



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 September 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия

Пункты 25, 115 и 135 повестки дня

Оперативная деятельность в целях развития:

оперативная деятельность в целях развития
системы Организации Объединенных Наций

Последующие меры по итогам Саммита тысячелетия

Объединенная инспекционная группа

Роль специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Роль специальных представителей Генерального секретаря и координаторов-резидентов» (JIU/REP/2009/9).



**РОЛЬ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ
ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ И КООРДИНАТОРОВ-
РЕЗИДЕНТОВ**

**Система контрольных показателей для обеспечения слаженно-
сти и согласованности в системе Организации Объединенных
Наций**

Подготовлено

Эвен Фонтейн Ортис

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2009 год

Организация Объединенных Наций

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
СОКРАЩЕНИЯ		v
ВВЕДЕНИЕ	1-29	1
А. Поиски единого определения	11-19	4
В. Доля ответственности государств-членов	20-23	6
С. Методология	24-29	7
I. Повышение слаженности и согласованности межправительственных мандатов	30-53	9
А. Направляющая роль государств-членов	30-37	9
В. Обеспечение конкретности, возможности количественной оценки, достижимости, актуальности и фиксированности по срокам (СМАРТ) мандатов Совета Безопасности	38-42	11
С. Согласование дополнительных, дублирующих и противоречащих друг другу мандатов	43-53	13
II. На пути к достижению общесистемной слаженности и согласованности ..	54-77	17
А. От разовых консультаций к более эффективной координации в Секретариате	56-65	17
В. Некоторые позитивные шаги	66-74	20
С. Работа с партнерами	75	22
Д. Обновление Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций	76-77	23
III. Слаженность и согласованность между Организацией Объединенных Наций и ее партнерами	78-90	25
А. Организация Объединенных Наций и организации гражданского общества	79-81	25
В. Организация Объединенных Наций и бреттон-вудские учреждения	82-84	25
С. Организация Объединенных Наций и другие организации	85-88	26
Д. Организация Объединенных Наций и частный сектор	89-90	27
IV. Слаженность и согласованность в Организации Объединенных Наций на региональном и субрегиональном уровнях	91-93	29
V. Задача обеспечения местной ответственности: чего хочет и желает страна	94-98	31
VI. Единая Организация Объединенных Наций	99-223	33
А. От нескольких моделей к одной гибкой модели присутствия Организации Объединенных Наций	112-118	36
В. Действенное руководство	119-128	38
С. Подбор координаторов-резидентов	129-133	39
Д. Подбор специальных представителей Генерального секретаря	134	40
Е. "Универсальные" специальные представители Генерального секретаря и заместители специальных представителей/координаторы-резиденты/гуманитарные координаторы	135-140	40
Ф. Подготовка и повышение квалификации руководителей	141-145	42

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
G.	Полномочия требуют подотчетности.....	146-155	43
H.	Условия работы	156-160	45
I.	Вспомогательные структуры и механизмы координации и принятия решений	161-168	47
J.	Планирование действенной слаженности и согласованности	169-179	48
K.	Контроль, отчетность и оценка	180-196	51
L.	Единый фонд	197-215	55
M.	Единый центр	216-223	59
VII.	Страновые группы Организации Объединенных Наций и другие	224-226	61

СОКРАЩЕНИЯ

ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
АКК	Административный комитет по координации
ОПООНБ	Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Бурунди
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
КПК	Комитет по программе и координации
РДР	разоружение, демобилизация и реинтеграция
ДПП	Департамент полевой поддержки
КГВР	Координационная группа по вопросам развития
ДПВ	Департамент по политическим вопросам
ДОИ	Департамент общественной информации
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ЭКА	Экономическая комиссия для Африки
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия
ИКЭСВ	Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ИКГВ	Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам
ИКМБ	Исполнительный комитет по миру и безопасности
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
ЭСКЗА	Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
СППД	согласованный подход к переводу денежных средств партнерам-исполнителям
КВУУ	Комитет высокого уровня по управлению
КВУП	Комитет высокого уровня по программам
ГК	гуманитарный координатор
МУКГ	Межучрежденческая консультативная группа
МСЦР	международно согласованные цели развития
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
МОТ	Международная организация труда
МВФ	Международный валютный фонд
ПКПМ	Процесс комплексного планирования миссий
КЦГМ	Комплексная целевая группа поддержки миссии
КОГ	комплексная оперативная группа
КСМ	комплексная стратегия миростроительства
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
МООНК	Миссия Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго
НПО	неправительственная организация
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов

ОПР	официальная помощь развитию
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
УПВ	Управление по правовым вопросам
КМС	Комиссия по миростроительству
ОПМС	Отделение по поддержке миростроительства
ДСУБ	Документ о стратегии уменьшения бедности
КР	координатор-резидент
РКМ	Региональный координационный механизм
ГРД	Группа региональных директоров
СМАРТ	конкретный, поддающийся количественной оценке, достижимый, актуальный и фиксированный по срокам
СПГС	Специальный представитель Генерального секретаря
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
ПРООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
ГРООН	Группа развития Организации Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ГОООН	Группа оценки Организации Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИФЕМ	Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
КПСООН	Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения

Цель

Изучить препятствия, мешающие в настоящее время достижению слаженности и согласованности в системе Организации Объединенных Наций, вынести рекомендации по преодолению этих препятствий и предложить гибкую модель обеспечения слаженности и согласованности, которая может быть адаптирована с учетом потребностей и желаний всех стран, в которых действует система Организации Объединенных Наций в интересах развивающихся стран и стран в конфликтных или постконфликтных ситуациях.

ВВЕДЕНИЕ

1. В рамках своей программы работы на 2007 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела в 2007, 2008 и 2009 годах анализ роли специальных представителей Генерального секретаря (СППС)¹ и координаторов-резидентов (КР) в контексте процесса обеспечения слаженности и согласованности в системе Организации Объединенных Наций. Проект доклада был доработан и направлен для получения замечаний в мае 2009 года и отражает дополнительную информацию, предоставленную участвующими организациями по состоянию до декабря 2009 года.

2. В нескольких прежних докладах ОИГ этот вопрос уже рассматривался с разных ракурсов². Еще в 1995 году ОИГ рекомендовала, чтобы СППС осуществляли общее руководство, координацию и согласование политических, военных и гуманитарных операций и чтобы командующий силами Организации Объединенных Наций, гуманитарный координатор (ГК) и представитель Верховного комиссара по правам человека на местах отчитывались перед СППС без ущерба для их соответствующих мандатов и внутренних процедур по отношению к Центральным учреждениям Организации Объединенных Наций. В 1999 году ОИГ завершила обзор Административного комитета по координации (АКК) и его механизма и вынесла рекомендации по укреплению эффективности и воздействия межучрежденческой координации. В 2005 году Группа подготовила еще один доклад о мерах по повышению общей результативности системы Организации Объединенных Наций на уровне стран. В 2006 году в докладе об оценке составления бюджета, ориентированного на результаты, в операциях по поддержанию мира и в докладе об ориентированном на результаты управлении в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформы отмечался недостаток слаженности как препятствие для эффективного осуществления программ.

3. Аналогичным образом вопрос о слаженности и согласованности с самого начала составлял сердцевину повестки дня реформ в Организации Объединенных Наций. В 1996 году тогдашний Генеральный секретарь Кофи Аннан в годовом обзорном докладе Административного комитета по координации отметил, что "на основе систематического проведения политических консультаций, эффективной децентрализации, полного уважения мандатов и полномочий друг друга и общего признания стоящих задач и соответствующих возможностей их решений, которыми обладают различные организации, должна возникнуть новая общесистемная культура"³. Эта идея была далее развита в его

¹ В настоящем докладе под СППС также понимаются исполнительные представители Генерального секретаря и представители Генерального секретаря.

² JIU/REP/95/6 (Исследование связей между гуманитарной помощью и операциями по поддержанию мира); JIU/REP/97/1 (Укрепление представительства системы Организации Объединенных Наций на местах); JIU/REP/99/1 (Обзор Административного комитета по координации и его механизма); JIU/REP/2005/2 (Некоторые меры по повышению общей результативности системы Организации Объединенных Наций на уровне стран); JIU/REP/2006/1 (Оценка составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в операциях по поддержанию мира); JIU/REP/2006/6 (Управление, ориентированное на конкретные результаты, в Организации Объединенных Наций в контексте процесса реформ).

³ "Годовой обзорный доклад Административного комитета по координации за 1996 год" (E/1997/54), стр. 6.

докладе 1997 года "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы"⁴ и в докладе 2005 года "При большей свободе: к развитию безопасности и правам человека для всех"⁵.

