

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
18 December 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 140 повестки дня

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

Передовой опыт в области поддержания мира**Доклад Генерального секретаря***Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 61/276 Генеральной Ассамблеи, и в нем содержится обзор политики учета передового опыта и, в частности, говорится о том, как используется информация о передовом опыте при планировании миссий, а также о повышении действенности и эффективности в результате таких усилий. В докладе описаны методология и инструментарий, применявшиеся в целях задействования передового опыта в контексте операций по поддержанию мира в период после внедрения новой системы проведения этих мероприятий в 2005 году. В рамках этой новой системы идентификация передового опыта и обмен им на местах увязаны с разработкой директивных материалов (стратегии, руководящие указания и процедуры), в которых отражен этот накопленный опыт. Такие директивные материалы в своей совокупности составляют институциональную доктрину, ознакомление с которой осуществляется в рамках учебных программ, с помощью платформ управления информацией в электронной форме и через посредство сотрудников по передовому опыту в миссиях. В докладе содержится предварительная оценка эффективности системы на начальном этапе ее использования, а также говорится о повышении действенности и эффективности и совершенствовании процесса планирования миссий, обеспеченных благодаря применению этой системы.



I. Необходимость обмена знаниями и организационных директив

1. Деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира приобрела глобальный характер и имеет беспрецедентные масштабы. Размах и сложность мероприятий, проводимых в контексте многоаспектных операций, а также необходимость быстрого развертывания и эффективного использования ресурсов обуславливают необходимость профессионального подхода к управлению операциями. Как отмечалось в опубликованном в 2000 году докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, миссии извлекут большую пользу из обмена передовым опытом, применения накопленного опыта и использования такого свода руководящих указаний¹, в котором отражены хорошо зарекомендовавшие себя методы выполнения задач в контексте операций по поддержанию мира (см. A/55/305-S/2000/809, пункт 229). Публикация в письменном виде руководящих указаний в отношении задействования передового опыта и обмен ими преследуют цель повышения эффективности и действенности нынешних операций по поддержанию мира на основе: использования общего подхода сотрудниками и организациями-партнерами, представляющими самые разные культуры и имеющими различный профессиональный опыт; обеспечения преемственности в работе в условиях высокой текучести кадров; повышения степени подотчетности за счет четкого определения институциональных стандартов и ожидаемых результатов; и путем распространения специального опыта и знаний, касающихся деятельности по поддержанию мира, на основе обмена информацией и проведения мероприятий по профессиональной подготовке². Оказание сотрудникам более адекватной поддержки в этой области является одним из важных компонентов программы внутренних реформ под названием «Операции в пользу мира — 2010», которая нацелена на повышение эффективности управления операциями по поддержанию мира и уровня профессиональной подготовки сотрудников, задействованных в таких операциях.

2. Согласно результатам опроса, который был проведен Департаментом операций по поддержанию мира в 2004 году, сотрудники на местах хотели бы иметь в своем распоряжении более адекватные организационные руководящие указания. Половина из 594 респондентов указали, что им приходится заново готовить руководящие указания (или «вновь изобретать колесо») «все время» или «очень часто», а 46 процентов сообщили, что при поступлении на их нынешнюю работу они не получали никаких руководящих указаний в письменной или устной форме. Лишь 28 процентов опрошенных заявили, что им предоставлялись те или иные письменные инструкции, представлявшие собой стратегии, руководства, пособия по передовому опыту или иные материалы. Результаты опроса и выводы Группы по операциям Организации Объединенных На-

¹ «Передовой метод» — это метод, позволяющий добиться определенной цели, который доказал свою эффективность в других ситуациях; «извлеченный урок» — это наблюдение, которое дополняет общие знания о том или ином предмете и подсказывает, что можно было бы повторить или чего следовало бы избежать в будущем; «руководящие указания» — это инструкции, рекомендации или предложения в отношении выполнения той или иной задачи.

² Срок службы почти 55 процентов сотрудников миссий по поддержанию мира составляет менее двух лет.

ций в пользу мира свидетельствовали о необходимости совершенствования системы учета передового опыта, которую использовали сотрудники миссий по поддержанию мира в тот период.

II. Преобразовать извлеченные уроки в накопленный опыт

3. С 1995 года Департаменту операций по поддержанию мира в его усилиях, направленных на повышение эффективности операций по поддержанию мира на основе обобщения накопленного в прошлом опыта, оказывает содействие Группа обобщения опыта. В период 1995–2000 годов Группа провела соответствующие исследования, в контексте которых особое внимание уделялось успехам и неудачам различных миссий, а также подготовила целый ряд тематических докладов. Эти исследования в основном проводились сотрудниками Центральных учреждений, выезжавшими в миссии для проведения анализа или готовившими проекты докладов на основе результатов конференций, в которых участвовали руководители старшего звена и эксперты. Однако стало ясно, что такая методология обобщения накопленного опыта не оказывает достаточно серьезного влияния на процесс планирования на уровне Центральных учреждений и не позволяет в достаточной степени знакомить с накопленным опытом сотрудников на местах. Результаты масштабных исследований *ex post facto*, которые были проведены в связи с деятельностью уже закрытых миссий, было сложно учитывать в контексте оперативно проводимых мероприятий в области планирования и в контексте самих операций. Практически невозможно было отслеживать тенденции в различных миссиях, и в отсутствие адекватных систем управления информацией даже наиболее инициативным и заинтересованным сотрудникам было трудно вести поиск соответствующих документов и применять накопленный опыт в своей повседневной работе.

