

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
14 February 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят первая сессия

Пункты 127 и 132 повестки дня

**Доклад о деятельности Управления
служб внутреннего надзора**

**Административные и бюджетные аспекты
финансирования операций Организации
Объединенных Наций по поддержанию мира**

**Доклад Управления служб внутреннего надзора
о проверке структур управления Департамента
операций по поддержанию мира***Резюме*

Во исполнение резолюции 59/296 Генеральной Ассамблеи Управление служб внутреннего надзора (УСВН) осуществило проверку структур управления Департамента операций по поддержанию мира. Основные цели проверки состояли в том, чтобы определить: а) соответствуют ли существующие организационные структуры, стратегии и ключевые функции Департамента эффективным принципам и практике управления; и б) является ли координация и сотрудничество Департамента с другими департаментами, учреждениями, фондами и программами в ходе операций по поддержанию мира результативной и эффективной. В ходе проверки УСВН основное внимание было уделено проведению обзора таких вопросов, как правление, отчетность, доктрина, организационная структура, делегируемые полномочия, касающиеся ключевых административных функций, профессиональная подготовка, поддержка миссий и обеспечение партнерских связей в ходе операций по поддержанию мира.

С момента опубликования рекомендаций Специального комитета по операциям по поддержанию мира и Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира Департамент осуществил различные изменения, направленные на совершенствование своих структур управления, и успешно инициировал и оказал поддержку ряду полевых миссий во исполнение решений Совета Безопасности. Материально-техническая и административная поддержка, оказываемая миссиями по линии Департамента и осуществляемые Департаментом координация и сотрудничество с партнерами в ходе операций по поддержанию мира в целом являются удовлетворительными, однако их можно бы-



ло бы улучшить, как считают руководители миссий и партнеры Департамента в ходе операций по поддержанию мира, с которыми встречались представители УСВН.

С тем чтобы выполнять сложные обязанности Департамента параллельно с обеспечением наиболее эффективного использования бюджетных ресурсов, предоставляемых государствами-членами, структуры управления Департамента должны обеспечивать полную интеграцию оперативных процессов и процессов управления с действенными рамками внутреннего контроля и эффективными механизмами управления и отчетности. Серьезную озабоченность вызывает тот факт, что Организация, в том числе Департамент, не имеет рамок внутреннего контроля, включая процесс общесистемного управления рисками в соответствии с надежной практикой, используемой в организациях государственного сектора. Необходимо также обеспечить эффективное управление деятельностью по координации и взаимодействию с департаментами, учреждениями, фондами и программами, являющимися партнерами Департамента в ходе операций по поддержанию мира. По этой причине, по мнению УСВН, необходимо, чтобы Департамент осуществил усовершенствования в следующих областях:

a) разработка всеобъемлющей доктрины, регулирующей работу Департамента, в виде установленных процедур и процессов осуществления деятельности. Такая доктрина должна стать одним из элементов рамок внутреннего контроля Департамента, имеющим своей целью регулирование уровня рисков в пределах допустимой степени риска, и обеспечивать, чтобы условия контроля содействовали достижению целей неподкупности и этических ценностей, как предусматривается Уставом Организации Объединенных Наций;

b) определение для обзора Департаментом по вопросам управления тех правил и положений, которые регулируют операции по поддержанию мира и которые, по мнению Департамента, нуждаются в пересмотре с целью удовлетворения все более сложных и изменяющихся условий в ходе управления операциями по поддержанию мира и оказания им поддержки в последние годы;

c) улучшение использования модели составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в качестве основной системы определения результатов деятельности и в качестве рамок для определения стратегических направлений деятельности Департамента и управления ими;

d) укрепление процедур внутреннего контроля в пределах установленных рамок и отчетность управления за выполнение административных функций и функций материально-технической поддержки, как, например, закупки, наем, информационные технологии, финансирование и составление бюджета, как было рекомендовано в предыдущих докладах УСВН о проверке;

e) разработка систематического общесистемного механизма управления рисками в качестве одного из элементов рамок внутреннего контроля. Проведение обзора управления рисками в рамках Департамента должно осуществляться в контексте общеорганизационного управления рисками;

f) создание на основе оценки риска соответствующих процедур внутреннего контроля для ослабления степени рисков, которые могут помешать достижению целей Департамента;

g) усиление контроля за подпрограммами Департамента путем укрепления Канцелярии заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира;

h) создание единого пункта связи в Департаменте и четкое определение круга полномочий для взаимодействия между Департаментом, миссиями и партнерами в ходе операций по поддержанию мира. Ключевая стратегия взаимодействия в виде формирования межведомственных целевых сил не была осуществлена в достаточном объеме.

УСВН с признательностью отмечает усилия Департамента по совершенствованию нынешних структур управления. Программа реформы ДОПМ «Операции в пользу мира 2010», которая была инициирована в 2005 году, включала многочисленные инициативы с целью совершенствования структур управления в таких ключевых областях, как персонал, доктрины, партнерские связи, ресурсы и организация.

В рамках нынешней функционально-организационной структуры Департамента индивидуальная деятельность каждого специализированного подразделения в рамках пяти подпрограмм должна быть хорошо интегрирована, с тем чтобы обеспечить максимальную отдачу в интересах всего Департамента в целом. В этой связи Департамент приступил к осуществлению плана своей реорганизации путем использования матричной структуры, в рамках которой создаются комплексные группы по проектам, включающие персонал различных подпрограмм, при оказании поддержки полевым миссиям. По мнению УСВН, в случае надлежащей организации и осуществления Департамент мог бы воспользоваться следующими преимуществами использования комплексных групп:

a) способность комплексных групп служить в качестве универсального центра при оказании поддержки полевым миссиям и поддержании связей с партнерами путем предоставления им непосредственной связи со штаб-квартирой;

b) усиление отчетности при оказании поддержки полевым миссиям;

c) повышение гибкости Департамента при использовании необходимых специалистов для конкретных проектов без реорганизации во всех тех случаях, когда начинается осуществление нового проекта.

Однако если Департамент примет решение об использовании комплексной матричной организации, то он должен будет обеспечить, чтобы:

a) доктрина Департамента была сформулирована полностью и чтобы сотрудники могли получить необходимую профессиональную подготовку;

b) была обеспечена адекватная формулировка предполагаемых результатов, обязанностей, делегирования полномочий/расширения полномочий комплексных групп и функциональных линейных руководителей;

c) был разработан всеобъемлющий план, в котором будут указаны подразделения и сотрудники, ответственные за осуществление реорганизации;

d) был создан надлежащий и обеспечивающий справедливую оценку работы механизм, с тем чтобы институционализировать двойной порядок отчетности членов групп перед руководителем группы и функциональными руководителями;

e) надлежащим образом учитывалось укрепление и улучшение структуры функций управления в рамках Управления заместителя Генерального секретаря, который будет нести ответственность за координацию и контроль за осуществлением плана действий в целях реформы Департамента «Операции в пользу мира 2010».

Департамент операций по поддержанию мира принял все рекомендации УСВН и отметил, что, хотя проверка не отражает полностью новую инициативу Генерального секретаря по реорганизации Департамента, она подтвердила ценность и необходимость консолидации и рационализации использования ресурсов штаб-квартиры при оказании поддержки на местах, что является одним из важных аспектов инициативы Генерального секретаря. В этой связи УСВН отмечает, что в свете просьбы Генеральной Ассамблеи основная цель настоящей проверки заключалась в том, чтобы определить соответствие нынешней структуры Департамента эффективной практике в области управления при обеспечении политической, материально-технической и административной поддержки миссиям по поддержанию мира, которую осуществляет Департамент. Масштабы проверки не включали обзор общих структур управления Организации при обеспечении управления поддержкой для всех других операций по поддержанию мира, включая миротворчество, миростроительство и специальные политические операции на местах.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	6
II. Мандат и изменения в организационной структуре Департамента	7–13	7
III. Управление, подотчетность и делегирование полномочий.	14–53	9
A. Разработка доктрины	15–22	10
B. Оценка эффективности работы и составление бюджета, ориентированного на результаты	23–27	12
C. Делегирование полномочий на осуществление ключевых административных функций и функций материально-технической поддержки	28–49	14
D. Механизм общеорганизационного управления рисками как часть системы внутреннего контроля.	50–51	21
E. Структура функции контроля	52–53	22
IV. Взаимодействие, координация и сотрудничество с партнерами	54–65	23
A. Отношения с партнерами при осуществлении миротворческих операций	54–58	23
B. Процесс планирования комплексных миссий.	59–65	26
V. Инициатива Департамента по реорганизации	66–81	28
A. Усиление интеграции	66–70	28
B. Комплексная матричная структура.	71–78	29
C. Руководство преобразованиями	79–81	32
VI. Рекомендации	82–112	33
 Приложение		
Организационная структура Департамента операций по поддержанию мира по состоянию на 1 июля 2006 года		39

I. Введение

1. Как указано в его мандате, Департамент операций по поддержанию мира является оперативным подразделением Генерального секретаря для всех операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций и несет ответственность за осуществление, управление, руководство, планирование и подготовку таких операций¹.

2. Осуществление рекомендаций, содержащихся в докладе Группы по операциям по поддержанию мира Организации Объединенных Наций, опубликованном в августе 2000 года², который известен как доклад Брахими, является наиболее важным ориентиром, регулирующим нынешнюю структуру управления Департамента. В 2000 году Генеральный секретарь создал группу для оценки недостатков существующих систем и вынесения рекомендаций в целях реализации перемен. Группа обеспечила консультации относительно минимальных потребностей в ресурсах Департамента и других департаментов, связанных с операциями по поддержанию мира, которые были в целом одобрены государствами-членами. Впоследствии Генеральный секретарь опубликовал всеобъемлющие доклады, касающиеся осуществления рекомендаций, изложенных в докладе Брахими³. Недавние инициативы Генерального секретаря, включенные в его доклад под названием «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций»⁴, также в определенной степени были отражены в докладе Брахими. Управление служб внутреннего надзора (УСВН) рассмотрело соответствующие вопросы, поднятые в этих докладах.

3. В октябре 2005 года Департамент приступил к осуществлению программы реорганизации под названием «Операции в пользу мира 2010», в которой был предложен ряд реформ, учитывающих реальное положение нынешних операций по поддержанию мира и оценку цикла перемен, который был предусмотрен в докладе Брахими. УСВН поддерживает процесс самооценки и дух реформ, которые осуществляются Департаментом, и осознает, что задача усиления Департамента за счет собственных ресурсов является не только необходимой, но также и сложной. В настоящем докладе рассматриваются выводы пяти рабочих групп Департамента по вопросам персонала, доктрины, партнерских связей, ресурсов и организации, которые были учреждены в рамках программы реформы под названием «Операции в пользу мира 2010».

4. УСВН осуществило проверку структур управления Департамента во исполнение резолюции 59/296 Генеральной Ассамблеи. Цели проверки заключались в том, чтобы определить:

а) соответствуют ли нынешние организационные структуры, стратегии и ключевые функции управления Департамента принципам эффективной практики управления, с тем чтобы эффективно осуществлять руководство операциями по поддержанию мира и обеспечивать материально-техническую и административную поддержку для миссий;

¹ См. ST/SGB/2000/9.

² См. A/55/305-S/2000/809.

³ A/55/502 и A/55/977.

⁴ A/60/692 и Corr.1 и A/60/846 и Add.1–4, Add.5 и Corr.1 и Add.6–7.