4. Два доклада групп, подготовленные по указанию Генерального секретаря, доклад Группы по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира 2000 года⁶ и доклад Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, "Единство действий", 2006 года содержит конкретные рекомендации по повышению слаженности функционирования системы в областях соответственно поддержания мира, а также развития, гуманитарной помощи и окружающей среды. В особенности в последнем из указанных докладов содержится предложение, закладывающее "основы для создания единой и слаженной структуры Организации Объединенных Наций на страновом уровне"⁷ под руководством КР и программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) при так называемом "институциональном барьере" для содействия этой функции. Доклад Группы высокого уровня не был одобрен Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций.

5. 19 декабря 2007 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 62/208 о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в системе Организации Объединенных Наций. В ней признавалось, что "развитие, мир и безопасность и права человека взаимосвязаны и подкрепляют друг друга". В ней также отмечалось, что частный сектор и гражданское общество, включая неправительственные организации (НПО), могут и должны внести позитивный вклад в достижение международно согласованных целей развития (МСЦР), включая цели развития тысячелетия (ЦРТ).

6. В этой резолюции Генеральная Ассамблея приветствовала усилия, предпринятые через Группу развития Организации Объединенных Наций и Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), по повышению согласованности, эффективности и результативности системы развития Организации Объединенных Наций как на страновом уровне, так и на уровне Центральных учреждений на основе дальнейшего согласования цикла Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) с национальными процессами.

7. Хотя инспектор оценивает КСР как авторитетный орган и отмечает недавние улучшения, в особенности принятие ГРООН в качестве одного из его вспомогательных органов и введение "институционального фильтра" в ПРООН в целях обеспечения прозрачности, беспристрастности и объективности в ее деятельности, он, тем не менее, считает, что имеется возможность больших дополнительных улучшений в КСР, чтобы тот четко и реально возглавил усилия по повышению слаженности и согласованности.

8. При этом предложенные рамки "Единства действий" не распространяются на страны, находящиеся в конфликтной или постконфликтной ситуации, равно как и не затрагивают роль СПГС в этих странах по отношению к укрепленным КР⁸. Так, на ноябрь 2009 года СПГС имелись в 15% стран, в

⁴ A/51/950, пункт 49.

⁵ A/59/2005, пункт 200.

⁶ A/55/305-S/2000/809 (обычно известный как "доклад Брахими").

⁷ A/61/583, стр. 6.

⁸ Тем не менее в нем отмечается: "после того, как... был представлен доклад Брахими по операциям в пользу мира, комплексные миссии Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и миростроительству повысили уровень координации благодаря тому, что структуры Организации Объединенных Наций, отве-

которые были назначены КР (21 из 138). В таких случаях в соответствии с октябрьской 2000 года "Запиской о руководящих принципах отношений между представителями Генерального секретаря координаторами-резидентами и координаторами гуманитарной помощи", принятой в октябре 2000 года, СПГС "отвечает за политическое руководство общим присутствием ООН, а также за придание импульса координированному и согласованному подходу всех компонентов ООН в стране"⁹. Эта руководящая записка была пересмотрена в январе 2006 года, уточнив, что в комплексных миссиях СПГС осуществляет общее руководство деятельностью Организации Объединенных Наций, представляет Генерального секретаря, выступает от имени системы, устанавливает общие рамки, направляющие деятельность миссии и страновой группы Организации Объединенных Наций (СГООН) и обеспечивает, чтобы все они придерживались координированного подхода¹⁰.

9. Рекомендации "Единства действий" развиваются по двум сходным и параллельным процессам: в рамках системы КР по восьми экспериментальным проектам (Албания, Вьетнам, Кабо-Верде, Мозамбик, Пакистан, Руанда, Объединенная Республика Танзания, Уругвай) и в рамках системы СПГС¹¹ (по состоянию на ноябрь 2009 года) в 18 комплексных миротворческих миссиях/отделениях (Афганистан, Бурунди, Гаити, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Израиль/Оккупированная палестинская территория, Ирак, Косово, Кот-д'Ивуар, Либерия, Ливан, Непал, Сомали, Судан/Дарфур, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти, Центральнаяафриканская Республика и Чад), в то время как они должны двигаться в направлении к общим для системы Организации Объединенных Наций усилиям по повышению согласованности. Одно из главных различий между ними заключается в том, что "Единство действий" в части КР охватывает только учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций, в то время как руководящая записка Генерального секретаря также охватывает взаимодействие КР с секретариатскими структурами (т. е. Департаментом по политическим вопросам (ДПВ), Департаментом операций по поддержанию мира (ДОПМ), Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ). "Слаженность" – это термин, который обычно используется применительно к первому подходу, в то время как "согласованность" – ко второму.

10. В меньшей степени система ГК, представленная в 27 странах, также дает еще один пример усилий по обеспечению слаженности, которая также связана с действующими структурами за пределами Организации Объединенных Наций. ГК, которые в большинстве случаев являются теми же людьми, что и КР, отвечают за координацию и руководство гуманитарной помощью и деятельностью по защите членов страновой группы Организации Объединенных Наций, а также тех НПО и компонентов международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца, которые обязуются участвовать в координационных договоренностях. ГК подотчетен перед координатором чрезвычайной помощи.

А. Поиски единого определения

11. До сих пор в Организации Объединенных Наций не принято определения слаженности как таковой. В докладе "Единство действий" этот процесс предлагается определять как консолидацию

чающие за развитие, были непосредственно подчинены специальному представителю Генерального секретаря. Для руководства такими миссиями необходимо разрабатывать более эффективные стратегии развития, нацеленные на постконфликтное миростроительство" (A/61/583, пункт 26).

⁹ Пункт 9.

¹⁰ "Note of guidance on integrated missions: clarifying the role, responsibility and authority of the Special Representative of the Secretary-General and the Deputy Special Representative of the Secretary-General/Resident Coordinator/Humanitarian Coordinator" (January 2006), para. 5.

¹¹ Хотя некоторые миссии имеют главу миссии или специального исполнительного представителя Генерального секретаря, в этом докладе термин СПГС использован для обозначения глав миссий, специальных исполнительных представителей Генерального секретаря и СПГС.

большинства видов страновой деятельности Организации Объединенных Наций на основе единой программы, единого бюджета, единого руководителя и единого офиса. По поводу правильности и применимости этого определения возникали сомнения, и Генеральная Ассамблея не высказывалась по этому поводу. В общем плане "слаженность" – это термин, применимый в отношении развивающихся стран, не участвующих в миротворческих операциях, в то время как термин "согласованность" используется в контексте стран, в которых осуществляются миротворческие операции.

12. В 2006 году Генеральный секретарь охарактеризовал согласованность, или комплексность, как руководящий принцип подготовки и осуществления многосоставных операций Организации Объединенных Наций в постконфликтных ситуациях и применительно к увязке различных аспектов миростроительства (политического аспекта развития, гуманитарного аспекта прав человека, аспекта правопорядка, социального аспекта и аспекта безопасности) в рамках целостной стратегии поддержки. Комплексная миссия основана на едином стратегическом плане и общем понимании приоритетов и видов программного вмешательства, необходимого на различных этапах процесса восстановления. С помощью этого комплексного процесса Организация Объединенных Наций ставит задачу максимального увеличения своего вклада в содействие странам, выходящим из конфликта, путем задействования ее различных возможностей слаженным и взаимнополезным образом¹².

13. Кроме того, в решении Комитета по политике № 2008/24 от 26 июня 2008 года были изложены следующие элементы согласованности:

a) главная цель согласованности – максимальное повышение индивидуального и совокупного воздействия мер реагирования, принимаемых Организацией Объединенных Наций, при сосредоточении на тех мерах, которые необходимы для укрепления мира;

b) для достижения этой главной цели на уровне стран необходимо действенное стратегическое партнерство между миссией/отделением Организации Объединенных Наций и страновой группой под руководством СПГС, которое обеспечивает то, чтобы все компоненты миссии/отделения Организации Объединенных Наций и страновой группы действовали слаженным и поддерживающим друг друга образом и в тесном взаимодействии с другими партнерами;

c) требования на уровне стран должны отражать конкретные потребности и обстоятельства и принимать разные структурные формы. Во всех случаях они должны включать i) общее видение стратегических целей Организации Объединенных Наций; ii) четко увязанное или согласованное планирование; iii) комплекс согласованных результатов, сроков и обязанностей, выработка которых необходима для решения задач, имеющих жизненно важное значение для укрепления мира; а также iv) согласованные механизмы контроля и оценки;

d) согласованный подход и механизмы согласования способны принести большие положительные результаты для гуманитарных операций. Договоренности по согласованию должны в полной мере учитывать признанные гуманитарные принципы, обеспечивать защиту гуманитарного пространства, а также содействовать эффективной гуманитарной координации со всеми теми, кто действует в гуманитарной области.