4. Как отмечалось в докладе Специального комитета по операциям по поддержанию мира (см. A/C.4/55/6, пункт 42) и докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира (см. A/55/305-S/2000/809, пункт 229), одним серьезным недостатком этой методологии являлось отсутствие процесса, позволяющего отразить накопленный опыт в стратегиях и процедурах, которыми можно было бы руководствоваться в ходе последующих операций. Департамент операций по поддержанию мира не имел системы для выпуска и распространения долгосрочных директивных указаний. В результате этого директивные материалы имелись в ограниченном количестве, их качество было самым разным, а их статус зачастую был расплывчатым, особенно в том, что касалось их предполагаемого выполнения. После выхода в свет доклада Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира Генеральная Ассамблея в 2001 году согласилась выделить ресурсы на цели создания реорганизованного подразделения по накопленному опыту и политике, каковым стала Группа по передовому опыту поддержания мира в Канцелярии заместителя Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира. Группа, которая в своем новом качестве начала функционировать в марте 2003 года под руководством начальника на должности класса Д-1, провела серьезную внутреннюю переоценку подхода, применяемого Департаментом операций по поддержанию мира для идентификации передового опыта. В процессе этого обзора был сделан ряд важных выводов, описываемых ниже (см. пункты 5–7).

5. Для того чтобы можно было назвать уроки «извлеченными», необходимо, чтобы таковыми их сочла Организация, отразив их в стандартных директивных материалах, которые должны распространяться и выполнение положений которых должно контролироваться. Накопленный передовой опыт сам по себе не ведет к улучшению показателей деятельности. Параллельно с его применением необходимо наладить процесс, направленный на повышение эффективности управления операциями и их проведения, причем этот процесс также должен стать объектом мониторинга и переоценки на постоянной основе.

6. Накопление и обобщение опыта представляют собой непрерывную деятельность, которую максимально эффективно могут осуществлять специалисты-практики на местах, опираясь на руководящие указания и поддержку Центральных учреждений. С учетом быстрого изменения оперативной обстановки и того факта, что в контексте деятельности миссий ежедневно приходится извлекать огромное число новых уроков, накапливать и применять опыт необходимо на постоянной основе, а не только лишь тогда, когда закрывается та или иная миссия. Миссии могут очень быстро добиться повышения эффективности своей деятельности, опираясь на свой собственный накопленный опыт. Поэтому основная работа по накоплению и обобщению опыта должна проводиться на местах, а поддержку этой работе должна оказывать находящаяся в Центральных учреждениях группа, которой поручено обеспечивать функционирование систем поддержки, проводить анализ тенденций, определять передовые методы практической деятельности и включать их в стратегии и процедуры, а также вести учет накопленного опыта на уровне Центральных учреждений и выявлять приоритетные направления будущей деятельности, связанной с накоплением и обобщением опыта.

7. Накопление опыта может являться естественным процессом, однако процесс обмена таким опытом и его применения на практике в различных миссиях не является таковым. Большинство сотрудников заявляют, что они на регулярной основе обобщают накопленный опыт, однако, поскольку в целях документального закрепления этого опыта и обмена им не принимаются системные меры, такой опыт используется лишь соответствующими группами на местах. С учетом того, что сотрудники работают в операциях по поддержанию мира в самых разных регионах, эта деятельность должна включать стандартизацию матриц, содержащих информацию о накопленном опыте, и создание электронных платформ для обмена передовым опытом. Кроме того, поскольку мероприятия в контексте операций по поддержанию мира проводятся очень оперативно, сотрудники на местах и в Центральных учреждениях редко располагают достаточным временем для документального закрепления накопленного опыта, обмена передовым опытом или анализа возникающих стратегических вопросов. Необходимы преданные своему делу сотрудники, которые содействовали бы сохранению специальных знаний на местах и обмену ими, а также целенаправленно проводили бы работу в связи с вопросами политики, имеющими важное значение для Организации.

III. Новая система учета передового опыта в контексте операций по поддержанию мира

8. На основе этого нового понимания Департамент операций по поддержанию мира стремился создать такую систему обобщения накопленного опыта, которая позволила бы обеспечить более тесную увязку между использованием накопленного опыта и улучшением общих показателей деятельности. Новая система начала функционировать в 2005 году после проведения оценки систем учета передового опыта и разработки политики, применявшихся примерно в 20 других организациях во всем мире. Она позволила Департаменту отказаться от статичной модели обобщения накопленного опыта *post-facto* и перейти к более стратегическому по своему характеру подходу к улучшению показателей деятельности, который предусматривает увязку между идентификацией передового опыта и обменом им и разработкой стратегий, руководящих указаний и процедур, в которых этот накопленный опыт находит свое отражение. Эти директивные материалы в своей совокупности составляют институциональную доктрину, которую впоследствии можно было распространять в рамках учебных программ, с помощью электронных платформ управления информацией и через посредство работающих в миссиях сотрудников по передовому опыту. В новую систему инкорпорированы все элементы процесса повышения эффективности деятельности: накопление опыта; его обобщение; разработка и внедрение политики; профессиональная подготовка; осуществление и оценка.

9. Специальный комитет по операциям по поддержанию мира поддержал идею создания этой новой системы учета накопленного опыта (см. A/61/19 (Part II), пункты 188–190). В июле 2007 года этот новый подход нашел свое формальное отражение в создании Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки в контексте перестройки Департамента операций по поддержанию мира (см. A/C.5/61/L.71). В результате этого Секция по передовому опыту поддержания мира (до 2005 года именовавшаяся Группой по передовому опыту поддержания мира), Объединенная служба учебной подготовки и новое подразделение по вопросам оценки составят единый Отдел, который будет на системной основе заниматься повышением эффективности деятельности Организации Объединенных Наций в области поддержания мира. Новый Отдел оказывает услуги, связанные с использованием передового опыта, разработкой руководящих указаний и профессиональной подготовкой, как Департаменту операций по поддержанию мира, так и Департаменту полевой поддержки, с целью обеспечить, чтобы оба департамента работали на основе общей концепции, чтобы накопленный и передовой опыт обобщался и распространялся на все мероприятия, связанные с поддержанием мира, и чтобы программы профессиональной подготовки по вопросам поддержания мира, осуществляемые Организацией Объединенных Наций и соответствующими внешними партнерами, были основаны на общих стандартах.