б) является ли взаимодействие, координация и сотрудничество Департамента с другими департаментами Секретариата, учреждениями, фондами и программами результативным и эффективным.

5. Учитывая широкий круг вопросов, связанных с предметом проверки, ее масштабы были ограничены осуществлением обзора структур управления Департамента в областях управления, отчетности, организационной структуры, доктрины, делегируемых полномочий в отношении ключевых административных функций, профессиональной подготовки, поддержки миссий и партнерских связей с другими департаментами, управлениями, фондами и программами.

6. Проверка была осуществлена в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и в двух полевых миссиях. Масштабы проверки не включали обзор общих структур управления Организации при осуществлении руководства и поддержки операций по поддержанию мира, включая миротворчество, миростроительство и специальные политические полевые операции, которые не осуществляются под руководством Департамента. При подготовке доклада были учтены критически важные выводы и рекомендации, касающиеся структур управления Департамента и взаимодействия с другими партнерами в ходе операций по поддержанию мира, которые были изложены в предыдущих докладах Комиссии ревизоров и УСВН, в особенности в докладе УСВН о всеобъемлющей управленческой проверке Департамента, который был осуществлен в 2005 году⁵. В ходе проверки были также проанализированы и учтены мнения персонала Департамента, руководителей миссий и ключевых партнеров в ходе операций по поддержанию мира, которые были получены на основе анкетных опросников и интервью.

II. Мандат и изменения в организационной структуре Департамента

7. Департамент операций по поддержанию мира был создан в 1992 году, сменив Управление по специальным политическим вопросам⁶, с тем чтобы лучше удовлетворять потребности, связанные с общим изменением цели миссий по поддержанию мира путем перехода от традиционных операций по наблюдению и контролю к выполнению более крупных и более сложных мандатов. В 1993 году Департамент по вопросам управления передал потенциал по административной и материально-технической поддержке для полевых миссий Департаменту операций по поддержанию мира, и эти функции в настоящее время выполняются Управлением по поддержке миссий Департамента операций по поддержанию мира.

8. Другим важным изменением в организационной структуре Департамента стало осуществление рекомендаций, содержащихся в докладе Брахими⁷. В ДОПМ было создано в общей сложности 184 дополнительных должности, что, в частности, значительно усилило Военный отдел и Полицейский отдел, Службу кадрового управления и обеспечения и Управление операций. В составе

⁵ A/60/717.

⁶ См. ST/SGB/248.

⁷ См. A/58/746.

Канцелярии заместителя Генерального секретаря также были созданы Секция по передовому опыту поддержания мира и Управление по руководству преобразованиями.

9. В последние годы были дополнительно расширены операции и обязанности Департамента. Общий бюджет операций по поддержанию мира, находящийся в ведении Департамента, был увеличен с 2,7 млрд. долл. США в 2001/02 году до 5 млрд. долл. США в период 2005/06 года, включая ресурсы на поддержку, оказываемую Департаментом 15 действующим миссиям по поддержанию мира совокупной численностью более чем 84 000 человек, как указано в таблице 1.

Таблица 1
Тенденции в ресурсах и численности операций по поддержанию мира в последние пять лет

	2001/02 год	2002/03 год	2003/04 год	2004/05 год	2005/06 год
Ресурсы					
Бюджет операций по поддержанию мира (в млрд. долл. США)	2,7	2,6	2,8	4,4	5,0
Численность					
Военные контингенты	38 100	34 901	48 988	55 909	61 748
Военные наблюдатели	1 826	1 929	2 022	2 166	2 692
Полиция Организации Объединенных Наций	7 957	6 181	5 251	6 765	7 371
Гражданский персонал в составе миссий	16 793	11 364	10 545	12 236	12 770
Итого	64 676	54 375	66 806	77 076	84 581

Источник: A/60/696.

10. Генеральный секретарь распорядился, чтобы все большее число мандатов полевых миссий носило многоаспектный комплексный характер. Кроме того, Департамент обеспечивает материально-техническую и административную поддержку для политических миссий и миссий в области миростроительства, которые находятся в ведении Департамента по политическим вопросам. Существует 14 таких миссий, в том числе 4, в отношении которых Департамент несет как оперативную, так и политическую ответственность. В предыдущем докладе УСВН рекомендовало, чтобы мандат Департамента был пересмотрен, с тем чтобы отразить его оперативную ответственность за специальные политические миссии⁸. Департамент принял эту рекомендацию.

11. В то же время после 2001 года организационная структура ДОПМ претерпела существенные изменения. Например, были реорганизованы Военный отдел и Отдел полиции, а также Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием, которые теперь непосредственно подчиняются заместите-

⁸ См. A/61/357.

лю Генерального секретаря. Кроме того, как было рекомендовано Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира, была создана Объединенная служба учебной подготовки путем объединения различных учебных подразделений⁹. В результате этих перемен произошло существенное изменение в соответствующих ролях, обязанностях и подотчетности в отношении этих важных видов деятельности.

12. Организационные компоненты Департамента подразделяются на пять основных подпрограмм: Управление операций, Управление по поддержке миссий, Военный отдел, Полицейский отдел и Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием. Подпрограммы в свою очередь включают различные отделы, службы, секции и подразделения, несущие ответственность за выполнение более конкретной специализированной деятельности на основе образования типичных функционально-организационных структур, как указано в приложении ниже.

13. Результаты обзора и собеседований, проведенных УСВН, свидетельствуют о том, что, несмотря на усилия старшего руководства, некоторые сотрудники Департамента не верят в то, что они получают адекватную информацию о предусмотренных реформой переменах и инициативах. Кроме того, организационная структура Департамента не была четко разъяснена большинству его партнеров и полевых миссий. По мнению УСВН, это в основном объясняется тем фактом, что бюллетень Генерального секретаря, в котором официально публикуются изменения в функциях и организационных подразделениях Департамента, не обновлялся с 2000 года¹⁰.

III. Управление, подотчетность и делегирование полномочий

14. Для того чтобы выполнить сложные обязанности по управлению миротворческими операциями при экономном расходовании бюджетных ресурсов, предоставленных государствами-членами, управленческие структуры Департамента должны обеспечить эффективное руководство и подотчетность. Как отмечается в докладе Генерального секретаря «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру — подотчетность»¹¹, всеобъемлющая система подотчетности зиждется на принципах, суть которых в том, что ответственность должна быть четко определена, руководители и сотрудники должны иметь ресурсы, возможности и полномочия для выполнения их соответствующих обязанностей и порядок подотчетности должен быть установлен на всех уровнях с помощью необходимых для этого механизмов. УСВН установило, что руководство и подотчетность, обеспечиваемые имеющимися управленческими структурами Департамента, следует укрепить в ряде областей.

⁹ *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 19 (A/59/19), часть первая, пункт 123.*

¹⁰ ST/SGB/2000/9.

¹¹ A/60/846/Add.6.

А. Разработка доктрины

15. Одной из основных обязанностей руководства Департамента является обеспечение получения всеми сотрудниками необходимых руководящих указаний и их информирования о том, каких результатов от них ожидают, как им следует выполнять поставленные задачи и за что они отвечают при исполнении своих обязанностей. Этого следует добиваться, разрабатывая формальные процессы и процедуры, регулирующие работу Департамента, как основы многоплановой миротворческой доктрины и управленческой культуры. Формальные процессы и процедуры должны служить также и средствами контроля, способствующими повышению целенаправленности операций Департамента и успешному достижению его целей. Доктрина должна быть частью внутренней системы контроля Департамента, призванной удерживать риск в допустимых пределах и обеспечивать, чтобы механизмы контроля способствовали утверждению принципов добросовестности и этических ценностей, как того требует Устав Организации Объединенных Наций.

16. Однако Департамент не имеет всеобъемлющей доктрины, которая включала бы формальные стандартные процессы и процедуры. Как следствие, сотрудники Департамента вынуждены импровизировать и использовать в каждом отдельном случае особые процессы и процедуры, которые иногда не согласованы между его различными подразделениями. Хотя в докладе Брахими и соответствующих докладах Генерального секретаря указывалось на этот недостаток, он все еще до конца не устранен. Рабочая группа Департамента по организационным вопросам программы реформы «Операции в пользу мира 2010» отметила в своем апрельском докладе 2006 года, что сотрудники Департамента озабочены тем, что их «задания и поручения нередко неясны и не ограничены по срокам, что затрудняет процесс их планирования и выполнения и усложняет установление ответственности сотрудников». Сотрудники также заявляли, что «ответственность является крайне распыленной» в Департаменте и что порядок подотчетности и ответственности руководителей высокого уровня в Департаменте следует очертить более четко.

17. Кроме того, отсутствие формальных процессов и процедур, регулирующих внутреннее делегирование полномочий, подрывает эффективность процессов принятия решений в Департаменте. В докладе Генерального секретаря о выполнении рекомендаций доклада Брахими¹² говорилось, что управленческая культура Департамента является сверхосторожной и не поощряет проявление инициативы руководителями среднего звена, в результате чего полномочия и решения слишком часто передаются вышестоящим инстанциям. Рабочая группа Департамента по организационным вопросам указала также, что «бытует мнение, что достижению эффективности препятствует отсутствие практики делегирования полномочий в рамках всего Департамента и что способность руководителей высшего звена концентрировать внимание на стратегической деятельности и руководстве можно было бы повысить, передав в нижестоящие инстанции выполнение некоторых административных и рутинных обязанностей».

¹² A/55/977.

18. Процессы и процедуры, регулирующие совместную междепартаментскую деятельность и взаимодействие с партнерами Департамента, были также в значительной мере неформальными и требовали доработки, о чем говорится в пунктах 56–65 ниже.

19. УСВН признает, что в контексте инициативы «Операции в пользу мира 2010» Департамент определил «доктрину» как ключевой компонент внедрения всеобъемлющей системы руководства миротворческой деятельностью Организации Объединенных Наций, которая вбирала бы в себя самый передовой опыт, разрабатывала политику и устанавливала стандартные оперативные процедуры. В ответ на рекомендацию предыдущего доклада УСВН¹³ Секция по передовому опыту поддержания мира Департамента разместила на веб-сайте Департамента многие директивы, действующие стандартные оперативные процедуры и другие руководящие указания и продолжает оказывать помощь в организационном оформлении и обновлении политики и процедур вместе с другими подразделениями Департамента.

20. Например, Управление по поддержке миссий инициировало масштабные мероприятия по разработке механизма стратегии действий и управления в сфере закупок для миротворческих миссий. В апреле 2006 года была учреждена целевая группа для разработки и внедрения к началу 2007 года усовершенствованных процедур с элементами эффективного внутреннего контроля, четким распределением обязанностей и унифицированной организационной структурой для всех подразделений, участвующих в процессе закупок.

21. В консультации со своими партнерами по миротворческим операциям Департамент также разработал всеобъемлющее руководство по процессу планирования комплексных миссий, которое в июне 2006 года было утверждено Генеральным секретарем как авторитетная основа для использования всеми департаментами Организации Объединенных Наций при планировании комплексных миссий.

22. Вместе с тем Департаменту следует подумать о том, как пользующиеся этой доктриной на ежедневной основе потребители — его персонал в Центральном учреждении и сотрудники миссий — могли бы лучше ее осмыслить и применять на практике. В ходе проведенного УСВН опроса сотрудники Департамента отмечали, что больше следует сделать для того, чтобы выяснить, что необходимо и что ожидают от персонала в контексте разработки доктрины. По мнению УСВН, разрабатываемая доктрина должна включать схемы организации деятельности, которые бы четко показывали производственный алгоритм, механизмы взаимодействия между подразделениями и порядок принятия управленческих решений для всех субъектов, участвующих в миротворческих и других операциях под руководством Департамента. Хотя Департамент уже приступил к организационному оформлению и обновлению процедур и составлению схем организации деятельности, сроки завершения этой работы на момент проведения проверки определены еще не были. Доктрина после ее разработки должна быть обнародована во всех ее деталях и надлежащим образом внедрена.