14. Комитет по политике создал руководящую группу по согласованию в составе представителей подразделений Секретариата, а также учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций и представляет собой постоянный орган, которому поручено содействие политике обеспечения согласованности и ее применению. Тем не менее ее решения не обязательны для всех участников операций по поддержанию мира.

¹² "Note of guidance ..." (См. сноску 10 выше), para. 4.

15. Хотя инспектор приветствует эти усилия по более четкому определению согласованности и считает, что эти элементы затрагивают некоторые озабоченности заинтересованных сторон, он подчеркивает, что они не обязательны для всех партнеров, участвующих в процессе согласования, в силу ограниченных полномочий Комитета по политике.

16. Установочный документ по принципам и руководящим указаниям в отношении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, подготовленный ДОПМ/Департаментом полевой поддержки (ДДП), нацелен на определение характера, масштабов и основных задач операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций сегодняшнего дня. В нем эта согласованная миссия охарактеризована как "миссия, в которой у всех действующих лиц Организации Объединенных Наций имеется единый взгляд на стратегические задачи присутствия Организации Объединенных Наций на уровне страны"¹³. Относительно меньшее внимание часто уделяется обеспечению согласованности в рамках возглавляемой ДОПМ миссии, отвечающей за многоаспектное поддержание мира, которая, будучи формально согласованной, на самом деле может быть несогласованной во внутреннем плане (в силу различия задач по гражданскому, полицейскому и военному направлениям и специализированных ролей, варьирующихся от прав человека до разоружения и демобилизации в поддержку выборов) и не быть согласованной с остальной частью системы Организации Объединенных Наций "слаженным и поддерживающим друг друга образом"¹⁴. Проблема внутренней согласованности миссии усугубляется вторым уровнем согласованности с более широким кругом учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, которые во все более широких масштабах необходимы для осуществления программных элементов мирного дивиденда в странах, затронутых конфликтом, для обеспечения успешного поддержания мира¹⁵. В декабре 2009 года Руководящая группа по согласованности утвердила руководящие указания по процессу комплексного планирования миссии (ПКПМ) на местах, которые применяются в отношении всех многоаспектных видов присутствия Организации Объединенных Наций, т.е. в тех случаях, когда одновременно имеется миссия Организации Объединенных Наций (включая те из них, которые возглавляются ДОПМ и ДПВ) и СГООН. Эти руководящие указания обеспечивают минимальные стандарты в отношении а) комплексных структур координации на местах для обеспечения организационного закрепления взаимодействия с уровня старшего руководства до рабочего уровня и б) разработки и осуществления комплексных стратегических основ, устанавливающих общие приоритеты, касающиеся укрепления мира, для системы Организации Объединенных Наций на уровне стран. К сожалению эти принципы не являются обязательными для всех тех, кто участвует в операциях по поддержанию мира.

17. Кроме того, министры развитых и развивающихся стран заявили в Парижской декларации об эффективности помощи, принятой в марте 2005 года, что процесс слаженности и согласованности должен охватывать и других важных действующих лиц, таких, как бреттонвудские учреждения, отдельные страны-доноры и группы доноров, региональные организации гражданского общества, частный сектор и все государственные учреждения.

18. Все указанные выше определения слаженности и согласованности применяются на уровне стран. Инспектор, однако, считает, что для достижения слаженности и согласованности на местах абсолютно необходима слаженность и согласованность в Центральных учреждениях, и для того чтобы они были эффективным, они должны иметь место на всех уровнях в масштабе всей системы Организации Объединенных Наций и в отношении с заинтересованными сторонами и партнерами за пределами системы Организации Объединенных Наций. В масштабах всей системы Организации Объединенных Наций необходимо добиться слаженности, во-первых, между государствами-членами

¹³ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (2008), p. 53.

¹⁴ См. сноску 10 выше.

¹⁵ *Multidimensional and Integrated Peace Operations: trends and Challenges*, Seminar in Addis Ababa, 26-27 April 2007.

на уровне национальных и директивных органов и, во-вторых, в рамках секретариатов, фондов и программ специализированных учреждений и между ними. Как было с полным основанием отмечено, самая большая проблема с точки зрения слаженности и согласованности – сама структура Организации Объединенных Наций с ее крайне раздробленным и сложным аппаратом, 17 департаментами и управлениями, 14 фондами и программами, 16 специализированными учреждениями, каждый из которых имеет разный мандат, структуру управления и процедуру.

19. Инспектор предлагает определить слаженность как общий стратегический процесс достижения операциями системы Организации Объединенных Наций заранее определенных целей, а согласованность – как оперативный метод обеспечения функциональности слаженности. Поэтому комплексные миссии и "Единство действий" означают не только достижение потребностей стран, но и слаженность.

В. Доля ответственности государств-членов

20. Наконец, следует отметить, что залог достижения слаженности и согласованности в системе Организации Объединенных Наций для поддержки усилий в пользу мира и развития – принятие всеми заинтересованными сторонами без дальнейших дискуссий того, что этот процесс должен направляться заинтересованными государствами-членами на основе потребностей и желаний каждой страны как те определения в партнерстве с данной страной, представителями системы Организации Объединенных Наций, сообществом доноров и другими действующими лицами, а также при неукоснительном уважении согласованных приоритетов стран и активной заинтересованности государств. Поэтому важно достичь слаженности на уровне местных органов власти и управления каждой страны. В конечном счете, ответственность за достижение слаженности и согласованности совместно несут государства-члены и организации системы Организации Объединенных Наций как коллективно, так и по отдельности.

21. Инспектор желает подчеркнуть, что настоящая предлагаемая модель слаженности и согласованности предполагает высокую степень гибкости для ее приспособления к особенностям каждого конкретного подхода. Например, потребности постконфликтных стран отличаются от потребностей развивающихся стран, не охватываемых операциями в пользу мира, и поэтому они должны быть продуманы соответствующим образом. Инспектор отмечает, что в своей резолюции 62/277 от 15 сентября 2008 года Генеральная Ассамблея постановила, что деятельность по вопросу об общесистемной слаженности будет сосредоточена на реализации подхода "единства действий". Тем не менее инспектор считает, что архитектура, определенная и четко выраженная в настоящей системе контрольных параметров, заменяет два основных нынешних подхода, а именно "единство действий" и комплексные операции в пользу мира.

22. Ввиду сложности этого вопроса инспектор, который первоначально планировал провести обзор отношений между СПГС и КР в более ограниченном ракурсе, затрагивая: а) состояние осуществления различных руководящих принципов, определяющих их соответствующие функции, б) механизмы в штаб-квартирах, поддерживающие согласованность и слаженность на местном уровне, и с) отбор, определение расходов, условия работы, сфера ведения, подотчетность и контроль СПГС, впоследствии решил расширить масштабы доклада, охватив в нем другие вопросы, которые влияют на процесс слаженности и согласованности, такие как мандаты и озабоченности различных участвующих действующих лиц и проблемы с финансированием, сдерживающие осуществление подхода "единство действий".

23. В результате в докладе предлагается система контрольных показателей применительно к слаженности и согласованности на всех уровнях в масштабе всей системы Организации Объединенных Наций и в отношениях с заинтересованными сторонами/партнерами, и модель местного присутствия, достаточно гибкая для того, чтобы учитывать различные и меняющиеся потребности стран в мирных, конфликтных и постконфликтных ситуациях. Инспектор предлагает директивным органам организа-

ций – участников ОИГ принять эту систему контрольных показателей в качестве критерия, позволяющего направлять и измерять усилия по повышению эффективности и действенности организации, способной лучше служить нуждам стран.

С. Методология

24. В соответствии с внутренними стандартами, руководящими принципами и процедурами работы ОИГ методология, применявшаяся при подготовке настоящего доклада, включала предварительный обзор, анкетирование, беседы и углубленный анализ. Инспектор провел свыше 100 бесед с должностными лицами различных участвующих организаций в Женеве, Нью-Йорке и Риме, с СПГС, КР и членами СГООН, а также с представителями правительств принимающих стран, стран-доноров и НПО на местах. В Центральных учреждениях в Нью-Йорке были проведены беседы с Генеральным секретарем, первым заместителем Генерального секретаря, заместителями Генерального секретаря и помощниками Генерального секретаря в ДОПМ и ДПВ, Администратором ПРООН, Координатором чрезвычайной помощи и главами Исполнительной канцелярии по миру и безопасности и Управления по поддержке миростроительства (УПМС), а также с другими должностными лицами. В Женеве и Риме были, в частности, проведены беседы с должностными лицами Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), Международной организации труда (МОТ), УВКПЧ, Всемирной продовольственной программы (ВПП) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Кроме того, конфиденциальные электронные вопросники были разосланы в общей сложности 47 СПГС и заместителям Специальных представителей, которые в некоторых случаях одновременно выполняли функции КР и ГК, из которых на 57% были получены ответы. Кроме того, инспектор посетил ряд стран, в которых представлена Организация Объединенных Наций, находящихся на различных этапах конфликтных ситуаций: Бурунди, Гаити, Демократическую Республику Конго, Гаити, Непал, Сомали (с базой в Найроби) и Таджикистан. Инспектор также посетил Китай в качестве примера страны, находящейся в ситуации мирного развития, и Вьетнам, в котором осуществляется один из восьми экспериментальных проектов. Организациям-участникам было предложено представить замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при его доработке.