10. В усилиях, которые предпринимаются в целях повышения эффективности операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на основе накопленного опыта, находит свое отражение, отмечаемая как в частном, так и в государственном секторе, более широкая тенденция к формированию «организаций, изучающих накопленный опыт». Инструментарий, методологии и технологии, применяемые Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки, аналогичны тем, которые используются дру-

гими субъектами, хотя они и адаптированы таким образом, чтобы в них находили свое отражение конкретный характер и разнообразие мероприятий в области поддержания мира, а также географическая «разбросанность» персонала. Вооруженные силы большинства стран выделяют значительные ресурсы на цели создания подразделений, занимающихся обобщением накопленного опыта, разработкой доктрин и профессиональной подготовкой. Интранет-порталы, упрощенные сети электронной почты и создание специальных подразделений по вопросам повышения эффективности деятельности все чаще становятся характерными особенностями функционирования правительств, военных учреждений и других международных организаций, включая партнеров системы Организации Объединенных Наций. По данным Управления служб внутреннего надзора, структура которых по своим масштабам аналогична структуре Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки, расходуют на цели обобщения накопленного опыта, разработки руководящих указаний и оценки средства, объем которых намного превышает объем ресурсов, используемых в этих же целях в Секретариате Организации Объединенных Наций (см. E/AC.51/2006/2, пункт 50).

11. В нижеследующих разделах более подробно говорится о ключевых субъектах, процессах и технологиях, задействованных Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки в целях учета передового опыта и разработки и распространения руководящих указаний среди всех сотрудников, работающих в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

A. Ключевые субъекты: Секция по передовому опыту поддержания мира и сотрудники по передовому опыту

Секция по передовому опыту поддержания мира

12. Секция по передовому опыту поддержания мира несет ответственность за координацию всех мероприятий, связанных с учетом накопленного опыта и передовых методов практической деятельности и обменом ими и разработкой и распространением директивных материалов как в Департаменте операций по поддержанию мира, так и в Департаменте полевой поддержки. Цель деятельности Секции заключается в создании единой системы разработки доктрины на основе накопленного опыта в целях дальнейшего повышения эффективности деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и в содействии распространению соответствующих знаний среди всех операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Секция также проводит аналитическую работу и выносит директивные рекомендации в связи с новыми и межсекторальными проблемами, такими, как интеграция миссий, защита гражданских лиц и управление рисками. Помимо выполнения своих основных функций Секция оказывает консультативные услуги по гендерным вопросам и вопросам борьбы с ВИЧ/СПИДом, временная функция, выполняемая в целях подготовки руководящих указаний по вопросам защиты детей, а также играет роль координатора по гражданским вопросам. Решением задач, связанных с управлением знаниями и подготовкой руководящих указаний, занимаются шесть сотрудников категории специалистов.

13. Мероприятия, связанные с учетом накопленного и передового опыта, координирует Группа по управлению знаниями, которая несет ответственность

за: а) координацию подготовки и подготовку руководящих указаний для объединения работающих на местах сотрудников по передовому опыту; б) разработку стандартного инструментария, позволяющего обеспечить учет накопленного и передового опыта; и с) обработку и анализ докладов о передовом опыте в целях выявления основных тенденций и проблем, которые представляются руководителям Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки и используются в процессе директивного планирования. Стремясь содействовать поддержанию связей между миротворцами, Группа уделяет основное внимание внедрению и поддержке интерактивных сетей знаний («сообщества практиков»), которые охватывают специалистов, работающих во всех миссиях. Группа также руководит деятельностью по пропаганде и распространению передового опыта через интранет операций в пользу мира и управляет открытым веб-сайтом Секции, на котором размещены справочные документы, доступные для внешних партнеров, таких, как национальные центры профессиональной подготовки по вопросам поддержания мира. Кроме этого, Группа по управлению знаниями оказывает коллегам из обоих департаментов поддержку в проведении на уровне Центральных учреждений мероприятий по изучению накопленного опыта.

14. Работа, проводимая в целях обеспечения учета передового опыта в контексте стратегий и процедур, координируется Группой по подготовке руководящих указаний, которая несет ответственность за оказание поддержки мероприятиям по разработке руководящих указаний в Департаменте операций по поддержанию мира и Департаменте полевой поддержки, включая поддержку при подготовке проектов, редактировании, утверждении и распространении материалов, содержащих руководящие указания. Группа оказывает помощь в разработке руководящих указаний, которую осуществляют специализированные компоненты обоих департаментов, и играет ведущую роль в разработке соответствующих материалов по межсекторальным проблемам. Группа выполняет также функции секретариата Расширенной группы старших руководителей — внутреннего органа двух департаментов, который занимается обзором политики, связанной с вопросами поддержания мира. Группа по управлению знаниями и Группа по разработке руководящих принципов работают в тесном сотрудничестве с целью обеспечить, чтобы накопленный на местах опыт нашел свое отражение в соответствующих официальных директивных материалах обоих департаментов и чтобы накопленный на местах опыт помогал определять приоритеты на уровне Центральных учреждений.

15. В целях удовлетворения растущего спроса на материалы, в которых отражен передовой опыт и содержатся соответствующие руководящие указания, Группа по управлению знаниями и Группа по разработке руководящих указаний были укреплены путем придания им дополнительного числа сотрудников, должности которых на протяжении последних двух лет финансировались за счет добровольных взносов.