¹³ A/58/746, пункты 45–48.

В. Оценка эффективности работы и составление бюджета, ориентированного на результаты

23. Методология составления бюджета, ориентированного на результаты, является незаменимым инструментом оценки эффективности работы департаментов и программ Организации Объединенных Наций, обеспечивающим надлежащий уровень управления и подотчетности. Методология составления бюджета, ориентированного на результаты, призвана помочь обеспечить, чтобы выделенные Департаменту бюджетные ресурсы прямо увязывались с достижением его целей и чтобы результаты оценивались с использованием установленных и поддающихся измерению критериев результативности. В настоящее время принята практика сравнения фактических результатов с целевыми показателями результативности в конце бюджетного периода в докладе об исполнении бюджета.

24. Хотя УСВН признает, что методология составления бюджета, ориентированного на результаты, в Департаменте с момента ее внедрения в бюджетном цикле 2003/04 года изменилась к лучшему, ее использование в качестве системы оценки эффективности работы или стратегического механизма управления операциями Департамента еще недостаточно широко распространено. Нет явных признаков того, что показатели результативности включены в планы работы руководителей и сотрудников Департамента или что их труд периодически оценивался на основе такого рода методологии. На уровне подпрограмм некоторые руководители линейных подразделений и сотрудники не знали своих показателей результативности работы по методу составления бюджета, ориентированного на результаты. Более того, УСВН не нашло эффективной структуры или достаточных оснований для подтверждения, что Канцелярия заместителя Генерального секретаря осуществляла надлежащий контроль исполнения пяти подпрограмм Департамента, обеспечивая достижение ими целевых показателей результативности. По мнению УСВН, в Канцелярию заместителя Генерального секретаря необходимо назначить специального сотрудника по вопросам оценки, который отвечал бы за контроль исполнения подпрограмм, используя для этого соответствующие производственные данные и приемлемую методологию оценки.

25. Методологию составления бюджета Департамента, ориентированного на результаты, необходимо также лучше увязать с возложенными на его подпрограммы основными функциями. Например, исходя из мандата Департамента, Управлению операций поручено «координировать и систематизировать использование ресурсов Департамента и других подразделений»¹⁴. По мнению УСВН, используемая в настоящее время в Управлении методология составления бюджета, ориентированного на результаты, не позволяет надлежащим образом оценивать результаты выполнения его координирующей и систематизирующей функций. *В своем ответе на проект доклада УСВН о проверке Департамент заявил, что в методологии составления бюджета, ориентированного на результаты, на 2005/06 год и 2007/08 год в качестве второго и третьего ожидаемых достижений указаны: быстрое развертывание и учреждение миротворческих операций в соответствии с мандатами Совета Безопасности и повышение экономичности и эффективности миротворческих*

¹⁴ ST/SGB/2000/9, пункт 5.3(с).

операций. Эти достижения при их рассмотрении с использованием показателей результативности и запланированных мероприятий позволяют дать оценку работе Управления операций в плане координации и систематизации использования ресурсов Департамента и других подразделений. Тем не менее УСВН считает, что показатели эффективности выполнения работы, установленные Департаментом, должны быть пересмотрены для правильной оценки вышеуказанных функций Управления операций.

26. Департаменту следует обеспечить, чтобы результаты выполнения его подпрограмм оценивались с учетом их конкретных обязанностей. Некоторые ключевые показатели эффективности выполнения работы Департамента не соответствовали функциям и роду деятельности в рамках подпрограмм. Например, один из показателей по Военному отделу связан с «развертыванием военных компонентов в установленные для конкретных операций сроки»¹⁵ с целью достижения 60-процентного показателя развертывания в установленный срок, как это было запланировано на бюджетный цикл 2006/07 года. Однако, по мнению УСВН, Отдел должен нести ответственность только за *мобилизацию* военных компонентов, а не за *развертывание* в целом, поскольку развертыванию военных компонентов должна предшествовать большая работа, которая должна быть проделана в рамках других подпрограмм. Например, Управление операций обеспечивает политическую оценку, а Управление по поддержке миссий отвечает за принятие комплексных мер материально-технического обеспечения, включая доработку меморандумов о взаимопонимании с предоставляющими войска странами. Другие вспомогательные мероприятия, такие, как закупка транспортных средств для перевозки военнослужащих и военно-технического имущества, также необходимы для развертывания.

27. Департамент предпринял шаги к ответу на предыдущие замечания УСВН в отношении того, что процесс составления бюджета, ориентированного на результаты, происходит в отрыве от планирования Департаментом новых полевых миссий и что процессы составления такого бюджета полевых миссий не увязаны с их стратегическим планированием осуществления мандата¹⁶. Руководящие указания по процессу планирования комплексных миссий требуют обязательной увязки стратегического планирования и составления бюджета, ориентированного на результаты, новых полевых миссий. Процесс составления такого бюджета не противоречит также концепции управления всеми оперативными районами и оценки достижений по результатам, которая предлагалась в докладе о всеобъемлющем обзоре системы управления и надзора в рамках Организации Объединенных Наций, проводившемся независимым Руководящим комитетом по осуществлению итогового документа Всемирного саммита 2005 года¹⁷.

¹⁵ A/60/6 (Раздел 5), таблица 5.13, показатель достижения результатов (a) (i).

¹⁶ См. A/60/717.

¹⁷ A/60/883 и Add.1–2.

С. Делегирование полномочий на осуществление ключевых административных функций и функций материально-технической поддержки

28. Департамент операций по поддержанию мира осуществляет административные функции и функции материально-технической поддержки, в частности снабжение полевых миссий, набор персонала, информационно-техническое обеспечение, финансирование и составление бюджета, на основании полномочий, делегированных Департаментом по вопросам управления. Поэтому оба департамента должны тесно координировать свои действия, чтобы сбалансировать оперативные потребности в целях контроля эффективности исполнения полномочий, делегированных Департаментом по вопросам управления.

29. При этом по итогам проводившихся ранее УСВН ревизий было установлено, что средства внутреннего контроля и соблюдение правил и положений Организации Объединенных Наций при выполнении этих функций были неадекватными вследствие несоответствующей структуры и порядка применения средств внутреннего контроля. УСВН рекомендовало укрепить соответствующие средства внутреннего контроля и подотчетность руководителей на всех уровнях¹⁶.

30. В ответ на рекомендации УСВН Департамент и некоторые миротворческие миссии отметили, что некоторые правила и положения Организации Объединенных Наций являются устаревшими, слишком жесткими и не отвечающими сегодняшним реалиям на местах в миротворческих миссиях. Кроме того, они заявили, что правила и положения нуждаются в согласовании между учреждениями Организации Объединенных Наций и полевыми миссиями. Вместе с тем в обоснование этих мнений какие-либо конкретные случаи или примеры УСВН приведены не были.

31. Всеобъемлющая проверка Департамента, проведенная УСВН, позволила выявить случаи несоблюдения правил и положений и недостатки в подотчетности руководителей на всех оперативных уровнях и установить, что «одной из коренных причин такого положения дел является нежелание руководства спрашивать с сотрудников за нарушение правил и положений и служебные упущения»¹⁸. По мнению УСВН, Департаменту необходимо выявить финансовые правила и процедуры, которые, как он считает, могут негативно сказаться на миротворческих операциях, и при необходимости довести те из них, которые нуждаются в переработке, до сведения Департамента по вопросам управления для пересмотра и представления, где это уместно, на утверждение в законодательные органы.

32. *В своем ответе на проект доклада УСВН о проверке Департамент указал, что некоторые процедуры краткосрочного характера в поддержку оперативного развертывания новых или расширенных миссий Организации Объединенных Наций были разработаны совместно с Департаментом по вопросам управления и одобрены Генеральным секретарем. Эти особые меры включали, в частности: а) перераспределение гражданского персонала без объявления о вакансиях и с сохранением имеющихся делегированных полномочий до завершения процесса официального назначения в соответствии с бюллетенем*

¹⁸ A/60/717, резюме, четвертый пункт.

нем ST/SGB/2005/7 Генерального секретаря от 13 апреля 2005 года; b) временная отмена для всех государств-членов требования, касающегося двухмесячного уведомления относительно безвозмездно предоставляемого персонала; c) временную отмену действующего в настоящее время трехмесячного ограничения на временное привлечение гражданского персонала; d) использование временного персонала общего назначения для создания дополнительной кадровой базы в области планирования в Центральных учреждениях и на местах; e) расширение полномочий, касающихся закупок; f) оформление писем-заказов с предоставляющими войска странами без применения процедуры конкурентных торгов и без одобрения Комитета Центральных учреждений по контрактам в случаях, когда требуется немедленная поддержка, а расходы расцениваются как разумные; и g) заключение без применения процедуры конкурентных торгов с единственным подрядчиком контрактов на предоставление услуг по материально-техническому обеспечению, если применение обычных процедур закупок окажется невозможным из-за отсутствия на это времени, при условии положительного решения со стороны заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и с согласия заместителя Генерального секретаря по вопросам управления.

33. Департамент операций по поддержанию мира отметил также, что другие конкретные вопросы, касающиеся людских ресурсов, были переданы в Департамент по вопросам управления, включая: a) отсутствие возможности перераспределять персонал из одной миссии в другую для удовлетворения срочных оперативных потребностей; b) строгие критерии отбора и применения классификационных требований при определении класса и разряда при приеме на службу по различным действующим контрактам; и c) длительный процесс и неясные процедуры назначения сотрудников, выполняющих важные функции в управлении финансовыми, людскими и материальными ресурсами. Для решения этих задач Генеральный секретарь рекомендовал в рамках его предложений по реформе людских ресурсов¹⁹ учредить 2500 должностей кадровых гражданских служащих категорий специалистов и полевой службы среди миротворческого персонала для удовлетворения базовых миротворческих потребностей по принципиально важным функциональным направлениям деятельности в профильной, материально-технической и административной областях. Этот кадровый миротворческий персонал будет управляться Департаментом операций по поддержанию мира в централизованном порядке и будет подлежать ротации и быстрому развертыванию для удовлетворения оперативных нужд.

Полномочия на осуществление закупок

34. УСВН ранее сообщало о ряде недостатков в закупочной деятельности Департамента операций по поддержанию мира, указывая на систематические нарушения правил и положений Организации Объединенных Наций и на вообще слабые или отсутствующие системы внутреннего контроля, что создает высокий риск мошенничества и злоупотреблений¹⁶. Отрадно отметить, что Департамент уже прилагает усилия к уменьшению такого риска, о чем говорится в пункте 20 выше. Наряду с этим Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по вопросам управления пересматривают структуру управления

¹⁹ A/61/255, пункт 401.

снабженческими кадрами в миротворческих операциях и программы подготовки кадров полевых миссий.