25. "Мозговая атака" с участием инспекторов и сотрудников – исследователей ОИГ послужила первой проверкой настоящего доклада; 30 июня 2008 года была проведена расширенная сессия "мозговой атаки", открытая для всех организаций системы Организации Объединенных Наций, представителей государств-членов и других лиц, осведомленных в этом вопросе. В результате сессии нынешний текст был во многом обогащен. Большинство высказанных замечаний, если не все из них, были должным образом приняты во внимание в нынешнем тексте. Поскольку анализ, содержащийся в настоящем докладе, основывается на ситуации по состоянию на 2008 год, многие новые моменты, касающиеся общесистемной слаженности и согласованности с 2009 года, хотя и отмечены в докладе, не могли быть в полной мере учтены при анализе. Однако, по мнению инспектора, работа, проделанная в этой области, полностью соответствует действительности контрольных показателей и должна способствовать повышению слаженности и согласованности.

26. Инспектор благодарит, в частности, Министерство иностранных дел Норвегии за его поддержку и помощь в ходе процесса подготовки этого обзора, прежде всего организацию расширенной сессии "мозговой атаки" в июне 2008 года.

27. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между инспекторами, чтобы взвесить предлагаемые контрольные показатели и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

28. Инспектор хотел бы выразить свою признательность всем, кто оказал ему содействие в подготовке настоящего доклада, в особенности тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом. Инспектор выражает свою особую признательность бывшему инспектору Хуану Луису Ларрабуре, который не только вдохновлял его в работе над докладом, но и

послужил бесценным источником знаний и самоотверженности. Его идеи и подход были сохранены. В момент опубликования доклада инспектор также хотел бы посвятить его памяти покойного ЗСПГС Луиса Карлоса Да Косты, приверженность которого Организации Объединенных Наций, и в частности, ее мирным операциям, была столь велика. Г-н Да Коста внес огромный вклад в подготовку настоящего доклада.

29. Инспектор считает, что для большего продвижения вперед в достижении слаженности в системе Организации Объединенных Наций необходимо рассмотреть и реализовать 18 контрольных показателей. Они подразделяются на показатели, касающиеся функций Центральных учреждений и ответственности на местах.

РЕКОМЕНДАЦИЯ

Директивным органам предлагается взять на вооружение предлагаемый набор контрольных показателей в качестве мерила, которое позволяет определять направленность и степень результативности усилий, предпринимаемых в целях повышения действенности и эффективности работы организации, что позволит ей лучше удовлетворять потребности стран.

I. ПОВЫШЕНИЕ СЛАЖЕННОСТИ И СОГЛАСОВАННОСТИ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ МАНДАТОВ

A. Направляющая роль государств-членов

30. Система Организации Объединенных Наций состоит из 30 организаций, каждой из которых руководят директивные органы в составе государств-членов (включая работодателей и трудящихся в случае ИМО). Членский состав организаций варьируется в плане представителей государств и компетенции. Поэтому мандаты этих директивных органов могут различаться или дублироваться.

31. В области мира и развития мандаты обычно получены от Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета. Ряд вспомогательных и консультативных органов, имеющих более ограниченный членский состав, оказывают содействие в решении этих вопросов, например Специальный комитет по операциям по поддержанию мира¹⁶, Комиссия по миростроительству¹⁷, а также Комиссия по устойчивому развитию¹⁸.

32. В финансировании и составлении программ участвуют и другие вспомогательные и консультативные органы Организации Объединенных Наций, такие как Пятый комитет, Комиссия социального развития, Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) и Комитет по программе и координации (КПК). В частности, два последних органа играют нормативную роль в повышении слаженности решений, принятых на более высоком уровне, которую они выполняют с разной эффективностью и отдачей.

33. КПК, в состав которого входит 34 государства-члена, играет важнейшую роль по повышению слаженности системы, оказывая содействие Экономическому и Социальному Совету в осуществлении тем своих функций по координации. Ему надлежит рассматривать по каждому аспекту деятельность и программы учреждений системы Организации Объединенных Наций и обеспечивать, чтобы программа работы Организации Объединенных Наций и ее учреждений была сопоставимой и взаимодополняющей, устанавливая приоритеты для недопущения дублирования и параллелизма¹⁹. С 2004 года в нескольких своих резолюциях Генеральная Ассамблея призвала к улучшению методов

¹⁶ Создан Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 2006 (XIX) от 18 февраля 1965 года. Специальному комитету поручено предпринять всеобъемлющее рассмотрение всех вопросов, связанных с поддержанием мира. Он представляет свои доклады Ассамблее через Четвертый комитет (по специальным политическим вопросам и вопросам деколонизации) - один из шести главных комитетов Ассамблеи. Он состоит из 124 государств-членов, в своем большинстве предоставивших персонал для поддержания мира, и 17 наблюдателей.

¹⁷ Создана в 2005 году в качестве межправительственного консультативного органа Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности для заполнения пробела в этой области путем реагирования на потребность в координированном, слаженном и согласованном подходе к постконфликтному миростроительству. Комиссия объединяет все соответствующие стороны, для того чтобы мобилизовывать ресурсы и выносить рекомендации по предлагаемым комплексным стратегиям постконфликтного миростроительства и восстановления при сосредоточении внимания на усилиях по восстановлению и институциональному строительству.

¹⁸ Создана в качестве функциональной комиссии Экономического и Социального Совета решением 1993/207 Совета. Ее функции изложены в резолюции 47/191 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 1992 года. Она состоит из 53 членов и получает основное и техническое обслуживание от Департамента по экономическим и социальным вопросам/Отдела по устойчивому развитию. Она представляет свои доклады через Совет Второму комитету Ассамблеи.

¹⁹ Резолюции Экономического и Социального Совета 920 (XXXIV) от 3 августа 1962 года, 1171 (XLI) от 5 августа 1966 года и 2008 (LX) от 14 мая 1976 года, а также резолюции Генеральной Ассамблеи 31/93 от 14 декабря 1976 года и 58/269 от 23 декабря 2003 года.

работы и процедур Комитета²⁰. Достигнутый прогресс был медленным, о чем можно судить по докладу о работе его основной сессии в июне-июле 2007 года²¹.

34. В свою очередь, ККАБВ должен обеспечивать слаженность системы при рассмотрении бюджета, представляемого Генеральным секретарем Генеральной Ассамблее, административных бюджетов специализированных учреждений и предложений относительно финансовых договоренностей с такими учреждениями, а также при рассмотрении и представлении докладов Ассамблее по докладам ревизоров о проверке отчетности Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений²². Однако с течением времени Консультативный комитет все больше сосредоточивал свое внимание на работе Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ, отступив от своих первоначальных контрольных функций по отношению к специализированным учреждениям по причинам, которые в некоторых случаях от него не зависели.

35. По мнению инспектора, как КПК, так и ККАБВ должны изменить свое место по отношению к своим функциям по обеспечению слаженности программных и бюджетных аспектов системы в целом. Оба они нуждаются в перестройке, чтобы они могли справляться с задачами, возникающими в свете новых тенденций в общесистемных вопросах слаженности и согласованности в Организации Объединенных Наций.

36. Инспектор также отмечает, что государства-члены придерживаются разных подходов по отношению к процессу слаженности и согласованности. Доклад Группы высокого уровня по общесистемной слаженности Организации Объединенных Наций ("Единство действий" (пункт 4 выше)) был представлен для рассмотрения Генеральной Ассамблее, и договоренность по содержащимся в нем предложениям не оказалась возможной. Очевидно, что процесс слаженности и согласованности в Организации Объединенных Наций направляется государствами-членами и будет идти вперед до тех пор, пока государства-члены будут проявлять желание возглавлять его. Директивные органы каждой организации должны подать четкий сигнал своим соответствующим секретариатам в отношении того, что ожидается от них в плане слаженности и согласованности.

37. Государствам-участникам крайне важно дать определение слаженности и указать, что ожидается от системы Организации Объединенных Наций в плане ее достижения.

Контрольный параметр 1

Процесс слаженности и согласованности эффективно направляется государствами-членами.