Работающие на местах сотрудники по передовому опыту

16. В тех миссиях, где имеется лишь один такой сотрудник, он занимает должность класса С-4 и работает в канцелярии начальника штаба. Этот сотрудник обслуживает все компоненты той или иной миссии Организации Объединенных Наций, выполняя двойную роль: во-первых, обеспечивая миссии связью с двумя департаментами в Центральных учреждениях (вертикальная

связь), а также с другими миссиями (горизонтальная связь), благодаря чему в своей работе он может опираться на организационный и коллективный опыт, который закреплен в официальных руководящих указаниях и документах о передовом опыте, разработанных в рамках всей системы; во-вторых, собирая информацию о передовом опыте в своей миссии, которой смогут пользоваться его коллеги в этой же миссии или в других миссиях и которую можно будет использовать в контексте осуществляемых в Центральных учреждениях проектов по разработке соответствующей политики. Это позволяет миссиям использовать знания и опыт друг друга и опираться на них, а также обеспечивать, чтобы в рамках формирующейся доктрины миротворческих операций находил свое отражение опыт, накопленный специалистами-практиками на местах.

17. Сотрудник по передовому опыту оказывает непосредственную поддержку специализированным подразделениям в целях обеспечения учета накопленного и передового опыта с использованием целого ряда инструментов, которые описываются в разделе В ниже. Опыт показывает, что временный, быстротечный характер операций по поддержанию мира, а также высокие показатели ротации персонала не способствуют тому, чтобы отдельные сотрудники или группы документально оформляли накопленный ими опыт, не прибегая к содействию специально назначенного для этой цели сотрудника, который может помочь в подготовке документов, содержащих информацию об организационном опыте в области поддержания мира. Этот сотрудник оказывает помощь в процессе накопления опыта и обеспечивает документальное закрепление передового опыта и направление практически реализуемых рекомендаций руководству миссий в целях их рассмотрения и принятия по ним решений, а также в Центральные учреждения, где они будут служить справочным материалом для других миссий и использоваться при разработке соответствующих руководящих указаний в будущем.

18. Сотрудник по передовому опыту несет также ответственность за проведение на уровне миссии соответствующей поисковой работы в связи с новыми вопросами в области политики, которые поднимают два департамента или руководство миссии в связи с такими темами, как интеграция миссий или стратегии переходного периода и стратегии ухода. Такие инициативы могут исходить от Центральных учреждений в ответ на директивные решения, когда необходимо разработать руководящие указания или обеспечить удовлетворение потребностей в контексте той или иной конкретной операции. Например, сотрудник по передовому опыту из состава миссии в Бурунди, действующий там с марта 2006 года, сосредоточился на выявлении передовых наработок в двух областях, имеющих особую важность как для самой миссии, так и для системы поддержания мира в целом: стратегическое планирование и интеграция в системе Организации Объединенных Наций.

19. Центральная роль, которую сотрудники по передовому опыту играют в обмене передовыми наработками между миссиями и в определении уроков, заслуживающих отражения в будущих руководящих указаниях, была признана Специальным комитетом по операциям по поддержанию мира: он рекомендовал, чтобы в операциях по поддержанию мира эта функция сделалась постоянной, оформляясь в надлежащих случаях путем первоначального направления в миссию по крайней мере одного сотрудника (A/61/19 (Part II), пункт 190). По состоянию на декабрь 2007 года по одной должности сотрудника по передовому опыту было учреждено примерно в трети всех операций, а именно в Мис-

сии Организации Объединенных Наций в Судане (МООНВС), Объединенном представительстве Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОПООНБ), Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК), Операции Организации Объединенных Наций в Кот-д'Ивуаре (ООНКИ), Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану, Объединенном представительстве Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне, Интегрированной миссии Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (ИМООНТ) и Временных силах Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ). В некоторых из перечисленных миссий соответствующие сотрудники появились в штате только в истекшем году, однако предварительные результаты (они обсуждаются в разделе IV) позволяют говорить о том, что их наличие уже способствует повышению действенности операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, повышению их эффективности и дальнейшему росту их профессионализма.

В. Ключевые процессы: учет извлекаемых уроков при разработке руководящих указаний и доктрин

20. Чтобы облегчить и стандартизировать усвоение передовых наработок, накапливаемых миротворческим персоналом на местах и в Центральных учреждениях, и извлекаемых им уроков, в сентябре 2005 года был введен в оборот методический комплект «Передовой опыт». Он состоит из четырех несложных инструментов для вникания в ситуацию, которые приняты во многих крупных и непростых по структуре организациях: а) постфактумный анализ, т. е. совместный разбор проекта или мероприятия, позволяющий персоналу обдумать и задокументировать, что произошло и почему, что прошло хорошо, а что нужно улучшить; б) обзор практики, который фиксирует, как реализуются исполнителями определенные функции или виды деятельности, например как поставлен в миссиях наем местного персонала; в) отчет о завершении задания, представляющий собой составляемую старшими сотрудниками оценку выполнения данных им поручений и тех моментов в управленческом механизме Организации, которые способствовали или мешали достижению поставленных в поручении целей; г) передаточная памятка, которую собирающийся покинуть должность сотрудник составляет в порядке содействия преемнику в осуществлении им своих обязанностей. Эти инструменты призваны обеспечивать, чтобы сотрудники делились ценной институциональной информацией, открывая тем самым для своих коллег возможность более эффективно и результативно заниматься своей работой.