35. В закупочной деятельности для нужд полевых миссий участвуют сотрудники миссий, Департамента операций по поддержанию мира и Департамента по вопросам управления. На основании переданных совсем недавно Генеральным секретарем полномочий заместитель Генерального секретаря по вопросам управления делегировал полномочия на осуществление закупок помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию Департамента по вопросам управления циркуляром ST/AI/2004/1 от 8 марта 2004 года. Меморандумом от 16 февраля 2005 года помощник Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию передал полномочия на осуществление закупок для полевых миссий помощнику Генерального секретаря по поддержке миссий Департамента операций по поддержанию мира, который принял полномочия, подтвердив это меморандумом от 7 июня 2005 года²⁰, и, в свою очередь, делегировал эти полномочия в полевые миссии. При этом полномочия на осуществление закупок на сумму свыше 200 000 долл. США помощником Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию Департаменту операций по поддержанию мира переданы не были, за исключением закупок для удовлетворения основных потребностей полевых миссий на сумму до 1 млн. долл. США. Контракты на закупки на суммы сверх установленных в делегированных полномочиях передаются на рассмотрение Комитета Центральных учреждений по контрактам. В ходе проводившегося УСВН опроса сотрудники миссий сделали ряд замечаний по относящимся к закупкам вопросам, из которых следовало, что необходимо усилить контроль со стороны Департамента операций по поддержанию мира над закупочной деятельностью на местах, проанализировать эффективность делегирования полномочий Департаменту и пересмотреть пороговые финансовые параметры Комитета Центральных учреждений по контрактам. К примеру, сотрудники Департамента и миссий отметили, что:

а) постоянно имеют место задержки с закупкой товаров и предоставлением услуг полевым миссиям;

б) со стороны Департамента необходим основательный анализ закупок на местах на суммы, превышающие установленные на основании делегированных полномочий лимиты, до передачи дел о закупках в Комитет Центральных учреждений по контрактам. В данный момент Департамент не осуществляет контроля над этим процессом и его роль ограничивается представлениями в Комитет Центральных учреждений по контрактам или ответами на некоторые вопросы Комитета от имени миссий. Со своей стороны Служба закупок Департамента по вопросам управления напрямую связывается с миссиями по вопросам, касающимся закупочных решений.

²⁰ Помощник Генерального секретаря по поддержке миссий отметил в своем меморандуме, что «хотя УПМ [Управление по поддержке миссий] будет делать все возможное для принятия на себя дополнительных обязанностей в пределах имеющихся кадровых ресурсов, для обеспечения надлежащего исполнения этих полномочий может возникнуть необходимость в дополнительных ресурсах. Этот вопрос следует рассматривать в контексте проверки полномочий в 2006 году».

36. Недавно были приняты меры по снижению остроты этих проблем. Генеральный секретарь в своем докладе «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру — реформа системы закупок»²¹ рекомендовал пересмотреть предельный показатель стоимости в отношении закупок, подлежащих проверке со стороны Комитета Центральных учреждений по контрактам, с тем чтобы этот Комитет мог посвящать больше времени стратегически значимым вопросам снабжения, и создать в Департаменте специальное подразделение, которое приняло бы на себя ответственность за делегированные Департаменту полномочия на осуществление закупок на уровне штаб-квартиры и на местах и отчитывалось за их выполнение.

37. Следует отметить, что в своем докладе за 2002 год²² УСВН рекомендовало повысить пороговые финансовые параметры Комитета Центральных учреждений по контрактам с 200 000 долл. США до 1 млн. долл. США. УСВН указало, что секретариат Комитета Центральных учреждений по контрактам не имеет достаточных кадровых ресурсов, чтобы служить адекватным механизмом внутреннего контроля, и что введение пороговой величины в 1 млн. долл. США позволит уменьшить рабочую нагрузку на Комитет на 66 процентов и сократить срок реализации заказов на закупки. Однако Департамент по вопросам управления не принял эту рекомендацию.

38. Как отмечается в пункте 35 выше, лимиты на финансирование закупок для удовлетворения основных потребностей (а именно товары и услуги первой необходимости, которые в силу своей природы могут приобретаться на месте) на основании делегированных Департаменту операций по поддержанию мира полномочий были повышены до 1 млн. долл. США. По мнению УСВН, создание специального подразделения в Департаменте операций по поддержанию мира, которое взяло бы на себя ответственность за эти делегированные полномочия и отчитывалось за их исполнение, является необходимым шагом к обеспечению требуемого внутреннего контроля над закупочной деятельностью в полевых операциях. Департамент операций по поддержанию мира и Департамент по вопросам управления должны разработать механизмы надлежащего контроля с учетом возросших полномочий первого в сфере осуществления закупок.

Информационно-коммуникационные технологии

39. В своем недавнем докладе о всеобъемлющей управленческой проверке Департамент операций по поддержанию мира⁵ УСВН рекомендовало изменить место Службы информационно-коммуникационных технологий в структуре Управления по поддержке миссий, с тем чтобы она подчинялась непосредственно заместителю Генерального секретаря и предоставляла услуги и осуществляла стратегическое руководство в вопросах технологического обеспечения в Департаменте, а не только в полевых миссиях. УСВН установило, что место, которое Служба занимает ныне в организационной структуре, является причиной неэкономного распределения ресурсов и препятствует эффективному предоставлению услуг. УСВН установило также, что структура отчетности Службы мешает эффективной пропаганде повестки дня в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) на самом высоком уровне в Департа-

²¹ A/60/846/Add.5 и Corr.1.

²² Задание УСВН AN2001/62/2.

менте, что необходимо для выполнения стратегического мандата Службы и оптимального использования ИКТ во всем Департаменте.

40. Кроме того, Департамент не располагает до конца разработанной стратегией информационного обеспечения, а имеющийся у него потенциал используется для удовлетворения особых потребностей служб и отделов Департамента. Несколько подразделений информационного обеспечения в рамках других служб и отделов Департамента самостоятельно создали информационные системы, которые не гармонизированы и не приведены в соответствие с системами Службы информационно-коммуникационных технологий. Такое положение дел идет вразрез с инициативой Генерального секретаря в области ИКТ (ST/AI/2005/10), которая призывает обеспечить упорядоченное и скоординированное использование ИКТ. Эффективность и другие выгоды, ожидаемые от автоматизации и внедрения информационной технологии, необходимо максимизировать. В связи с этим УСВН подтверждает свою предыдущую рекомендацию о том, чтобы Департамент завершил разработку своей стратегии информационного обеспечения, внимательно проанализировал реализуемые в области использования информационных систем инициативы достижения эксплуатационной совместимости и межсетевое обмена с действующими и будущими информационными системами и, соответственно, изменил место подразделения информационного обеспечения в структуре Департамента¹⁶.

Финансы и бюджет

41. Ответственность и подотчетность являются ключевыми факторами надлежащего управления миротворческими операциями. Однако ответственность применительно к бюджету и финансам четко не определена на уровне миссий или штаб-квартиры. На местах ответственным за подготовку бюджета считается руководитель миссии, в то время как финансовая ответственность возложена на директора администрации. Точно так же порядок отчетности руководителя миссии перед Советом Безопасности, Генеральным секретарем и Департаментом формально не определен и не соблюдается.

42. Всеобъемлющая управленческая проверка Департамента со стороны УСВН выявила факты дублирования в работе его Службы финансового управления и обеспечения и Управления по планированию программ, бюджету и счетам Управления по вопросам управления в сфере бюджетных и финансовых операций¹⁶. Контролер выделяет средства Департаменту операций по поддержанию мира, который затем выделяет их своим полевым миссиям. Служба финансового управления и обеспечения и Управление по планированию программ, бюджету и счетам в свою очередь несут ответственность за финансовую отчетность и контроль расходования бюджетных средств миссий. Хотя Департамент по вопросам управления и Департамент операций по поддержанию мира уточнили, что их роли в проверке бюджетов миссий не совпадают, оба департамента согласились упорядочить бюджетный процесс миротворческих операций и устранить любое дублирование. Департаменты также согласились, что Отдел счетов Управления по планированию программ, бюджету и счетам будет заниматься проверкой счетов миссий.

43. На принципиально важном раннем этапе организации новых миротворческих операций, когда бюджет миссий еще не утвержден, Департамент операций по поддержанию мира использует предмандатные полномочия на принятие финансовых обязательств для начала операций по материально-технической

поддержке. При этом в докладе о всеобъемлющей управленческой проверке УСВН пришло к заключению, что установленный в настоящее время верхний предел в 50 млн. долл. США по сумме финансируемых за счет средств Резервного фонда для операций по поддержанию мира обязательств, которые могут быть приняты до утверждения бюджета, уже недостаточен для крупных миссий, а также ввиду того, что сумма полномочий на принятие предмандатных финансовых обязательств включает также средства на пополнение стратегических запасов для развертывания. Недостаточность средств, выделяемых на основании предмандатных полномочий на принятие финансовых обязательств, может сделать невозможным своевременное создание соответствующих организационных структур и структур отчетности, необходимых для эффективного управления Департаментом операций по поддержанию мира и полевыми миссиями, то есть разделение функций и набор основного персонала. Департамент по вопросам управления согласился с рекомендациями УСВН о проведении исследования и направлении запроса о соответствующем увеличении полномочий на принятие финансовых обязательств до утверждения мандата. Однако никаких мер еще принято не было.

Управление людскими ресурсами

44. В 1994 году Управление людских ресурсов Департамента по вопросам управления делегировало полномочия на набор персонала для полевых миссий Департамента операций по поддержанию мира при том понимании, что это поможет ему обеспечивать более эффективное и оперативное укомплектование штатами миротворческих операций. Таким образом, Департамент операций по поддержанию мира отвечает за набор, расстановку и администрирование международных гражданских сотрудников, служащих в полевых миссиях. Эти функции выполняет созданная в Департаменте операций по поддержанию мира Служба кадрового управления и обеспечения.

45. В ходе всеобъемлющей управленческой проверки Департамента операций по поддержанию мира УСВН установило, что осуществления этих делегированных полномочий оказалось недостаточно, поскольку Департамент операций по поддержанию мира в свою очередь не передал полномочия на набор кадров в полевые миссии, за исключением делегирования ограниченных полномочий подобного рода Миссии Организации Объединенных Наций по делам Временной администрации в Косово и Временной администрации Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе¹⁶. Вместо этого Служба кадрового управления и обеспечения стала своего рода посредником между Управлением людских ресурсов и полевыми миссиями. По информации Департамента по вопросам управления, Управление людских ресурсов не осуществляет эффективного контроля исполнения делегированных Департаменту операций по поддержанию мира полномочий из-за ограниченности ресурсов. В связи с этим УСВН рекомендовало, чтобы Департамент по вопросам управления провел всеобъемлющую и объективную проверку для оценки степени эффективности делегирования полномочий Департаменту операций по поддержанию мира. Управление людских ресурсов уведомило, что эта проверка недавно началась.

46. Одной из главных функций руководства является обеспечение своевременного и необходимого набора кадров во всех ключевых оперативных областях. По состоянию на 31 мая 2005 года общая норма вакансий в миссиях составляла 23 процента, а по международной категории специалистов и выше —

32 процента. Норма вакансий выше 20 процентов в действующих миссиях может отрицательно сказаться на выполнении мандата миссий. Как отмечается в докладе УСВН, Служба кадрового управления и обеспечения и Управление людских ресурсов не приняли должных мер к регулированию нормы вакансий, и УСВН рекомендовало разработать планы действий в каждой миссии для регулирования нормы вакансий и определения целевых заданий по достижению желаемого уровня укомплектования кадрами. В ответ на рекомендацию УСВН Департамент операций по поддержанию мира установил показатель исполнения по норме вакансий в ходе составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, на уровне 7 процентов в миссиях, включая целевое задание по достижению нормы вакансий в 5 процентов по национальному персоналу на бюджетный период 2006/07 года.