На основе:

a) представления четких указаний секретариатам всех организаций системы Организации Объединенных Наций в отношении того, что ожидается от них в плане слаженности и согласованности;

b) активизации нынешней координирующей роли КПК, чтобы тот мог иметь больше возможностей повышать слаженность программных аспектов системы в целом; а также

²⁰ Резолюции 58/269, 60/257 от 8 мая 2006 года и 61/235 от 22 декабря 2006 года.

²¹ A/62/16, стр. 38–41.

²² Резолюции Ассамблеи 14(I) от 13 февраля 1946 года и 32/103 от 14 декабря 1977 года, а также правила 155–157 ее правил процедуры.

с) практического осуществления роли ККАБВ по отношению ко всем учреждениям системы Организации Объединенных Наций по повышению слаженности в административных и бюджетных вопросах в масштабах всей системы.

В. Обеспечение конкретности, возможности количественной оценки, достижимости, актуальности и фиксированности по срокам (СМАРТ) мандатов Совета Безопасности

38. В результате усилий по устранению ошибок прежних операций в пользу мира и рассмотрению динамики постконфликтных ситуаций мандаты Совета Безопасности по операциям в пользу мира в последние годы стали более многоаспектными, помогая заложить основы прочного мира. Появилась новая концепция поддержания мира²³, которая имеет свои последствия для работы других организаций системы Организации Объединенных Наций с разным кругом заинтересованных сторон, разными мандатами и разными стратегическими приоритетами, заданными их независимыми директивными органами, по отношению к которым Совет в принципе не имеет руководящих функций.

39. Согласно главам VI и VII Устава Организации Объединенных Наций, полномочия Совета Безопасности ограничиваются вопросами мира и безопасности. Глава VI предусматривает мирное урегулирование споров на основе "надлежащей процедуры или метода урегулирования"²⁴. Глава VII уполномочивает Совет "предпринимать... действия воздушными, морскими или сухопутными силами... для поддержания или восстановления международного мира и безопасности"²⁵. В соответствии с этим, когда Совет решает дать мандат на осуществление действий для создания основ прочного мира (в таких конкретных областях, как правление, правопорядок, права человека и защита детей), важно будет принимать во внимание уже осуществляющуюся Организацией Объединенных Наций деятельность для составления мандата в соответствии с реальными потребностями. В противном случае создание элементов миссии и привлечение персонала для решения указанных выше вопросов может дублировать существующие структуры СГООН. Однако, тем не менее, потребуются мандат для рассмотрения таких областей, в которых мир и безопасность требуют дополнительной и конкретной вовлеченности Организации Объединенных Наций. Слаженное осуществление концепции комплексного подхода крайне важно для обеспечения того, чтобы усилия миссии и СГООН были скоординированными и согласованными.

40. В некоторых случаях, когда бюджеты миссии представляются на утверждение Генеральной Ассамблеи, на этапе осуществления предусмотренной мандатом деятельности возникает пробел в финансировании. Например, миссии по поддержанию мира в Эритрее/Эфиопии и Ливане должны были обеспечить стабильность в период демаркации границы, но средств для финансирования коммиссий по демаркации выделено не было. Аналогичным образом, если операция по поддержанию мира должна передать свои функции национальному органу, для которого необходима подготовка и оборудование, например, полиции. Ассамблея обычно постановляет, что такая деятельность должна финансироваться за счет добровольных взносов, которые "поступают поздно или не поступают вообще"²⁶. Инспектор особо обращает внимание на тот факт, что переход от операций в пользу мира к развитию должен финансироваться соответствующим образом.

²³ "Операции по поддержанию мира Организации Объединенных Наций: принципы и рекомендации" (см. сноску 13 выше).

²⁴ Статья 36, пункт 1.

²⁵ Статья 42.

²⁶ См. S/2001/394, пункт 32.

41. После опубликования доклада Брахими²⁷, в котором содержался призыв к реализму в мандатах Совета Безопасности и подчеркивалась необходимость расширения для этой цели возможностей Секретариата по сбору и анализу информации, сам Совет постановил "предоставлять операциям по поддержанию мира ясные, авторитетные и выполнимые мандаты"²⁸. Хотя после этого был достигнут определенный прогресс, мандаты Совета по-прежнему не имеют достаточной четкости, нереалистичны или чрезмерно амбициозны, как и не содержат необходимых показателей для оценки прогресса²⁹ или стратегий ухода³⁰ для передачи ответственности и прекращения операций. Поэтому инспектор вновь указывает на необходимость достижения слаженности в реагировании Организации Объединенных Наций на конфликтные и постконфликтные ситуации на основе конкретных, поддающихся количественной оценке, достижимых, актуальных и фиксированных по срокам мандатов Совета Безопасности как для миссий по поддержанию мира, так и для специальных политических миссий.

42. Кроме того, по мнению инспектора, если необходим комплексный подход к устранению коренных причин конфликтов, от которых сегодня страдают самые бедные страны мира, и для предотвращения их повторного возникновения, опасность которого очевидно выше в ходе десятилетия после конфликта, то такой комплексный подход должен складываться из слаженных мер реагирования системы в целом, направленных на уменьшение масштабов бедности и достижение развития. Поэтому ключ к успеху этих операций заключается в вовлечении всех организаций системы Организации Объединенных Наций, начиная с первого этапа проведения миссий по оценке и подготовки докладов Совету Безопасности, от которого исходят мандаты. До сего времени такие доклады не имели широкой основы и СГОООН на местах не привлекались регулярным и активным образом к их подготовке. В лучшем случае при привлечении СГОООН взаимодействие могло характеризоваться как слабое. По мнению инспектора, ДОПМ и ДПО следует систематически опираться на опыт СГОООН для расширения их возможностей по сбору и анализу информации, чтобы Совет Безопасности мог разрабатывать конкретные, поддающиеся количественной оценке, достижимые, актуальные и фиксированные по срокам мандаты. Аналогичная динамика должна в соответствующих случаях присутствовать и в формировании мандатов политических миссий.

Контрольный параметр 2

Мандаты Совета Безопасности являются конкретными, поддающимися количественной оценке, достижимыми, актуальными и фиксированными по срокам при достаточных соответствующих ресурсах.

На основе:

- a) расширения возможностей Секретариата по сбору и анализу информации;
- b) привлечения СГОООН к проведению миссий по оценке, в частности подготовке рекомендаций в отношении мер в поддержку рассчитанных на более длительную перспективу действий в процессе миростроительства и в предоставлении материалов для докладов Совету Безопасности;
- c) выработки взаимосогласованных показателей оценки прогресса в проведении предусмотренной мандатами деятельности;

²⁷ См. сноску 6 выше.

²⁸ Резолюция 1327 (2000) Совета, приложение, часть I.

²⁹ См. доклад об оценке составления бюджета, ориентированного на конкретные результаты, в операциях по поддержанию мира (JIU/REP/2006/1), пункты 24-35.

³⁰ В вопроснике ОИГ 77% респондентов ответили "нет" на вопрос о том, содержит ли документ о планировании совместной миссии стратегию ухода.

d) согласования стратегии ухода применительно к передаче миссий по поддержанию мира или политических миссий участникам процесса развития с самого начала операций; а также

e) получения четких сводок программных и бюджетных последствий от Генерального секретаря до принятия резолюций и решений.

С. Согласование дополнительных, дублирующих и противоречащих друг другу мандатов

43. В частности, в гуманитарных ситуациях оперативные мандаты УКГВ, УВКПЧ, ПРООН, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Фонда Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и ВПП могут дополнять или дублировать друг друга, в частности в таких сквозных вопросах, как защита, устойчивое развитие, права человека и гендер. Во многих случаях сравнительное преимущество системы Организации Объединенных Наций заключается не в ее возможностях по финансированию, а скорее в ее возможности предоставления надежного технического опыта в выработке норм и стандартов и оказании помощи правительствам в решении все более сложных проблем.

44. Поскольку сколь-нибудь существенных изменений в плане нового определения мандатов и руководящих структур гуманитарных организаций нельзя ожидать в краткосрочном плане, необходимо адекватное разделение труда между ними для обеспечения слаженности и действенной вовлеченности каждого отдельного учреждения и системы Организации Объединенных Наций в целом на основе их мандатов, сравнительных преимуществ и фактического опыта на местах.

45. Однако в настоящее время не имеется обязательной институциональной основы для системы Организации Объединенных Наций для определения оперативной доктрины разделения труда и правил задействования каждого учреждения. Инспектор считает, что такого рода обязательная институциональная база может быть создана лишь на уровне КСР и должна быть утверждена соответствующими директивными органами. Инспектор также сознает, что такого рода договоренность потребует времени и, более того, слаженности и согласованности необходимо достигать параллельно, не ожидая достижения такого рода договоренности.