21. Предусмотренные методическим комплектом отчеты собираются, а нередко также иницируются и составляются сотрудниками по передовому опыту. Секция по передовому опыту поддержания мира анализирует эти отчеты на регулярной основе и готовит анализ тенденций, который направляется на рассмотрение старшему руководству Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки. Данный анализ служит механизмом для расстановки приоритетов в деле выработки руководящих установок и указаний с учетом потребностей на местах. Работа сотрудников по передовому опыту и Секции имеет критическое значение для обеспечения того, чтобы извлекаемые на местах уроки находили отражение в руководящих и учебных материалах. Именно через издание руководящих и учебных материалов и проис-

ходит «усвоение» Организацией тех уроков, которые были выявлены благодаря методкомплекту «Передовой опыт». Учет же передового опыта — это первое звено цикла, ведущего к систематическому улучшению достигаемых показателей.

22. Руководящие материалы Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки сведены в четыре категории документов: установочная директива, типовой порядок действий, руководство, наставление. Шаблоны и справочники по составлению этих материалов следуют шаблонам Международной организации по стандартизации. Принципиальные по своему характеру или многоплановые по тематике руководящие материалы рассматриваются Расширенной группой старших руководителей и утверждаются заместителем Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира. Количество материалов, публикуемых двумя департаментами, возрастает. Кроме того, руководящие материалы составляются совместно с другими управлениями и департаментами, например Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управлением по координации гуманитарных вопросов, а также Департаментом по политическим вопросам Секретариата и его Отделом по оказанию помощи в проведении выборов, равно как и с другими партнерами по системе Организации Объединенных Наций, чтобы способствовать более слаженной и эффективной деятельности на местах. После того как установочные и руководящие материалы прошли утверждение, они размещаются в интранете операций в пользу мира и получают дальнейшее распространение через такие каналы, как официальные телеграммы, новостной бюллетень, сообщества практиков, работа сотрудников по передовому опыту и программы обучения.

С. Полезные технологии: интранет операций в пользу мира и сообщества практиков

Интранет операций в пользу мира

23. В соответствии с рекомендацией, сформулированной в докладе Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира, в ноябре 2006 года начал действовать интранет операций в пользу мира, призванный облегчить распространение материалов с изложением руководящих указаний и передового опыта среди 20 полевых миссий, относящихся к ведению Департамента операций по поддержанию мира. Данный интранет — это совместный ресурс Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки, который снабжает стандартной информацией весь миротворческий персонал независимо от местонахождения, служебного уровня или мандата. Он служит легкодоступным центральным хранилищем, где можно получить официальные руководящие указания и ознакомиться с уроками, полученными по линии других операций.

24. Были приложены особые усилия к тому, чтобы база данных была доступна в каждой полевой миссии (даже самой удаленной) в пределах тех ограничений, которые обусловлены спецификой технической инфраструктуры, используемой для миссий по поддержанию мира. Например, база данных подвергается локальному дублированию в каждой миссии, чтобы у сотрудников была возможность сгружать крупные файлы, не перенапрягая имеющийся у миссии

выход в Интернет. Сотрудники по передовому опыту числятся среди основных поставщиков материалов; в основном от них поступают предусмотренные методкомплексом отчеты, составляемые в полевых миссиях. База данных будет претерпевать постоянную эволюцию в зависимости от вклада с мест, и она считается «живым» источником информации.

Сообщества практиков

25. В порядке дополнения к методкомплекту и интранету Секция по передовому опыту поддержания мира сформировала и ввела в действие «сообщества практиков» — отлаженные электронно-почтовые сети, соединяющие специалистов с коллегами в других миссиях и в Центральных учреждениях и позволяющие им запрашивать информацию, которая поможет им в работе, обмениваться этой информацией и собирать ее. Участники сообществ могут помещать запросы в сети и получать в ответ информацию, отражающую извлеченные уроки и удачные наработки. Сообщества чаще всего используются для обмена передовым опытом в областях, по которым руководящие указания еще не выработаны или не требуются, либо в случае ограниченности материалов, имеющихся в интранете. Наряду с сетью «Верховенство права», которая появилась первой, сообщества практиков созданы еще по девяти специализированным областям, в том числе «Поведение и дисциплина», «Планирование», «Гендерная проблематика», «Гражданские вопросы» и «Распоряжение имуществом».

IV. Измерение отдачи

26. Компоненты новой системы учета передового опыта разрабатываются с 2005 года, однако предварительный анализ отдачи от нее позволяет получить представление о том, чего удалось добиться благодаря этим усилиям. Для отслеживания прогресса выработано несколько косвенных показателей: а) выходная продукция системы; б) мнения (выясняемые путем проводимого на местах опроса) конечных потребителей относительно полезности материалов, в которых излагаются руководящие указания и передовые наработки; с) примеры достигнутого повышения действенности и эффективности. Поскольку Генеральная Ассамблея просила осветить отдачу в конкретном приложении к планированию миссий, настоящий раздел завершается оценкой того, каков вклад от учета передового опыта в этой сфере.

A. Выходная продукция

27. С сентября 2005 года по ноябрь 2007 года были составлены и обработаны в общей сложности 78 постфактумных анализов, 129 отчетов о завершении задания и 8 обзоров практики. За тот же период Расширенной группе старших руководителей были представлены (в рамках стоящих перед Департаментом операций по поддержанию мира и Департаментом полевой поддержки задач по установочному планированию) три анализа тенденций.

28. С апреля 2006 года, когда для обоих департаментов были установлены рамки для руководящих указаний, изданы 24 установочные директивы, 8 руководств, 14 документов из разряда «типовой порядок действий» и 4 наставления по широкому кругу оперативных задач. Кроме того, Секция со-

ставила крупный доктринальный документ под названием «Операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира: принципы и ориентиры» (его называют еще «общей доктриной»), в котором излагаются принципы и понятия, подводящие фундамент под планирование современных операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, управление ими и их проведение.