47. Руководители Департамента операций по поддержанию мира указывали, что объем ресурсов, особенно укомплектование кадрами подразделения поддержки миссий в штаб-квартире, не соизмеримо с ростом масштабов и задач многоаспектных миротворческих операций за последние пять лет. Не вызывает сомнения тот факт, что у Департамента операций по поддержанию мира должны быть необходимые ресурсы для выполнения им обязанностей по поддержке миссий в сфере ответственности и подотчетности. Однако УСВН не в состоянии комментировать, является ли нынешний уровень укомплектования кадрами Департамента и его других ресурсов достаточным, поскольку Департамент не установил исходный ресурсный коэффициент, соизмеримый с потребностями в плане поддержки миссий, как это было рекомендовано в докладе Брахими в 2000 году. Департаменту следует провести это обследование как можно скорее и проанализировать имеющийся у Департамента операций по поддержанию мира и Департамента по вопросам управления потенциал в Центральных учреждениях и в полевых миссиях, выполняющий аналогичные функции поддержки, с тем чтобы уменьшить число случаев дублирования и параллелизма в работе.

План развития карьеры

48. Проводимые УСВН опросы и результаты предпринятого ею обследования показали, что уровень квалификации и знаний персонала нередко не отвечает предъявляемым к таким специалистам требованиям. Разрыв существует на различных уровнях в Центральных учреждениях и в миссиях. Одна из основных причин такого положения дел заключается в том, что миротворческие операции никогда не рекламировались как потенциальная стезя долгосрочного карьерного роста сотрудников. И это несмотря на то, что Организация Объединенных Наций осуществляет миротворческую деятельность почти шесть десятилетий, доказывая, что миротворчество стало ядром и неотъемлемой отличительной чертой деятельности Организации Объединенных Наций. Из-за отсутствия структурированных планов развития карьеры миротворцев Департамент операций по поддержанию мира рискует оказаться неспособным мобилизовать и подготовить резерв штатных сотрудников, которые обладали бы всесторонними знаниями в области проведения миротворческих операций, что в долгосрочной перспективе принесет пользу Организации. По мнению УСВН, срочно необходимо учредить всеобъемлющую программу развития карьеры и создать систему ее поддержки. Департамент уже сделал первые шаги для решения этой проблемы, создав в июле 2006 года Службу комплексной подготовки кадров

при Управлении по руководству преобразованиями в целях повышения степени готовности всех категорий сотрудников к службе в полевых миссиях и обеспечения текущей профессиональной подготовки и обучения персонала.

49. В своей стратегии реформы «Операции в пользу мира 2010» Департамент операций по поддержанию мира признал, что его сотрудники являются основным активом и что следует использовать более профессиональный подход к набору и удержанию кадров, имеющих высокую квалификацию и большой опыт в области проведения операций в пользу мира. *В своем ответе на проект доклада УСВН о проверке Департамент отметил, что больше следует сделать для устранения коренных причин 30-процентной текучести кадров категории специалистов на местах и решения проблемы сохраняющегося высокого уровня вакансий в миротворческих операциях Организации Объединенных Наций, чтобы создать стабильный кадровый резерв, который можно было бы обучить и подготовить для удовлетворения организационных нужд. С этой целью Генеральный секретарь уже представил предложения по сглаживанию заметных различий в условиях службы сотрудников в полевых операциях, включая введение единого контракта найма персонала по одной серии правил о персонале, присвоение миссиям категории «семейной» или «несемейной», исходя из обстановки в области безопасности, и унификацию условий службы сотрудников в «несемейных» миссиях с условиями службы в учреждениях, фондах и программах Организации Объединенных Наций.* Кроме того, в докладе Генерального секретаря «Инвестирование в Организацию Объединенных Наций: на пути к усилению Организации по всему миру»²³ отмечалось, что в будущем персонал Организации Объединенных Наций будет иметь в своем составе ядро кадровых международных гражданских служащих на долгосрочных контрактах. Как отмечается в пункте 33 выше, в миротворческих и других специальных миссиях будет выделено 2500 должностей набираемых на международной основе сотрудников, которые образуют этот необходимый контингент.

D. Механизм общеорганизационного управления рисками как часть системы внутреннего контроля

50. Все организации сталкиваются с неопределенностью, и для руководства задача состоит в том, чтобы определить границы приемлемого риска в достижении поставленных целей. Это особенно актуально для динамичной рабочей среды Департамента операций по поддержанию мира. УСВН весьма обеспокоено тем, что Организация, включая Департамент операций по поддержанию мира, еще не внедрила систему внутреннего контроля, в том числе процесс общеорганизационного управления рисками в соответствии с эффективной практикой в организациях государственного сектора. Как таковому Департаменту необходимо внедрить такие процедуры как часть своей системы внутреннего контроля. Комитет спонсорских организаций Комиссии Трэдуэя (КОСО)²⁴, организация, посвятившая себя делу повышения качества финансо-

²³ A/60/692 и Согг.1.

²⁴ КОСО был основан в 1985 году как спонсор Национальной комиссии по поддельной финансовой отчетности, независимого учреждения частного сектора, занимающегося изучением причинно-следственных факторов, которые могут обусловить представление поддельной финансовой отчетности, и выработкой рекомендаций для публичных акционерных компаний и их независимых ревизоров, Комиссии США по ценным бумагам

вой отчетности с помощью внедрения принципов профессиональной этики, средств эффективного внутреннего контроля и методов корпоративного управления, дал следующее определение общеорганизационного управления рисками: «процесс, осуществляемый советом директоров, руководством и другим персоналом предприятия и применяемый при выработке стратегии и в общеорганизационном масштабе с целью определить потенциальные события, которые могут затронуть предприятие, и управлять риском таким образом, чтобы он был в приемлемых границах, обеспечивая в разумных пределах гарантии достижения целей предприятия». Международная организация высших ревизионных учреждений (МОВРУ)²⁵ одобрила и инкорпорировала концепцию системы контроля КОСО в руководящие принципы МОВРУ в отношении стандартов внутреннего контроля для государственного сектора.

51. Оценка внешнего риска Департамента операций по поддержанию мира, проводившаяся по заказу УСВН в 2006 году, позволила выявить ключевые факторы риска для Департамента и установить, что является высоким и что в значительной степени отсутствуют формальные административные процедуры в большинстве управленческих и оперативных областей. По результатам оценки был сделан вывод, что необходимо разработать механизм управления риском, особенно в отношении управления ресурсами, административных процедур и информационного обеспечения. Департамент теперь должен произвести оценку своих возможностей управлять риском и откорректировать имеющиеся процедуры, чтобы улучшить свою общую методологию управления риском.

Е. Структура функции контроля

52. Деятельность Департамента операций по поддержанию мира носит многогранный характер, и ему приходится решать сложные задачи. Он подвержен различным рискам, которые необходимо отслеживать и контролировать. Эффективная интеграция целей подпрограмм имеет первостепенное значение. Несмотря на это, функция контроля Департамента структурирована неадекватно, в результате чего подпрограммам приходится, как правило, контролировать свою собственную работу. По мнению УСВН, некоторые сферы функции контроля имеют принципиальное значение и должны быть оптимизированы в рамках Канцелярии заместителя Генерального секретаря. Сюда относятся: принципы составления бюджета Департамента, ориентированного на результаты, и оценка эффективности подпрограмм, общеорганизационное управление рисками, его стратегия управления информацией, руководство преобразованиями в

и биржам и других органов нормативно-правового регулирования, а также учебных заведений. Спонсорами Национальной комиссии выступили совместно пять основных профессиональных ассоциаций в Соединенных Штатах Америки: Американская ассоциация бухгалтерского учета, Американский институт дипломированных бухгалтеров высшей квалификации, Международная ассоциация финансовых исполнительных директоров, Институт внутренних аудиторов и Национальная ассоциация бухгалтеров (ныне Институт управленческих бухгалтеров).

²⁵ МОВРУ является профессиональной организацией высших ревизионных учреждений в странах, входящих в состав Организации Объединенных Наций или ее специализированных учреждений. Высшие ревизионные учреждения играют важную роль в аудите счетов и операций правительств и в пропаганде эффективных принципов финансового управления и отчетности.

поддержку инициативы о реформе, разработка доктрины, передовой опыт и извлечение уроков.

53. Деятельность в области контроля тесно взаимосвязана и требует хорошо организованной структуры, чтобы обеспечить и дать максимальный эффект Департаменту в плане гарантий, что его цели будут достигнуты. К тому же партнеры Департамента по операциям в пользу мира в ответ на опрос УСВН отметили необходимость учреждения в Департаменте формального централизованного подразделения по распространению и пропаганде политики. Хотя Управление по руководству преобразованиями и Секция по передовому опыту поддержания мира в настоящее время находятся в структурном отношении в Канцелярии заместителя Генерального секретаря, их работе следует придать более целенаправленный характер.

IV. Взаимодействие, координация и сотрудничество с партнерами

A. Отношения с партнерами при осуществлении миротворческих операций

54. Хотя Департамент операций по поддержанию мира является ведущим департаментом по операциям по поддержанию мира, при осуществлении нынешних многопрофильных миротворческих операций он, как это показано в таблице 2, использует помощь, оказываемую большим числом партнеров в Центральном учреждениях и на местах. Некоторые партнеры, особенно учреждения Организации Объединенных Наций, которые входят в состав страновых групп, обладают преимуществами, обусловленными наличием у них знаний и опыта, накопленных на местах, в связи с тем, что в большинстве стран, в которых наблюдаются конфликты, они развернули свою деятельность задолго до того, как Департамент учредил там свои миссии. Некоторые партнеры располагают специальными знаниями и информацией, которых у Департамента может не иметься. Его Управление операций отвечает за общее взаимодействие и поддержание связей с этими партнерами, тогда как Управление поддержки миссий выполняет функции, связанные с административным и материально-техническим обеспечением, в рамках полномочий, делегированных ему Департаментом по вопросам управления, и осуществляет взаимодействие с соответствующими партнерами в областях оперативной поддержки. Его Военный и Полицейский отделы, а также Служба по вопросам деятельности, связанной с разминированием, также осуществляют взаимодействие с внешними партнерами в их соответствующих областях деятельности.

Таблица 2

Ключевые партнеры Департамента и их основные функции в рамках осуществления миротворческих операций

Партнеры	Функции и области деятельности
Департамент по вопросам управления	Функции административного и материально-технического обеспечения, связанные с финансами, составлением бюджета, закупками, наймом персонала и стратегией в области информационных технологий
Департамент общественной информации	Стратегия в области общественной информации и коммуникации
Департамент по политическим вопросам	Политическое и основное руководство специальными политическими миссиями и процессом планирования
Управление по правовым вопросам	Законность и правопорядок
Управление по координации гуманитарных вопросов	Гуманитарная помощь
Департамент по вопросам охраны и безопасности	Безопасность
Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека	Права человека
Полевые миссии, осуществляемые под руководством Департамента	Выполнение их мандатов
Детский фонд Организации Объединенных Наций	Защита детей
Программа развития Организации Объединенных Наций и другие учреждения, входящие в состав страновых групп Организации Объединенных Наций	Различные вопросы социально-экономического развития, включение в процесс разоружения, демобилизации и реинтеграции
Африканский союз, Европейский союз, Организация Североатлантического договора и другие внешние партнеры	Сотрудничество, координация и консультативная помощь при осуществлении миротворческих операций

55. УСВН провело обзор среди ключевых партнеров Департамента для определения эффективности их взаимодействия, координации и сотрудничества при осуществлении миротворческих операций. В целом партнеры сообщили, что взаимодействие и отношения Департамента с ними являются удовлетворительными. Большинство респондентов заявили, что политическая и директивная поддержка, предоставляемая Департаментом, является адекватной и что Департамент может эффективно координировать деятельность и обеспечивать достижение результатов в кризисных ситуациях.