46. Тем временем тематический подход по секторам, применяемый организациями по вопросам развития и гуманитарной помощи, под руководством отобранного ведущего учреждения представляет собой большой шаг вперед в плане эффективности. Несколько успешных примеров демонстрируют преимущества такого подхода к совместной работе в Центральных учреждениях и на уровне стран, в частности, в борьбе против ВИЧ/СПИДа и птичьего гриппа, искоренении полиомиелита, а также в области репродуктивного здоровья. Тем не менее инспектор считает, что имеются возможности дальнейших улучшений в плане затратоэффективности. Увеличение числа традиционных совещаний вызывает серьезную озабоченность в отношении координационных издержек, а недостаточное распространение передового опыта ведет к повторению процессов и процедур обучения.

47. В области поддержания мира хороший пример согласованного разделения труда — решение Комитета по политике Генерального секретаря о правопорядке, в соответствии с которым различным учреждениям и подразделениям Организации Объединенных Наций, участвующим в работе в области правопорядка поручена ведущая роль, чтобы они могли принять четко определенные функции по координации и другие функции, в то время как учреждения и подразделения продолжали нести ответственность за конкретную деятельность в области правопорядка. Тем не менее, поскольку это решение не носит обязательного характера, оно не всегда хорошо известно и не всегда осуществляется на оперативном уровне.

48. Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций рекомендовала Генеральному секретарю создать независимую целевую группу для устранения дальнейшего дублирования в системе Организации Объединенных Наций и при необходимости консолидировать структуры Организации Объединенных Наций при направлении соответствующей экономики за счет роста эффективности для "единых" страновых программ. Поскольку эта инициатива в принципе касалась бы организаций, финансируемых за счет распределенных взносов, необходимо изыскать новые пути и средства распространения такого подхода на организации, финансируемые за счет добровольных взносов.

49. Кроме того, инспектор обнаружил, что сохраняются "конфликтующие" мандаты. Двойная роль ПРООН как организатора оперативной деятельности и координатора/пропагандиста в системе Организации Объединенных Наций способна вызвать конфликт интересов. Роль ПРООН как общего координатора системы Организации Объединенных Наций воспринимается как предвзятая некоторыми членами СГООН, которые считают, что процесс обеспечения слаженности направляется ПРООН в чрезмерной степени. Кроме того, вновь учрежденные ПРООН мандаты по созданию потенциала в областях демократического управления, предотвращения кризисов и восстановления, энергетики и окружающей среды, ВИЧ/СПИДа и расширения возможности женщин перекрываются давними мандатами других учреждений³¹. В этой связи Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций рекомендовала ПРООН к 2008 году прекратить свою деятельность по разработке политики и укреплению потенциала в тех сферах, где соответствующую компетенцию имеют другие учреждения, и сосредоточится на "повышении слаженности работы страновой группы Организации Объединенных Наций, осуществляющей единую страновую программу"³².

50. В качестве своего вклада в повышение общесистемной слаженности Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) организовала 4-5 марта 2008 года в своей штаб-квартире в Вене диалог высокого уровня по данной теме. Главная цель этой встречи заключалась в получении более глубокого понимания аспектов развития, общесистемной слаженности и инициативы "Единство действий" для выявления основных вопросов, проблем и путей продвижения вперед. По вопросу о двойной роли ПРООН конференция решила, что необходимо создать "институциональный фильтр", разделяющий координационные функции КР и оперативную деятельность ПРООН. Эти вопросы были впоследствии рассмотрены в докладе об управлении и системе ответственности (2008 года)³³ и докладах о подведении итогов 2007 и 2008 годов³⁴, а также в изложении итогов совещания в Кигали в 2009 году³⁵.

51. Мандаты по поддержанию мира по своему определению вторгаются в разные темы, имеют короткий горизонт, осуществляются поэтапно, имеют безотлагательный характер и могут войти в конфликт с мандатами по вопросам развития и нормативными мандатами учреждений, которые имеют более профильный характер, более длительный горизонт планирования и в большей степени ориен-

³¹ См. сайт ПРООН (www.undp.org/about/).

³² A/61/583, пункт 19.

³³ "The management and accountability system of the UN development and resident coordinator system including the 'functional firewall' for the RC system" (UNDG, 27 August 2008).

³⁴ "Delivering as one 2007 stocktaking exercise" (UNDG, 27 March 2008) and "Delivering as one 2008 stocktaking synthesis report" (UNDG, 2009).

³⁵ "Statement of outcomes and way forward: intergovernmental meeting of the 'programme country pilots' on 'Delivering as one'" (Kigali, 19-21 October 2009).

тированы на диалог с правительствами. Эти, на первый взгляд, "противоположные" концепции также стали источником разногласий в этот раз между миссиями и СГООН. Хотя миссии по поддержанию мира нацелены на достижение мира и обеспечение политических условий, в последнее время в их мандаты включается цель осуществления деятельности по миростроительству. В этой связи возрастает актуальность координации операциями в пользу мира и СГООН перехода от постконфликтных сценариев к развитию.

52. В частности, мандат комплексных миссий с применением силы согласно главе VII Устава Организации Объединенных Наций³⁶ по-разному воспринимается гуманитарными учреждениями, которые защищают так называемое "гуманитарное пространство" для своих мер вмешательства на основе нейтралитета, беспристрастности, свободной от дискриминации помощи в соответствии с потребностями и оперативной независимости. В публикации ДОПМ и ДПП 2008 года, посвященной принципам и руководящим указаниям в отношении операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира³⁷, отмечается, что главная роль миротворцев в отношении гуманитарной помощи заключается в обеспечении безопасных и стабильных условий, в которых гуманитарные структуры могут осуществлять свою деятельность. В ней далее указывается, что крайне важно, чтобы осуществление проектов быстрой отдачи, мелких проектов, предназначенных для оказания помощи местному населению, координировалось в консультации с гуманитарными действующими лицами, поскольку те крайне важны для решения гуманитарных проблем, касающихся опасности конфликта между военно-политической деятельностью и гуманитарными операциями. Инспектор поддерживает этот подход и выражает надежду, что он будет безотлагательно осуществлен.

53. По мнению инспектора, слаженное стратегическое видение присутствия системы Организации Объединенных Наций позволило бы примирить все соответствующие стороны. До сего времени такого рода видение обеспечивалось на уровне стран благодаря руководству СПГС и/или заместителей Специального представителя КР/ГК. Инспектор считает, что помимо харизмы и энтузиазма руководителей и людей, которые приходят и уходят, эта система должна обеспечивать стабильную и обязательную институциональную основу, к которой все действующие лица могли бы легко адресоваться за указаниями в отношении своих коллективных и соответствующих функций и роли.

Контрольный параметр 3

Обязательная институциональная основа системы Организации Объединенных Наций определяет оперативную доктрину, разделение труда, правила применения, руководящие принципы и процедуры, согласованные КСР и утвержденные соответствующими директивными органами.

На основе:

- а) содействия выработке единого понимания того, что достижение слаженности и согласованности - это процесс, в рамках которого каждая организация системы Организации Объединенных Наций как на местах, так и на уровне Центральных учреждений находит свои сравнительные преимущества в получении результатов в рамках единого плана/программы на основе общих целей и оперативной независимости;
- б) распределения четкой институциональной ответственности за каждым предусмотренным мандатом видом деятельности;
- в) выработки гуманитарного пространства для гуманитарных действующих лиц; а также

³⁶ См. сноску 25 выше.

³⁷ См. сноску 13 выше.

d) перепозиционирования специализированных учреждений в соответствии с их равно важной ролью в области развития.

II. НА ПУТИ К ДОСТИЖЕНИЮ ОБЩЕСИСТЕМНОЙ СЛАЖЕННОСТИ И СОГЛАСОВАННОСТИ

54. С 17 департаментами и управлениями, 14 фондами и программами и с 16 специализированными учреждениями согласованность и слаженность в системе Организации Объединенных Наций представляют собой настоящую задачу не только для государств-членов, как об этом уже говорилось, но и для руководителей и сотрудников, связанную с трансформацией культуры десятилетия раздробленности и соперничества в культуру, в которой они будут действенным образом работать сообща и говорить одним голосом.

55. Опасения потерять оперативную независимость, заметность и способность мобилизовывать средства объясняют то, почему не все организации в равной степени поддерживают это. Такое положение дел усугубляется тем, что полномочия Генерального секретаря ограничиваются департаментами Секретариата Организации Объединенных Наций и в определенной мере ее фондами и программами (но не специализированными учреждениями), и отсутствием единого органа, обладающего полномочиями требовать слаженности и согласованности в масштабах всей системы.