29. Интранет операций в пользу мира доказал свою популярность среди сотрудников, действующих на местах и работающих в Центральных учреждениях. С мая 2006 года, когда он начал функционировать, зарегистрировано более 50 000 случаев сгрузки документов, содержащих руководящие указания, излагающих передовые наработки и относящихся к конкретной миссии. Например, отмечено 1600 случаев сгрузки «Справочника для военных наблюдателей Организации Объединенных Наций» и 455 случаев ознакомления с постфактумным анализом реакции МООНДРК на вооруженные столкновения в Киншасе. В настоящее время база данных содержит свыше 1700 документов, выстроенных в логичную структуру, которая включает все существующие материалы с изложением руководящих указаний, вынесенных уроков и передовых наработок, а также сотни материалов, которые являются плодом деятельности конкретных миссий и могут использоваться другими миссиями для повышения действенности.

30. Сообщества практиков тоже широко используются как инструмент обмена знаниями между специалистами, действующими в разных миссиях. В 10 экспертных сообществах участвует уже более 1450 сотрудников; у них в активе — почти 2000 занесенных в библиотечный фонд документов и почти 700 прямых и опосредованных обменов передовыми наработками, происшедших в формате «запрос — ответ». В Секцию по передовому опыту поддержания мира поступило 14 просьб о создании новых сообществ с такой разноплановой специализацией, как закупочная деятельность, политические вопросы, письменный перевод. Спрос на сообщества высок — отчасти из-за резкого возрастания количества миссий, когда много новых сотрудников направляется в миссию, не обладая большим миротворческим опытом и не имея устоявшегося круга знакомых среди опытных коллег.

В. Опрос персонала на местах

31. Опираясь на результаты опроса, проведенного ею в 2004 году, Секция провела в 2007 году новый опрос, посвященный оценке прогресса со снабжением персонала, действующего на местах, руководящими указаниями и информацией о передовом опыте. Из 1130 респондентов (эта цифра вдвое превышает число принявших участие в опросе 2004 года) 85 процентов сообщили, что обращались по служебной надобности к документам, где излагаются руководящие указания и передовые наработки. Из обратившихся к таким документам 53 процента назвали их «критически важными» или «очень полезными», а 38 процентов — «полезными отчасти». Сотрудники, которые сочли их «полезными отчасти», «очень полезными» или «критически важными», отмечали, что ознакомление с этими материалами повысило их осведомленность в профильной для них области (60 процентов), сэкономило время (22 процента), помогло оптимальнее распределить ресурсы (19 процентов), помогло улучшить планирование (30 процентов) и позволило избежать повторения ошибок, допущен-

ных в прошлом (36 процентов)³. Доля сотрудников, которые сообщили, что при вступлении в должность они не получили передаточной памятки, с ними не проводилась встреча, посвященная передаче полномочий, или им не давали письменных ориентиров на этот счет, сократилась с 46 процентов в 2004 году до 32 в 2007-м.

32. Почти 50 процентов всех респондентов в 2007 году все равно заявили, что им «часто» или «все время» приходилось «заново изобретать колесо», но этот показатель можно было предвидеть, учитывая, что прогресс с внедрением всеобъемлющей доктрины поддержания мира достигнут пока только на некоторых направлениях. Кроме того, в 71 проценте случаев респонденты сообщили, что «очень часто» или «все время» самостоятельно выявляют уроки, преподносимые их работой; это говорит о том, что обмен передовым опытом по-прежнему таит в себе большой потенциал в плане повышения результативности операций по поддержанию мира. Из общего числа респондентов 55 процентов высказали мысль о том, что «улучшенный доступ к материалам с изложением передового опыта» будет полезным в их работе; это указывает на необходимость дальнейших усилий по популяризации инструментов их распространения.

33. Результаты показывают, что система ознакомления с передовым опытом и руководящими указаниями становится важным орудием труда миротворцев: все большее число сотрудников прибегает к помощи письменных материалов, имеющих ориентационный характер и обобщающих извлеченные уроки. Однако результаты обнаруживают и необходимость дальнейших усилий по составлению материалов по всем миротворческим функциям и интеграции процессов их усвоения в повседневную работу сотрудников.

С. Повышение действенности и эффективности

34. Приводимые ниже примеры позволяют количественно выразить то, как разрабатываемые с 2005 года инструменты помогают работающим на местах сотрудникам действеннее выполнять свои функции.

35. Один из примеров, показывающих, как разные компоненты системы ознакомления с передовым опытом и руководящими указаниями сообща достигают эффективных результатов,— это недавняя разработка установочной директивы Департамента операций по поддержанию мира о проектах с быстрой отдачей. В ноябре 2005 года начало действовать сообщество практиков «Гражданские вопросы», и в числе первых тем, поднятых его участниками, оказалась неупорядоченность вопросов управления проектами с быстрой отдачей и их предназначения. Учитывая озабоченность, высказанную этим сообществом, Секция провела обзор практики для сбора информации о передовом опыте осуществления проектов с быстрой отдачей в разных миссиях и об уроках, преподанных их осуществлением. Была установлена необходимость в выработке соответствующей политики, причем эта необходимость была подтверждена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 60/266. Секция составила проект документа с изложением такой политики, положив в его основу передовые наработки, определенные при проведении обзора практики. Этот проект интенсивно обсуждался с участниками сообщества практиков «Гражданские вопросы», и в результа-

³ Респондентам было разрешено выбирать по несколько из предложенных ответов.

те в него были внесены уточнения. В феврале 2007 года была издана установочная директива по проектам с быстрой отдачей, и теперь она служит авторитетным руководством, определяющим смысл проектов с быстрой отдачей и порядок управления ими, а также условия, на которых на проекты с быстрой отдачей могут испрашиваться бюджетные ассигнования.