56. Вместе с тем большинство респондентов высказали мнение о том, что уровень коммуникации и сотрудничества между Департаментом и его партнерами можно было бы еще более повысить. Ниже кратко излагаются основные замечания, высказанные ключевыми партнерами:

а) необходим единый пункт связи между штаб-квартирой ДОПМ и полевыми миссиями;

б) Департаменту необходимо разработать официально установленный и четко определенный круг ведения для обеспечения взаимодействия, сотрудничества и координации с его партнерами при осуществлении миротворческих операций;

в) партнеры взаимодействуют с Департаментом главным образом на основе разовых контактов и в неофициальном порядке, что в определенном смысле является эффективным, но не способствует применению действенного или последовательного подхода;

г) организационную культуру следует изменить в связи с необходимостью обеспечения большей открытости в сфере коммуникации и при обмене информацией для изложения различных мнений в отношении миротворческих операций;

е) старшему руководству Департамента необходимо обеспечивать директивные указания в отношении стратегических приоритетов, которые должны лежать в основе общих коммуникационных стратегий Департамента.

57. В ходе проведенных УСВН проверок деятельности по управлению операциями по поддержанию мира и политическими миссиями и их поддержке²⁶ было установлено, что две провозглашенные Генеральным секретарем ключевые стратегии сотрудничества и координации между Департаментом и Департаментом по политическим вопросам (размещение в одном месте региональных отделов Департамента по политическим вопросам и Департамента операций по поддержанию мира и создание междепартаментских целевых групп²⁷) не были в достаточной мере осуществлены. Также сотрудники обоих департаментов сообщили, что, по их мнению, степень эффективности взаимодействия, координации и сотрудничества варьируется от надлежащей до контрпродуктивной. Хотя руководство Департамента операций по поддержанию мира заявляет, что функция, связанная с политическими вопросами при осуществлении миротворческих операций, не дублирует любую из его функций, по мнению УСВН, политические функции, выполняемые двумя департаментами, в определенной степени дублируют друг друга⁸.

58. Департамент операций по поддержанию мира признал необходимость создания механизма для интерактивных партнерских связей в качестве одного из пяти элементов его инициативы по реформе «Операции в пользу мира 2010». По мнению УСВН, на рабочем уровне необходимо разработать и осуществлять планы действий, касающиеся партнерских связей Департамента с другими департаментами, учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций и другими внешними партнерами. *Департамент заявил, что он принимает меры для укрепления внешней интеграции деятельности*

²⁶ Проверки УСВН AP2006/560/01 и AP2006/600/15.

²⁷ См. A/55/977.

Департамента с деятельностью его партнеров при осуществлении миротворческих операций посредством разработки общих стратегий, таких, как программа разоружения, демобилизации и реинтеграции, и за счет планируемого создания небольшой группы для управления отношениями с партнерами.

В. Процесс планирования комплексных миссий

59. Поскольку Департамент по поручению Генерального секретаря отвечает за планирование миротворческих миссий, процесс планирования комплексных миссий является одним из ключевых видов деятельности, требующих участия партнеров Департамента.

60. В соответствии с рекомендацией, содержащейся в докладе Брахими, ключевая стратегия планирования комплексных миссий осуществляется за счет создания целевых групп по планированию комплексных миссий. Они рассматривались в качестве стандартных инструментов планирования и поддержки конкретных миссий. Сотрудники целевых групп должны были командироваться из подразделений системы Организации Объединенных Наций для работы с Департаментом, а руководители целевых групп — временно осуществлять руководство командированным персоналом.

61. Генеральный секретарь пришел к выводу о том, что эта стратегия является эффективной только в случае обмена информацией и менее успешной — в качестве механизма стратегического планирования и управления²⁸.

62. Ключевые партнеры с учетом их участия в работе целевых групп по планированию комплексных миссий в ходе предыдущей деятельности по планированию миссий и накопленного ими опыта высказали следующие замечания:

а) партнеров не подключают к работе на начальных этапах, и поэтому им зачастую приходится поднимать вопрос об этом на самом высоком уровне с тем, чтобы добиться их подключения;

б) обмен информацией и сотрудничество зачастую осуществляются на личной основе;

в) на начальном этапе деятельности миссий функции и обязанности различных департаментов и подразделений не имеют четко определенного характера.

63. В связи с этим в ходе проведенных УСВН проверок было установлено, что Департаменту необходимо провести обзор состава и круга ведения целевых групп по планированию комплексных миссий и четко определить их обязанности, включая директивные полномочия²⁹. По мнению УСВН, также исключительно важно, чтобы Канцелярия Генерального секретаря обеспечивала и контролировала процесс формирования целевых групп по планированию комплексных миссий³⁰. Хотя, как это было отмечено Департаментом в его ответе на проект доклада о проведенной УСВН проверке, осуществление контроля за деятельностью целевых групп является функцией заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, УСВН считает, что участие

²⁸ См. A/60/640.

²⁹ См. A/58/746 и A/60/717.

³⁰ Проверка УСВН AP/2006/560/01.

Канцелярии Генерального секретаря в этом процессе в значительной мере способствовало бы его успешному осуществлению. Например, при активном участии и контроле со стороны Канцелярии Генерального секретаря была сформирована и эффективно функционировала междепартаментская целевая группа по Миссии Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (Оперативная группа по Ираку). Канцелярия поддержала точку зрения УСВН и сообщила, что ее участие способствует повышению эффективности деятельности междепартаментских целевых групп, как это было в случае недавнего планирования мероприятий в отношении Дарфура. Помимо этого, Департаменту необходимо создать в Центральном учреждении и в миссиях специализированные группы по планированию миссий, которые несли бы полную ответственность за руководство процессом планирования, его координацию и контроле и за представление соответствующей отчетности.

64. Комиссия ревизоров отметила в 2006 году, что до сих пор не имеется четкого определения комплексной миссии и что нет четкого понимания функций и обязанностей различных задействованных сторон³¹. Комиссия рекомендовала Организации Объединенных Наций продолжать официальную разработку концепции партнерских отношений при осуществлении комплексных миссий, включая их функции, структуру и роль, а также руководящих принципов и стратегий. Комиссия также рекомендовала проводить активные консультации со страновыми группами Организации Объединенных Наций начиная с первого этапа планирования миссий. *Департамент операций по поддержанию мира заявил, что 17 января 2006 года была опубликована записка Генерального секретаря о руководстве комплексными миссиями, а Комиссия ревизоров в своем проекте доклада об операциях по поддержанию мира за 12-месячный период, закончившийся 30 июня 2006 года, отметила, что она считает рекомендацию относительно определения комплексной миссии и функций и обязанностей выполненной.*

65. УСВН отмечает, что Департамент, в консультации со своими партнерами, достиг существенного прогресса в разработке всеобъемлющего директивного документа о методологии планирования комплексных миссий, который был утвержден Генеральным секретарем в июне 2006 года. В этом директивном документе признается, что целевые группы по планированию комплексных миссий являются ключевым механизмом для обеспечения скоординированного и последовательного участия системы Организации Объединенных Наций в процессе планирования миссий. Департамент также разработал круг ведения для целевых групп по планированию комплексных миссий, однако на момент проведения проверки он все еще существовал в виде проекта. Ключевые партнеры, которые представили ответы в рамках проведенного УСВН обзора, отметили, что новая методология планирования комплексных миссий должна привести к значительному усовершенствованию планирования и структуры будущих комплексных миссий и улучшению отношений со страновыми группами Организации Объединенных Наций и окажет существенное позитивное воздействие на новые миссии в случае ее надлежащего применения.

³¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестидесятая сессия, Дополнение № 5*, том II и исправление (A/60/5 (Vol. II.) и Corr.1).

V. Инициатива Департамента по реорганизации

A. Усиление интеграции

66. В рамках нынешней функционально-организационной структуры Департамента каждое специализированное подразделение пяти его подпрограмм отчитывается за свою собственную подпрограмму. При выполнении основных функций Департамента, таких, как быстрое развертывание многопрофильных миссий, эффективная и действенная интеграция отдельных функций имеет крайне важное значение при сохранении надлежащего руководства каждым управлением и подразделением и их подотчетности. Эффективная интеграция работы специализированных подразделений за счет обмена информацией, коммуникации и упорядочения смежных видов деятельности, которая способствовала бы обеспечению эффективности и координации, является одним из ключевых факторов в деле успешного достижения целей Департамента. Также, Департамент должен обеспечивать эффективную связь между своими специализированными подразделениями, полевыми миссиями и партнерами при осуществлении миротворческих операций.

67. С учетом проведенных УСВН интервью и обследований среди сотрудников Департамента и партнеров, а также обзора соответствующих докладов и внутренних исследований Департамента УСВН пришло к выводу о том, что интеграция оперативных процедур в Департаменте является недостаточной. Это является существенным недостатком структуры управления Департамента, который усугубляется отсутствием надлежащей доктрины, всеобъемлющей системы результатов работы и общеорганизационного механизма управления рисками, о чем говорится в разделе III выше.

68. Руководители и сотрудники Департамента заявили, что его подпрограммы и субподразделения работают в «изолированном» режиме, не поддерживая между собой достаточную связь и не имея представления о ресурсах и деятельности друг друга. Также, рабочая группа Департамента по организации деятельности по программе «Операции в пользу мира 2010» подчеркнула, что, «согласно имеющимся данным, большая часть работы, проводимая между подразделениями, зависит от отдельных лиц, имеет неформальный характер, не освещается и не согласовывается в рамках Департамента и может утрачивать свою эффективность в результате кадровых перестановок». Поэтому возможности для налаживания координации, которая способствовала бы повышению эффективности проводимой работы, были ограничены. В докладе Генерального секретаря³² внимание обращается на применение непоследовательного подхода внутренними подразделениями Департамента и отсутствие официального механизма для обеспечения того, чтобы сотрудники соответствующих подразделений поддерживали связь друг с другом или координировали свои действия на систематической и своевременной основе.

69. Помимо этого, недостаточная интеграция оперативных процедур и организационных структур Департамента наряду с недостаточной коммуникацией может подрывать основы стратегического руководства. Старшие руководители Департамента заявили, что они зачастую получают противоречивую и/или недостаточно обобщенную информацию, отчасти из-за проблем, возникающих в

³² A/55/977.

результате представления непроверенной информации, что сужает их возможности по координации эффективных международных мероприятий³³.

70. Помимо этого, как это отмечается в докладе Брахими, полевым миссиям необходимо создать в Департаменте свои собственные контактные сети для получения необходимых ответов и поддержки, особенно в исключительно важные первые месяцы. Более того, партнеры Департамента и полевые миссии, которые были охвачены обзором УСВН, отметили необходимость укрепления структур Департамента для обеспечения эффективной коммуникации и обмена информацией.

В. Комплексная матричная структура

71. Департамент определил, что недостаточная интеграция является одним из недостатков его управленческой структуры, и считает, что это является одним из ключевых вопросов в рамках его деятельности по реформе. В 2005 году он приступил к осуществлению плана своей реорганизации и укрепления интеграции Департамента. В конкретном плане Департаменту, по мнению УСВН, следует институционализировать коммуникацию и обмен информацией и создать «универсальный центр», который позволил бы миссиям и партнерам поддерживать прямую связь с Центральными учреждениями. Вместе с тем, это не должно приводить к созданию дополнительных управленческих структур.

72. Заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира поручил сотрудникам различных управлений и подразделений Департамента создать рабочую группу Департамента по организационным вопросам в связи с осуществлением его плана реформы «Операции в пользу мира 2010». В целом, имеется три типа организационных структур: функциональные, матричные и отвечающие за организацию деятельности по проектам. Рабочая группа провела оценку на основе проведения большого числа собеседований и обзора основных методов и рекомендовала преобразовать штаб-квартиру Департамента в матричную структуру, которая заменила бы собой существующую функциональную структуру, включающую пять отдельных подпрограмм. В рамках матричной структуры функциональные подразделения сохраняются, однако они, при необходимости, предоставляют свои ресурсы группам по проектам. При ее надлежащей разработке и претворении в жизнь матричная структура может сочетать в себе преимущества, присущие функциональным структурам и структурам по организации деятельности по проектам. УСВН выражает согласие с рекомендациями рабочей группы, но отмечает при этом необходимость уменьшения существенных рисков, связанных с такой реорганизацией.

73. Преимущества развертывания комплексных групп на основе матричной организационной структуры были отмечены в докладе Брахими и дополнительно изучены рабочей группой Департамента по организационным вопросам. Преимущества применения комплексного подхода являются следующими:

а) комплексные группы в составе сотрудников различных подпрограмм будут отвечать за все вопросы, касающиеся соответствующей миссии/страны.

³³ Доклад Целевой группы по реформе Департамента операций по поддержанию мира, Рабочая группа по организационным вопросам.

Поэтому при наличии надлежащих полномочий, группы смогут выполнять функции единого центра связи для полевых миссий и партнеров;

b) Департамент будет иметь возможность выделять необходимых специалистов для конкретных проектов без необходимости проведения реорганизации во всех случаях, когда начинается деятельность по новым проектам;

c) такая практика поможет партнерам Департамента представлять персонал для междепартаментских/межучрежденческих целевых групп в целях оказания им поддержки;

d) комплексные группы уже доказали свою функциональную эффективность, как, например, в случае официально созданной Объединенной службы профессиональной подготовки и специальной группы планирования по Дарфуру, на которую возложена задача планирования возможной миссии Департамента операций по поддержанию мира в Дарфуре.

74. Рабочая группа Департамента по организационным вопросам проанализировала четыре варианта реорганизации, излагаемые ниже, и рекомендовала избрать вариант (c):

a) *сохранение организационного статус-кво* в рамках нынешней функциональной структуры и совершенствование внутренних процедур без создания комплексных групп;

b) *незначительная интеграция*, предусматривающая объединение отдельных «сотрудников по вопросам связи» вокруг групп Управления операций;

c) *средняя интеграция* с использованием групп, действующих под руководством Управления операций и включающих персонал Управления по поддержке миссий в составе шести-семи сотрудников и одного или двух военных и/или полицейских сотрудников;

d) *полная интеграция* с использованием групп, действующих под руководством Управления операций вместе с группами по поддержке миссий и военными и полицейскими сотрудниками (в общей сложности около 30 человек).

75. В соответствии с предложением Группы модель, предусматривающая среднюю степень интеграции, представляет собой практический подход, поскольку она обеспечивает преимущество осуществления деятельности с использованием имеющихся ресурсов и может вводиться в действие постепенно при ограниченном воздействии на текущие операции.

76. Применение подхода, предусматривающего незначительную степень интеграции, было бы недостаточным для создания «универсального центра» вследствие того, что комплексные группы наделяются ограниченными полномочиями. Кроме того, такой подход, возможно, также не позволит осуществлять сложные проекты, требующие значительных затрат времени и касающихся, например, планирования крупных полевых миссий. С другой стороны, вариант «полной интеграции» потребует утверждения со стороны Генерального секретаря и государств-членов с учетом масштаба необходимых изменений и значительного объема требуемых кадровых ресурсов, особенно в областях военной и полицейской деятельности. При этом также возможны сбои в повседневной деятельности Департамента.

77. По мнению УСВН, развертывание комплексных групп в рамках матричной организационной структуры в случае ее надлежащего внедрения обеспечило бы возможность усовершенствования структуры управления Департамента. УСВН считает, что Департамент находится на правильном пути, принимая меры по собственной реорганизации, и что ему следует выбрать конкретные варианты. Рекомендации рабочей группы по доктрине Департамента относительно совершенствования доктрины и обеспечения для сотрудников надлежащей профессиональной подготовки следует рассматривать в качестве предварительного условия для осуществления программы реорганизации Департамента.

78. Если Департамент примет решение о создании комплексной матричной организационной структуры, он должен обеспечить, чтобы управление рисками, связанными с планированием и созданием комплексных групп, осуществлялось при надлежащей степени терпимости по отношению к рискам; в противном случае, если такие риски не будут в достаточной степени сокращены, то они могут подорвать предположительные преимущества комплексной матричной организационной структуры и свести на нет усилия по реорганизации. По мнению УСВН, при создании комплексной матричной организационной структуры необходимо принимать во внимание следующие факторы:

а) объем и характер работы, функции и обязанности комплексных групп должны быть четко определены, и они должны быть понятны всем соответствующим подразделениям и сотрудникам, включая полевые миссии, партнеров, функциональных руководителей и сотрудников, а также членов групп;

б) комплексные группы должны обладать надлежащими полномочиями или быть в достаточной степени укомплектованы старшими сотрудниками для обеспечения того, чтобы они имели право принимать решения. Для обеспечения подотчетности необходимо четко определить вопросы, касающиеся делегирования полномочий;

в) члены групп должны иметь возможность получать техническую поддержку от функциональных подразделений;

г) Департаменту необходимо разработать и ввести в действие систему оценки и служебной деятельности для официального закрепления двойной отчетности в рамках комплексной матричной организационной структуры. Оценка деятельности членов комплексных групп должна производиться руководителями этих групп и функциональными руководителями. Для обеспечения того, чтобы оценка работы членов групп производилась на справедливой основе, требуется тщательное планирование. Также существенно важно, чтобы оценка деятельности функциональных руководителей, сотрудники которых принимают участие в работе комплексных групп, производилась с точки зрения их приверженности и поддержки деятельности групп;

д) терминология, используемая в процессе создания и работы комплексных групп, должна быть стандартизована и согласована в рамках Департамента для сведения недопонимания к минимуму;

е) Департамент должен осуществлять руководство процессом реорганизации в соответствии с реформами, проводимыми в Организации. Например, стратегия Департамента в области информационного обеспечения должна разрабатываться с учетом соответствующей стратегии Секретариата.

С. Руководство преобразованиями

79. Многие сотрудники Департамента, представившие ответы в рамках обзора, проведенного УСВН, отметили, что они весьма удовлетворены существующими организационными механизмами, даже несмотря на то, что эти механизмы недостаточно интегрированы и не обеспечивают полной подотчетности. По мнению УСВН, сотрудников на всех уровнях Департамента следует привлечь к процессу реорганизации после того, как будет принято решение о ее осуществлении. Для обеспечения привлечения персонала на всех уровнях Департамента необходимо надлежащим образом рассмотреть вопросы, касающиеся улучшения внутренней связи, частого представления информации о ходе работы и транспарентности осуществляемой деятельности.

80. По мнению УСВН, Департаменту необходимо создать более прочную структуру для осуществления инициативы «Операции в пользу мира 2010», предложенной заместителем Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира в качестве концепции, направленной на обеспечение того, чтобы Департамент мог оперативно удовлетворять меняющиеся потребности миротворческих операций. Ранее Комиссия ревизоров в контексте доклада Брахими рекомендовала разработать надлежащий проектный план для систематического учета шагов, которые будут предприниматься в целях осуществления плана Брахими, включая четко определенные этапы и показатели для оценки желаемого воздействия в рамках установленных сроков при четком указании распределения обязанностей и сметных расходов³⁴. УСВН согласно с таким подходом и его применением по отношению к инициативе «Операции в пользу мира 2010». До настоящего времени деятельность, связанная с инициативой «Операции в пользу мира 2010», осуществлялась временными рабочими группами. Необходимо разработать всеобъемлющий план с указанием того, какие подразделения/сотрудники будут отвечать за реализацию утвержденных преобразований, предложенных рабочими группами.

81. Осуществление преобразований — это не разовое мероприятие, а долгосрочный процесс, регулируемый на систематической основе и требующий значительных инвестиций и внимания старшего руководства. По мнению УСВН, для содействия таким преобразованиям Управление Департамента по руководству преобразованиями в наибольшей степени подходит для того, чтобы взять на себя ответственность за координацию инициативы «Операции в пользу мира 2010», и поэтому его следует определить в качестве «первого эшелона» для представления отчетности об итогах реорганизации. Управление непосредственно подотчетно заместителю Генерального секретаря и поэтому располагает возможностями для устранения возможных коллизий, которые могут возникнуть между различными подразделениями Департамента. Управление по руководству преобразованиями, которое разработает и будет осуществлять подробно разработанный план создания комплексных матричных групп, следует наделять правом осуществлять руководство процессом управления преобразованиями и координировать его. Для обеспечения наличия специалистов по вопросам управления и оперативной деятельности, возможно, потребуется внешняя поддержка. Эти внешние специалисты могли бы оказывать специальную

³⁴ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят девятая сессия, Дополнение № 5*, том II и исправление (A/59/5 (vol. II) и Corr.1).

консультативную помощь по вопросам, касающимся процесса преобразований, организационной структуры и разработки информационных программ для привлечения сотрудников из групп, считающих, что процесс преобразований создает для них угрозу. Проводимую в настоящее время оценку организационных реформ будет необходимо периодически корректировать и пересматривать, с тем чтобы в рамках процесса преобразований сохранялись уже существующие передовые методы и эффективные процедуры Департамента.

VI. Рекомендации

82. УСВН выносит ряд следующих рекомендаций, направленных на совершенствование управленческой структуры Департамента операций по поддержанию мира.

Рекомендация 1

83. Департаменту операций по поддержанию мира следует предложить Генеральному секретарю обновленный мандат, четко отражающий его обязанности по руководству основными операциями специальных политических миссий, помимо операций по поддержанию мира (АР2006/560/01/01)³⁵.

84. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что увеличение числа специальных политических миссий и разнообразие их мандатов диктуют необходимость дополнительного уточнения его роли в деле руководства операциями этих миссий на местах. Департамент будет тесно сотрудничать с Канцелярией Генерального секретаря и другими департаментами при внесении изменений в соответствующие бюллетени Генерального секретаря.*

Рекомендация 2

85. Департаменту операций по поддержанию мира следует в первоочередном порядке разработать план действий для подготовки всеобъемлющей доктрины деятельности по поддержанию мира и других операций, осуществляемых под руководством Департамента, посредством введения в действие официальных оперативных механизмов и процедур, регулирующих его работу, с указанием порядка подотчетности, внутреннего делегирования полномочий и степени интеграции между управлениями и подразделениями, принимающими участие в деятельности, проводимой различными подразделениями. Необходимо разработать план работы во всех оперативных областях для содействия выполнению этой задачи и укрепления механизма внутреннего контроля Департамента (АР2006/600/01/02).

86. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что он признает необходимость разработки доктрины и оперативных механизмов и процедур в качестве постоянного требования. Была создана Расширенная группа старших руководителей для определения приоритетности областей, в которых необходимо обеспечить усовершенствование и обзор доктрины, и опубликования директивных материалов, касаю-*

³⁵ Приводимые в настоящем разделе условные обозначения в скобках указывают на внутренний код, используемый УСВН для учета рекомендаций.

щихся политики, процедур, руководств и руководящих указаний. Департамент разработал «Проект директивного руководства», который представляет собой всеобъемлющую директивную/концептуальную основу для более чем 1200 областей деятельности, охватывающих все задачи, выполняемые в рамках миротворческих операций. Используя эту основу, Департамент собрал более 5000 директивных и процедурных документов, регулирующих деятельность в штаб-квартире Департамента и на местах. В настоящее время Департамент занимается выявлением недостатков в этой основе для разработки долгосрочного плана концептуального развития.

Рекомендация 3

87. Департаменту операций по поддержанию мира следует обеспечить, чтобы механизм составления бюджета, ориентированный на конкретные результаты, был непосредственно увязан с утвержденной деятельностью в рамках подпрограмм Департамента и эффективно использовался для оценки их осуществления в целях совершенствования механизмов управления и подотчетности и обеспечения достижения их целей. Также необходимо принять меры для укрепления структуры механизма контроля за составлением бюджета, ориентированного на конкретные результаты, и деятельности по оценке в рамках Канцелярии заместителя Генерального секретаря (AP2006/600/01/03).

88. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что составление бюджета, ориентированного на конкретные результаты, можно сделать более эффективным инструментом управления в рамках Департамента. В рамках исполнения двух последних бюджетов был повышен качественный уровень мероприятий, связанных с составлением бюджета, ориентированного на конкретные результаты; при этом Департамент, возможно с использованием внешней помощи, изучит пути повышения управленческой полезности этого инструмента в рамках Департамента, а также деятельности по контролю и оценке, проводимой Канцелярией заместителя Генерального секретаря.

Рекомендация 4

89. Департаменту операций по поддержанию мира в координации с Департаментом по вопросам управления следует определить правила и процедуры Организации Объединенных Наций, которые, по его мнению, могут нуждаться в пересмотре для учета повышения сложности и изменения условий руководства миротворческими операциями и их поддержки в последние годы при одновременном поддержании удовлетворительного уровня внутреннего контроля. В необходимых случаях предлагаемые изменения в правилах и процедурах следует представлять директивным органам на утверждение (AP2006/600/01/04).

90. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что он уже взаимодействует с Департаментом по вопросам управления, с тем чтобы заручиться согласием Генерального секретаря на изменение или отмену некоторых процедур в целях оперативного развертывания новых или расширенных миссий Организации Объединенных Наций в Восточном Тиморе, Ливане и Дарфуре. Хотя признается, что речь идет о мерах краткосрочного характера, они будут положены в основу просьбы о бо-

лее долгосрочном укреплении и рационализации процедур для деятельности на местах (см. также пункты 32–33 выше).

Рекомендация 5

91. Департаменту операций по поддержанию мира в сотрудничестве с Департаментом по вопросам управления следует разработать и применять внутренние меры контроля, соответствующие более широким полномочиям в отношении закупок, делегированным Департаментом операций по поддержанию мира, включая создание в его рамках специализированного механизма, который бы нес ответственность за закупочную деятельность в полевых миссиях и отчитывался бы за нее (AP2006/600/01/05).

92. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что он и Департамент по вопросам управления создали совместную рабочую группу, которая в течение последних шести месяцев занималась вопросами, касающимися структуры и процедур закупочной деятельности и соответствующих мер контроля. Помимо этого, в связи с делегированием Департаменту операций по поддержанию мира полномочий в отношении закупок две временные должности (1 должность С-5 и 1 должность С-4) финансировались за счет средств вспомогательного счета на 2006/07 год. По бюджету вспомогательного счета на 2007/08 год испрашиваются дополнительные средства для проведения более широкого анализа планирования и осуществления закупочной деятельности в миссиях.

Рекомендация 6

93. Как это было рекомендовано Группой Организации Объединенных Наций по операциям в пользу мира, Департаменту операций по поддержанию мира необходимо установить надлежащий исходный уровень укомплектования кадрами и финансирования для обеспечения того, чтобы Центральные учреждения оказывали надлежащую поддержку миротворческим операциям (AP2006/600/01/06).

94. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что исследование по определению ориентиров для миссий, проводимое под эгидой Рабочей группы по организационным вопросам, уже завершено в части, касающейся деятельности на местах. Это позволило Департаменту получить предварительные исходные данные в отношении кадрового обеспечения миссий. В настоящее время планируется провести аналогичное исследование в отношении кадрового обеспечения в Центральных учреждениях; вместе с тем для этого потребуются внешняя помощь, поскольку на внутреннем уровне необходимых ресурсов не имеется.

Рекомендация 7

95. Департаменту операций по поддержанию мира в координации с Департаментом по вопросам управления следует провести обзор и проанализировать функции и обязанности обоих департаментов в связи с возможностями оказания поддержки, имеющимися в Центральных учреждениях и в полевых миссиях, для предотвращения дублирования и параллелизма (AP2006/600/01/07).

96. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что департаменты уделяют особое внимание необходимости решения основных системных проблем, которые не позволяют ему эффективно выполнять свой мандат в отношении руководства и управления миротворческими операциями Организации Объединенных Наций и их поддержки. Департамент считает, что объединение в рамках Департамента совпадающих функций по поддержке деятельности на местах может обеспечить значительные преимущества. Объединение будет способствовать усилению надзора, повышению эффективности использования ресурсов, уточнению обязанностей и более оперативному принятию мер в связи с вопросами, касающимися деятельности полевых миссий.

Рекомендация 8

97. Департаменту операций по поддержанию мира в консультации с Департаментом по вопросам управления следует начать осуществление программ развития карьеры в различных областях деятельности миротворческих операций для обеспечения подготовки высококомпетентных и обладающих надлежащим опытом групп персонала Организации Объединенных Наций в рамках миротворческих операций. Для поддержки программ развития карьеры необходимо также создать комплексную систему профессиональной подготовки (AP2006/600/01/08).

98. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что деятельность по развитию карьеры и учебные программы уже осуществляются. Будут разработаны программы профессиональной подготовки и развития карьеры, включая профессиональный рост, с тем чтобы сотрудники могли овладеть необходимыми знаниями, навыками и опытом.

Рекомендация 9

99. Департаменту операций по поддержанию мира следует создать общеорганизационный механизм управления рисками в качестве инструмента управления и части всеобъемлющего механизма внутреннего контроля для выявления и уменьшения рисков в рамках деятельности по достижению целей Департамента (AP2006/600/01/09).

100. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что он уже приступил к осуществлению экспериментального проекта по управлению рисками в рамках проводимого им обзора решений о выделении ресурсов для распространения деятельности Миссии Организации Объединенных Наций в Судане на территорию Дарфура. Вопрос о создании механизма управления рисками будет изучен в рамках перехода к общеорганизационному планированию ресурсов, который будет являться механизмом для внедрения новых механизмов контроля.

Рекомендация 10

101. Департаменту операций по поддержанию мира следует расширить и усилить функцию контроля в рамках Канцелярии заместителя Генерального секретаря для осуществления эффективного наблюдения за работой Департамента, касающейся а) механизма составления бюджета, ориентированного на кон-

кретные результаты, и оценки осуществления подпрограмм; b) общеорганизационного управления; c) стратегии информационного обеспечения; d) инициативы по реформе и разработки доктрины; и e) распространения директивных указаний и поддержания связей с партнерами в рамках миротворческих операций (AP2006/600/01/10).

102. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что он проведет обзор своего нынешнего механизма контроля в целях укрепления руководства преобразованиями для выполнения этих функций.*

Рекомендация 11

103. Департаменту операций по поддержанию мира следует обеспечить, чтобы в рамках его инициативы «Операции в пользу мира 2010» был принят план действий для разработки официально установленного и четко определенного круга ведения в отношении взаимодействия, сотрудничества, координации и обмена информацией с его партнерами в рамках миротворческих операций (AP2006/600/01/11).

104. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что работа по разработке процедур планирования комплексных миссий уже завершена. Проект круга ведения целевых групп по планированию комплексных миссий является хорошей основой для взаимодействия, сотрудничества и обмена информацией с партнерами. Вместе с тем Департамент разработает в рамках инициативы «Операции в пользу мира 2010» план действий для официального установления этих процедур.*

Рекомендация 12

105. Департаменту операций по поддержанию мира следует завершить разработку круга ведения целевых групп по планированию комплексных миссий — ключевого механизма для обеспечения согласованного, последовательного и координируемого участия партнеров системы Организации Объединенных Наций в процессе планирования комплексных миссий (AP2006/600/01/12).

106. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что Департамент примет меры для завершения разработки круга ведения целевых групп по планированию комплексных миссий в ближайшее время.*

Рекомендация 13

107. Департаменту операций по поддержанию мира в случае, если он примет решение о внедрении комплексной матричной модели организационной структуры для усовершенствования своей структуры управления, следует обеспечить уделение должного внимания институционализации расширения полномочий и подотчетности посредством: a) четкого делегирования полномочий и обязанностей; b) установления надлежащего порядка подчиненности; c) создания надлежащих механизмов для оценки деятельности; и d) надлежащей разработки рабочих методологий для эффективного и действенного осуществления реорганизации Департамента (AP2006/600/01/13).

108. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что он обеспечит, чтобы в рамках комплексной структуры ресурсы, ответственность и подотчетность позволяли осуществлять эффективную оценку деятельности и надзор за ней. Комплексные структуры также будут использовать утвержденные на уровне Департамента методологии, позволяющие эффективно взаимодействовать с другими элементами в рамках Департамента. При этом имеется в виду провести обзор деятельности новых структур через два года.

Рекомендация 14

109. Департаменту операций по поддержанию мира следует приступить к осуществлению стратегии в области внутренней коммуникации для обеспечения того, чтобы сотрудники на всех уровнях структуры Департамента принимали участие в предлагаемом процессе реорганизации в рамках программы «Операции в пользу мира 2010» (AP2006/600/01/14).

110. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что сотрудники Департамента уже принимают существенное участие в оценке необходимости реорганизации Департамента и в обсуждении соответствующих вариантов. Были проведены брифинги для персонала, общие собрания и встречи с представителями персонала. После определения новой структуры Департамента с персоналом будут проведены встречи, имеющие более целенаправленный характер. Департамент будет также использовать свой сайт в Интранете для обеспечения всестороннего информирования персонала (с мая 2006 года было зарегистрировано более 24 миллионов посещений этого сайта).

Рекомендация 15

111. Департаменту операций по поддержанию мира следует возложить ответственность за руководство осуществлением и координацию инициативы по реформе «Операции в пользу мира 2010» на Управление по руководству преобразованиями или на другое подразделение в рамках Канцелярии заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, непосредственно подотчетное заместителю Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, и обеспечить выделение надлежащих ресурсов, предоставление надлежащих полномочий и установление четких показателей деятельности для эффективного выполнения этой задачи (AP2006/600/01/15).

112. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией, отметив, что за руководство осуществлением инициативы и его координацию будет по-прежнему отвечать Канцелярия заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира. Ключевую роль в этом процессе будет играть Управление по руководству преобразованиями, которому, по всей вероятности, потребуются дополнительные ресурсы для выполнения этой задачи.

(Подпись) Инга-Бритт Алениус
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора

Приложение

Организационная структура Департамента операций по поддержанию мира по состоянию на 1 июля 2006 года