А. От разовых консультаций к более эффективной координации в Секретариате

56. Три главных департамента Секретариата, участвующие в политическом сопровождении и поддержке миссий по поддержанию мира/отделений, - это ДОПМ, ДПП и ДПВ. Мандат ДОПМ заключается в том, чтобы служить оперативной структурой Генерального секретаря для всех операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, за проведение, управление, организацию, планирование и подготовку которых несет ответственность ДОПМ³⁸, ДПП отвечает за оказание специальной поддержки полевых операций Организации Объединенных Наций, включая кадры, финансы, закупки на местах, логистику, связь, информационную технологию и другие вопросы административного и общего управления. ДПВ дает политические руководящие указания и инструкции специальным посланникам/представителям Генерального секретаря и другим представителям на местах, а также управляет от имени Генерального секретаря миссиями доброй воли, миссиями по установлению фактов и другими специальными политическими миссиями³⁹. Хотя не имеется утвержденного директивными органами определения таких миссий, на практике они имеют большой элемент миротворчества и безопасности, однако не имеют сформированных политических или военных подразделений. Эти миссии обычно имеют отношение к мандатам, предоставленным Генеральной Ассамблеей или Советом Безопасности, без военных контингентов и без военного и/или гражданского полицейского персонала или с весьма ограниченным таким персоналом, например, Миссия Организации Объединенных Наций в Непале (МООНН) и Миссия Организации Объединенных Наций по оказанию содействия Ираку (МООНСИ). Миссии могут базироваться в Центральных учреждениях (например, Мьянма) или на местах.

57. Как общее правило, ДПВ играет ведущую роль в превентивной дипломатии и установлении мира, в то время как ДОПМ играет ведущую роль в ситуациях, в которых поддержание мира благодаря использованию сформированных полицейских или военных подразделений как требуется, так и прямо предусмотрено мандатом Совета Безопасности. Мандат ДПВ является самым весомым на стадии предотвращения и установления мира, хотя он также предусматривает политическую поддержку ДОПМ на стадии поддержания мира, в некоторых случаях поддерживая более общие региональные усилия, а также поддержку выборов и посредничество. Кроме того, ДПВ, как правило, принимает ведущую роль после завершения стадии поддержания мира в целях укрепления мира и миростроительства и предотвращения скатывания к новому циклу конфликта.

³⁸ ST/SGB/2000/9, sect. 2.1 (a).

³⁹ ST/SGB/2009/13 об организации ДПВ, пункт 3.2.

58. Инспектору сообщили, что связь между ДПВ и ДОПМ значительно улучшилась в последние годы. Частой практикой стали специальные консультации, а также временное прикомандирование сотрудников, курирующих отдельные операции, из ДПВ в ДОПМ, когда специальная миссия преобразовывается по решению Совета Безопасности в миссию по поддержанию мира или изменяется ее мандат, который теперь включает военный или полицейский компонент, чтобы обеспечить сохранение институциональной памяти⁴⁰.

59. Как отмечается в докладе Управления служб внутреннего надзора (УСВН) об управлении специальными миссиями ДПВ, опубликованном в сентябре 2006 года⁴¹, два инструмента координации и сотрудничества, созданные Генеральным секретарем, а именно размещение в непосредственной близости региональных отделений ДПВ и ДОПМ⁴² и междепартаментские целевые группы⁴³, на практике оказались неэффективны.

60. В докладе УСВН⁴⁴ также отмечается, что "политика ведущих департаментов"⁴⁵, провозглашенная в 1999 году Генеральным секретарем, не имеет четких критериев и не применялась последовательным образом. Эта политика нацелена на обеспечение полной поддержки, сведение к минимуму дублирования и на возложение ответственности за координацию с другими организационными подразделениями на ведущий департамент. ДПВ предстояло играть ведущую роль в вопросах превентивной дипломатии, установления мира и миростроительства, в то время как ДОПМ должен был играть ведущую роль в вопросах поддержания мира⁴⁶. Эта политика была дополнительно уточнена в 2002 году⁴⁷. ДОПМ координирует планирование и проведение всех операций по поддержанию мира на местах. Однако на практике на ДОПМ возлагаются функции по руководству миссиями на местах, которые не занимаются непосредственно поддержанием мира, например, Отделением Организации Объединенных Наций в Тиморе-Лешти (ОООНТЛ), Объединенным представительством Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (ОПООНСЛ) и Канцелярией Специального посланника Генерального секретаря по процессу определения будущего статуса Косово, а также другими, такими как Миссия по содействию Афганистану (МООНСА). Аналогичным образом ДПВ играл ведущую роль на начальных этапах некоторых миссий по поддержанию мира или работал над урегулированием конфликта там, где уже присутствовали миссии по поддержанию мира. Очевидно, в указанных выше случаях другие элементы, не учтенные в этой политике, были явно приняты во внимание при принятии решения о назначении ведущего департамента, например, являются ли они комплексными миссиями с военным компонентом, когда ДОПМ представляет собой единственный департамент, обладающий возможностями их материально-технического обеспечения. В 2010 году Комитет по политике проводит обзор политики ведущих департаментов, что стало результатом доклада Генерального секретаря 2009 года о миростроительстве непосредственно после завершения конфликта. Кроме того, инспектор надеется, что вновь опубликованные инструкции Генерального секретаря в отношении ДОПМ и ДПВ внесут большую ясность, чем до сих пор.

⁴⁰ "Доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке осуществления Департаментом по политическим вопросам управления специальными политическими миссиями" (A/61/357), пункты 52-56.

⁴¹ Там же, пункт 52.

⁴² A/55/977, пункт 236.

⁴³ См. A/55/502, пункты 49-60.

⁴⁴ A/61/357, пункты 9-15.

⁴⁵ A/53/854/Add.1, пункт 27.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ A/57/387, пункт 126.

61. В другом докладе, опубликованном в 2006 году, о всеобъемлющей управленческой проверке ДОПМ⁴⁸ УСВН отметило, что для достижения сотрудничества и координации и предотвращения параллелизма и дублирования потребуется определенная перестройка как ДПВ, так и ДОПМ, включая полное слияние или объединение функций планирования и руководства политической и основной деятельностью и разграничение функций материально-технического обеспечения и административной поддержки. УСВН напомнило о докладе ДПВ о самооценке заместителя Генерального секретаря в 2002 году, в котором предлагалось полное слияние обоих департаментов. Однако после выделения ДПП из ДОПМ в 2006 году многие из этих рекомендаций к настоящему времени устарели.

62. С учетом того, что ДОПМ должен воспользоваться институциональными знаниями ДПВ о конкретных конфликтах и странах и должен привлекать его для консультаций о региональных аспектах конфликтов и их потенциальном воздействии на дееспособность миссий, идея слияния обоих департаментов не лишена известной логики. Оба они располагают сотрудниками по политическим вопросам и региональными отделами; между поддержанием мира и миростроительством нет преемственности, а есть лишь параллелизм, и 40% стран, преодолевших конфликт, вновь скатываются к нему, причем в случае африканских стран эта цифра возрастает до 60%⁴⁹. Вместо этого, в феврале 2007 года Генеральный секретарь предложил⁵⁰, а Генеральная Ассамблея постановила⁵¹ укрепить способности Секретариата управлять миротворческими операциями путем перестройки ДОПМ, разделяемого на два департамента, и увеличения кадровых ресурсов. Таким образом был создан ДПП.

63. Необходимость эффективных механизмов координации между тремя департаментами, ДПП, ДПВ и ДОПМ, остается сегодня не менее актуальной, чем когда-либо, с тем чтобы создать условия для слаженного и действенного осуществления ими своей соответствующей роли.

64. Вне зависимости от важности эффективных механизмов координации в вопросах политического руководства между ДПП, ДПВ и ДОПМ, совместные структуры координации ДПВ и ДОПМ с другими департаментами и управлениями Секретариата, такими как Департамент общественной информации (ДОИ), Управление по вопросам разоружения, Отдел по улучшению положения женщин (ОУЖ), Департамент по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ)/Отдел по устойчивому развитию (ОУР), Управление по правовым вопросам (УПВ), УВКПЧ и УКГВ, также имеют огромное значение для слаженного осуществления ими своих функций, которые могут охватывать широкий круг задач. В этой связи инспектор отметил, что связь между ДОПМ/ДПВ и этими департаментами/управлениями неравномерна.

65. Наконец, может потребоваться выработка нового определения роли ДПВ в постконфликтном миростроительстве в соответствии с ST/SGB/2000/10, раздел 2.1 а), а также уточнение рабочих отношений между ДПВ и Отделением Организации Объединенных Наций по поддержке миростроительства, вновь созданным подразделением⁵² Комиссии по миростроительству, как это было предложено УСВН, которое видело риск дублирования между обоими⁵³.

⁴⁸ A/60/717. См., в особенности, пункты 66-67 и 88-94.

⁴⁹ Выступление министра по интеграции и сотрудничеству по вопросам развития Бертеля Хаардера на Конференции по вопросам женщин, мира и безопасности в Копенгагене (9 сентября 2004 года).

