с поручением Генеральной Ассамблеи, сформулированным в ее резолюции 59/296.

120. Миссии по поддержанию мира перегружены рутинной бюрократической работой, не связанной с осуществлением их мандатов, и слишком много времени тратится на подготовку программно-бюджетных предложений и отчетности по разным вопросам, тогда как время должно тратиться главным образом на выполнение основных функций и оперативной деятельности. Парадоксально, что в рамках деятельности по регулярному бюджету Организации Объединенных Наций бюджетные предложения готовятся на двухгодичной основе, а для ОПМ предусмотрен годичный бюджетный цикл.

121. Деятельность по миростроительству требует времени. Следует изучить практическую возможность применения в миротворческой деятельности более длительных бюджетных циклов, и в этой связи Инспекторы уверены в преимуществах использования более длительных циклов планирования, которые должны включать в себя подготовку ориентировочных предложений по объему ресурсов, в сочетании с более короткими циклами принятия твердых обязательств по выделению ресурсов, которые могут увязываться с возобновлением мандатов; этот подход способен помочь в сокращении нынешних чрезмерно больших объемов неоперативной работы в миссиях по поддержанию мира. Более того, существующий финансовый цикл выходит за пределы сроков действия мандата некоторых операций; кроме того, реальные условия ОПМ требуют

принятия финансовых обязательств, выходящих за пределы сроков действия мандатов (например, поставщики топлива требуют договорных гарантий для окупания их первоначальных инвестиций в инфраструктуру, необходимую для снабжения ОПМ).

122. Системы организации служебной деятельности должны доводить до сотрудников и уточнять сотрудникам цели организации и увязывать ожидаемые результаты работы каждого сотрудника с целями миссии. Между результативностью работы каждого сотрудника и результативностью программ существует прямая связь. Общее понимание потенциального воздействия результативности работы отдельных сотрудников на осуществление программ в ходе периода оценки требует приведения цикла служебной аттестации в соответствие с бюджетным циклом ОПМ. Системы организации служебной деятельности должны рассматриваться как инструмент управления, помогающий операциям осуществлять, направлять и контролировать использование их ресурсов на повседневной основе.

123. Эффективный подход в ОПМ, ориентированный на достижение конкретных результатов, потребует определения каскада целей миссии на уровнях компонентов, отделов, секций и групп вплоть до индивидуального уровня; в этой связи нелогично оценивать результативность работы сотрудников с использованием ЭССА в рамках цикла, отличающегося от цикла, в котором оценивается результативность работы данной ОПМ. Этот подход не имеет смысла, и с учетом того, что Организация Объединенных Наций занимается финансовыми аспектами миротворческой деятельности особым образом, через специализированные подразделения, такие как Отдел финансирования операций по поддержанию мира, ей следует также рассмотреть вопрос о соответствующем подходе к управлению людскими ресурсами в случае сотрудников миссий по поддержанию мира: это означает, в частности, что цикл ЭССА должен быть адаптирован к потребностям ОПМ, а не наоборот.

► Рекомендация 16

Генеральному секретарю следует:

а) рассмотреть существующее расхождение между циклами управления финансовыми и людскими ресурсами в целях представления Генеральной Ассамблее рекомендации по их согласованию; и

б) в контексте подготовки обзора, который будет проведен по данному вопросу УСВН, рационализировать процесс с этапов подготовки до этапов представления и утверждения бюджетных предложений по миротворческой деятельности.