36. Иллюстрацией ценности материалов с руководящими указаниями для персонала миссий служит следующий пример: управленцы, планировавшие Смешанную операцию Африканского союза-Организации Объединенных Наций в Дарфуре и работавшие в Дарфуре на начальном этапе ее развертывания, пользовались проектом «Полевого руководства по начальному этапу развертывания миссии», в котором излагаются ключевые структуры и задачи на этот этап. «Полевое руководство», публикация которого ожидается весной 2008 года, было построено на уроках, преподанных опытом осуществления начальных этапов развертывания предыдущих многокомпонентных операций. Оно включает базу данных из документов общего применения (формы, шаблоны, описания круга ведения и т. д.), которыми могут пользоваться и новые миссии, что дополнительно снижает необходимость «заново изобретать колесо» в первые месяцы, имеющие столь критическое значение. Стандартность подходов к организации начального этапа плюс наличие базы данных с документами обернутся дивидендами в виде сэкономленного времени и возможности плотнее сосредоточиться на приоритетных задачах первого времени.

37. Некоторые из инструментов помогают повысить действенность, позволяя миссиям перенимать материалы, которые разработаны в других миссиях: миссии обмениваются ими друг с другом напрямую. Например, в ООНКИ был разработан модуль для обучения навыкам безопасности дорожного движения, и через сообщество практиков он получил дальнейшее распространение. ОПООНБ и Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане (ГВНООНИП) переняли этот модуль, благодаря чему им удалось сберечь время и ресурсы, которые иначе пришлось бы выделять на разработку программы. Еще один пример: в марте 2007 года от ВСООНЛ в сообщество практиков, занимающееся темой передового опыта, поступила просьба дать совет насчет административной инструкции, которая регулировала бы поездки военного и гражданского персонала по служебным делам. Миссия Организации Объединенных Наций по проведению референдума в Западной Сахаре, ИМООНТ, Миссия Организации Объединенных Наций в Эфиопии и Эритрее, ОПООНБ, МООНВС и ГВНООНИП поделились своим опытом, благодаря чему ВСООНЛ смогли создать собственную модель на основе передовых наработок других миссий.

38. В порядке иллюстрации того, как миссии удается улучшить показатели своей деятельности, опираясь на уроки, выявляемые благодаря работе сотрудников по передовому опыту, можно привести пример МООНДРК: в ситуации, когда в 2007 году в Северном Киву начались беспорядки, ей удалось повысить качество своего оперативного планирования, обратившись к итогам занятия по обобщению уроков, проведенного после кризиса 2004 года в Букаву. Это занятие имело немаловажное значение для повышения качества планирования, тем более если учесть, что большинство сотрудников, действовавших в составе миссии в 2004 году, к 2007 году уже ушли. Кроме того, уроки, преподносимые этим и другими кризисами, используются как источник исходной информации

при формировании политики, регулирующей вопросы командования и управления в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

39. Имеются и другие примеры того, как внутренний процесс осмысления опыта в одной миссии стал подспорьем для других миссий. Сотрудник по передовому опыту из состава МООНВС провел постфактумный анализ действий, предпринятых после вертолетной аварии, и этот анализ позволил Миссии сразу же уточнить и усовершенствовать свои процедуры преодоления кризисных ситуаций. С момента обнародования этого анализа его в справочных целях сгрузили 59 сотрудников других миссий. При посредничестве же сотрудника по передовому опыту из состава ИМООНТ проводились постфактумные анализы в период проведения в Тиморе-Лешти в 2007 году трех раундов выборов: апрельского, майского (выборы президента) и июньского (выборы в парламент). Занятия по осмыслению опыта, проведенные на основе уроков первого раунда, позволили усовершенствовать порядок действий ко времени второго и третьего раундов, а также обойти некоторые сложности. При планировании своих мероприятий по сопровождению выборов Миссия также опиралась на отчеты об оказании поддержки с проведением выборов в Бурунди и Афганистане. Сейчас составленные ИМООНТ постфактумные анализы оказываются полезными для миссии в Непале, где запланированы выборы. Анализ выборов, проведенных в 2006 году в Демократической Республике Конго, тоже пополнил багаж знаний в сфере сопровождения выборов и станет полезным вкладом в дальнейшую разработку руководящих указаний по вопросам поддержки в проведении выборов, оказываемой в рамках операций по поддержанию мира.

D. Вклад, который учет передового опыта вносит в планирование миссий

40. В 2006 году была издана «Ориентационная памятка Организации Объединенных Наций о процессе комплексного планирования миссий», и в порядке ее поддержки было развернуто несколько начинаний по составлению дальнейших руководящих указаний и передовых наработок для деятельности по планированию. Если говорить конкретно, то Департамент операций по поддержанию мира разрабатывает указания относительно внедрения четырех компонентов процесса комплексного планирования миссий, а в 2007 году он устроил трехдневный практикум, на котором плановики многих подразделений системы Организации Объединенных Наций из Центральных учреждений и с мест имели возможность обсудить вопрос о том, какое отражение могли бы найти в этих указаниях их опыт и передовые наработки. Данный практикум и последовавшие за ним консультации призваны обеспечить, чтобы окончательные продукты ориентационно-руководящего назначения помогали плановикам решать конкретные задачи, с которыми они сталкиваются при внедрении методики комплексного планирования миссий. Кроме того, повседневные обмены между плановиками на местах и в Центральных учреждениях происходят по каналам сообщества практиков, специализирующегося на вопросах планирования.

41. Сейчас завершается составление «Полевого руководства по начальному этапу развертывания миссии» и установочной директивы «Регулирование риска»; они станут подспорьем для занимающихся планированием сотрудников в Центральных учреждениях и на местах при развертывании новой миссии. Сотрудники по передовому опыту, действующие на местах, продолжают собирать

сведения об уроках, преподносимых деятельностью по планированию миссий, в интересах повышения авторитетности общесистемных руководящих указаний. На сегодняшний день сотрудниками по передовому опыту проведены постфактумные анализы ряда мероприятий по планированию, включая «Стратегическое планирование и интеграция в системе Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне», «Подготовка комплексной миростроительной стратегии в Бурунди» и «Уменьшение численности сил Операции Организации Объединенных Наций в Бурунди». Со своей стороны, Секция по передовому опыту поддержания мира провела в Центральном учреждении постфактумные анализы, посвященные процессу планирования по Дарфуру и планированию сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и миротворческими Силами Европейского союза (СЕС) в Демократической Республике Конго, для обобщения уроков на стратегическом уровне. С результатами этих анализов могут ознакомиться все, кто причастен к другим мероприятиям по планированию. Например, команда, планирующая развертывание Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде, воспользовалась шаблонами и планировочными документами общего применения, которые были подготовлены по итогам постфактумного анализа того, как проходило планирование сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и СЕС в Демократической Республике Конго.

42. Специалисты различного профиля в Департаменте операций по поддержанию мира и Департаменте полевой поддержки продолжают также разрабатывать руководящие указания по вопросам планирования того, как будет происходить выполнение поручаемых задач в сферах, относящихся к их компетенции. Так, Группа по гендерным вопросам Секции по передовому опыту поддержания мира находится в процессе завершения работы над руководящими указаниями для советников по гендерным вопросам и кураторов гендерной проблематики из состава операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, стремясь составить стандартные оперативные рамки для учета гендерных аспектов как в многокомпонентных, так и в традиционных миссиях. Кроме того, вместе с Управлением операций Группа по гендерным вопросам разработала руководящие указания по учету гендерных аспектов для сотрудников по политическим вопросам, а вместе с Департаментом по политическим вопросам — «Совместные руководящие указания по повышению роли женщин при организации выборов в постконфликтной ситуации».

43. В документе же «Комплексные стандарты Организации Объединенных Наций в отношении разоружения, демобилизации и реинтеграции» даются ориентиры и указания для тех, кто занимается подготовкой, осуществлением и поддержкой программ в области разоружения, демобилизации и реинтеграции. Хотя «Комплексные стандарты» были разработаны Организацией Объединенных Наций для программ, которые осуществляются в контексте поддержания мира, задаваемые там установки и ориентиры применимы и к программам, осуществляемым в иных контекстах. В «Комплексных стандартах» обобщены знания, накопленные уроки и передовые наработки, относящиеся к 24 разным областям, которые охватывают как базовые понятия, установки и стратегии, так и вопросы планирования, компоновки, управления, наблюдения и оценки, а также такие многоплановые аспекты, как «Женщины», «Гендерный аспект и разоружение, демобилизация и реинтеграция», «ВИЧ/СПИД и разоружение, демобилизация и реинтеграция». «Комплексные стандарты» вышли в свет в

декабре 2006 года, и сейчас это ключевой справочный документ для тех, кто занимается планированием и осуществлением разоружения, демобилизации и реинтеграции.

V. Предстоящий путь

44. Долгосрочная цель имеющейся у Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки системы осмысления опыта состоит в том, чтобы выработать всеобъемлющий свод доступных и актуальных руководящих указаний, рассчитанных на деятельность Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Такие руководящие указания будут претерпевать постоянную эволюцию по мере обобщения уроков, извлекаемых на местах и в Центральных учреждениях; их распространение будет происходить в ходе обучения сотрудников; их состоятельность будет поддерживаться за счет постоянного обмена знаниями между участниками миротворческой деятельности. Нам абсолютно важно наращивать опыт, накапливаемый многочисленным коллективом ныне развернутых миссий, и обеспечивать, чтобы сегодняшние миротворцы получали как можно более широкую поддержку от своих коллег по всему миру.

45. Сейчас налажены возможности (хотя и малочисленные) для проецирования сегодняшних уроков на будущее и обмена передовым опытом, приобретаемым на разных континентах, однако задача эта будет оставаться по сути своей нелегкой. Урок, извлеченный одной миссией в какой-то конкретный момент времени, не всегда будет применим к другой ситуации. Системы для обмена опытом и снабжения ориентирами не должны становиться жесткими или догматичными в своем подходе. Организация должна быть способна применять свои знания для совершенствования будущих операций, но делать это она и впредь должна с помощью новаторских, адаптивных подходов. Появившиеся недавно в Департаменте операций по поддержанию мира возможности по выполнению оценки, призванные отслеживать, как миссии продвигаются к осуществлению своих мандатов, дадут весьма необходимый механизм для анализа действенности и актуальности руководящих материалов в их повседневном применении. Обучение же играет критическую роль в том, чтобы руководящие указания находили воплощение в индивидуальных знаниях и навыках. Так что одним из приоритетов для Отдела по вопросам политики, оценки и учебной подготовки станет усиление смычек системы учета передового опыта и предоставления руководящих указаний с процессами оценки и обучения.

46. Оказание эффективной поддержки на «переднем крае» миротворческой деятельности Организации Объединенных Наций — это основная обязанность Департамента операций по поддержанию мира и Департамента полевой поддержки. В современном миротворчестве мерилom такой поддержки уже не является одно только своевременное предоставление личного состава, финансовых средств и материальной части. Сегодня эта поддержка включает также способность применять институциональные знания для содействия решению новых задач и обходу проблем прошлого. В 2008 году службу в составе разных операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира пройдут свыше 100 000 человек. Многие из этих юношей и девушек — солдат, полицейских, гражданских лиц из всех слоев общества — до этого не служили в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Это вы-

ходцы из разных сфер, которые вправе рассчитывать, что учреждение, направившее их в сложную постконфликтную обстановку, снабдит их доступом к знаниям и ориентирам, которые нужны им для выполнения своей работы.