⁵⁰ См. A/61/749, приложение 1 (Укрепление способности Организации управлять операциями по поддержанию мира и поддерживать их), пункты 15-16 и 22-25.

⁵¹ Резолюция 61/279 от 29 июня 2007 года.

⁵² С испрашиваемыми ассигнованиями в размере 5,6 млн. долл. США на 2006-2007 годы (A/60/694 от 23 февраля 2006 года).

⁵³ A/61/357, пункт 57.

Контрольный параметр 4

Созданы эффективные механизмы координации между ДОПМ и ДПВ.

На основе:

- a) укрепления повседневного сотрудничества между ДОПМ и ДПВ;
- b) укрепления существующих совместных механизмов координации с другими департаментами и управлениями Секретариата при создании новых только в случае необходимости;
- c) уточнения роли вновь созданного ОПМ по отношению к ДПВ и другим департаментам в Центральных учреждениях; а также
- d) расширения возможностей ДПВ по стратегическому анализу и принятию решений в целях его более действенного взаимодействия с ДОПМ и ДПП и повышения эффективности системы Организации Объединенных Наций в вопросах превентивных действий и установления мира.

В. Некоторые позитивные шаги

66. За истекшее десятилетие, пытаясь преодолеть раздробленность системы, Генеральный секретарь создал в рамках реформ в Организации Объединенных Наций несколько комитетов, управленческих групп и целевых групп в качестве инструментов разработки политики и принятия решения для содействия слаженности в масштабах системы.

67. В январе 1997 года в четырех из пяти областей, составляющих основную миссию Организации Объединенных Наций, - мир и безопасность, экономические и социальные вопросы, сотрудничество в области развития и гуманитарные вопросы, - были созданы четыре исполнительных комитета.

68. Исполнительный комитет по миру и безопасности (ИКМБ) занимается наиболее важными межсекторальными вопросами мира и безопасности и определяет направления действий в ситуациях, вызывающих серьезную озабоченность с точки зрения безопасности и потенциальных конфликтных ситуаций⁵⁴. ИКМБ не является постоянным органом: он собирается раз в месяц и в некоторых случаях создает целевые группы по вопросам, требующим углубленного анализа за длительный период времени (например, Афганистан, права человека, ЦРТ, миростроительство, правопорядок, Судан и терроризм). Однако на первый взгляд ИКМБ и его целевые группы не были доведены до уровня оперативной эффективности системы тематических блоков, созданной другими исполнительными комитетами, в особенности Исполнительным комитетом по гуманитарным вопросам (ИКГВ) Межучрежденческого постоянного комитета.

69. Исполнительный комитет по экономическим и социальным вопросам (ИКЭСВ) представляет собой исполнительный комитет Организации Объединенных Наций и нацелен на обеспечение слаженности и единых подходов структур Организации Объединенных Наций, занимающихся нормативной, аналитической и технической работой в экономической и социальной областях. ИКГВ занимается политическими и оперативными вопросами в гуманитарной области⁵⁵. Он проводит свои со-

⁵⁴ Его члены: ДПВ (координатор), ДОПМ, УКГВ, Департамент по вопросам разоружения (ДВР), УПВ, УВКБ, УВКПЧ, Генеральный директор Отделения Организации Объединенных Наций в Женеве (ЮНОГ), ПРООН, СПГС по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, ЮНИСЕФ и Координатор Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности.

⁵⁵ Его председателем является Координатор чрезвычайной помощи, а в его состав входят ДПВ, ДОПВ, ДООИ, ФАО, УВКБ, СПГС по вопросу о детях и вооруженных конфликтах, Конференция Организации Объеди-

вещания на ежемесячной основе и также работает на основе тематических блоков при выделении ведущих учреждений на глобальном и местном уровнях. ГРООН недавно стала одной из трех опор КСР.

70. Позднее в 1997 году Группа старших руководителей⁵⁶ была задумана как кабинет Генерального секретаря и центральное подразделение политического планирования, рассматривающее документы для директивных органов, рекомендуемое политику по многоаспектным сквозным секторальным вопросам, контролирующее проведение реформы, руководящее работой четырех исполнительных комитетов, а также предоставляющее консультации по вопросам, касающимся среднесрочного плана, представлений по бюджету по программам и мобилизации ресурсов. Группа⁵⁷ собиралась раз в неделю, однако с созданием в 2005 году комитетов по политике и управлению она стала форумом обмена информацией и опытом между руководителями департаментов, управлений, фондов и программ Организации Объединенных Наций⁵⁸. Появление все новых комитетов приносит дополнительный параллелизм в процесс обеспечения согласованности.

71. Комитет по политике занимается вопросами, требующими стратегических указаний и политических решений по тематическим и касающимся конкретных стран вопросам, которые затрагивают Организацию Объединенных Наций, и новым вопросам⁵⁹. Комитет по управлению рассматривает вопросы внутренней реформы и управления, требующие стратегической нацеленности, и обеспечивает учет выводов Комиссии ревизоров ОИГ и УСВН в управленческих процессах и выполнение и соблюдение принятых рекомендаций⁶⁰. Работу Комитета по политике следует тесно координировать с механизмом КСР по вопросам общесистемного характера.

72. Инспектор отмечает, что члены этих комитетов - это по существу те же исполнительные главы Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ, в то время как два специализированных учреждения, ФАО и ВОЗ, участвуют в ИКВ, а все они - в ГРООН. Инспектор считает, что, поскольку эти комитеты имеют сходный состав и аналогичную повестку дня при разной эпизодичности совещаний, их следует рационализировать, чтобы уменьшить транзакционные издержки координации; некоторые из них могли бы быть объединены.

ненных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), ПРООН, Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), УВКБ, ЮНИСЕФ, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), ВПП и ВОЗ.

⁵⁶ См. ST/SGB/1997/3 и ST/SGB/2005/16.

⁵⁷ В составе заместителя Генерального секретаря, координаторов четырех исполнительных комитетов, заместителей Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, управлению делами Генеральной Ассамблеи и Управлению конференциями, а также по вопросам связи и общественной информации, юрисконсульта, верховных комиссаров по правам человека и по делам беженцев и генеральных директоров ЮНОГ и Отделения Организации Объединенных Наций в Вене.

⁵⁸ См. ST/SGB/2005/16 и ST/SGB/2006/14.

⁵⁹ Его председателем является Генеральный секретарь, а его членами - первый заместитель Генерального секретаря, начальник Канцелярии, председатели исполнительных комитетов, заместители Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира и по связям и общественной информации, Верховный комиссар по правам человека, Юрисконсульт и Специальный советник Генерального секретаря по Африке.

⁶⁰ В его состав входят: первый заместитель Генерального секретаря, начальник Канцелярии и заместители Генерального секретаря по вопросам управления, экономическим, социальным вопросам, делам Генеральной ассамблеи и конференционному управлению и по операциям по поддержанию мира.

73. В этой связи Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций рекомендовала, чтобы ГРООН и ИКЭСВ были объединены в составе Группы по политике операций в области развития для сведения воедино экономической, социальной и природоохранной политики под руководством Администратора ПРООН. Рабочая группа ГРООН-ИКГВ по вопросам перехода предложила создать "механизм в составе секретариатов ГРООН-ИКГВ и ИКМБ... для обеспечения того, чтобы поддержка страновых групп ООН из Центральные учреждений оставалась слаженной и своевременной"⁶¹.

74. Еще одна попытка повышения координации на более оперативном уровне - Комплексная целевая группа по планированию миссии (КЦГМ), созданная в 2001 году в соответствии с рекомендацией доклада Брахими⁶² о необходимости единого координационного контакта на рабочем уровне в Центральные учреждения, который мог бы быстро решать проблемы миссий. В настоящее время приступили к работе комплексные оперативные группы (КОГ). Предложенная координация в настоящее время начинает улучшаться благодаря КЦГМ, которые в случае возглавляемых ДОПМ миссий возглавляются руководителем КОГ. На практике имеется несколько примеров успешного опыта КЦГМ. Вместе с тем, после опубликования обновленных руководящих положений по ПКПМ на уровне Центральные учреждений, основное внимание в которых уделяется созданию и управлению деятельности КЦГМ, а также выпуску первоначального учебного модуля по ПКПМ, ДОПМ и ДПВ в качестве ведущих департаментов обеспечивают дополнительное специальное руководство КЦГМ/КЦГ. Кроме того, партнеры системы Организации Объединенных Наций стали более регулярно участвовать в работе на уровне Центральные учреждений и на местах. В 2007 году для КОГ было утверждено 26 дополнительных должностей⁶³; эта концепция подверглась всесторонней проверке. Кроме того, Комитет по политике на своем совещании 25 июля 2008 года принял решение о согласованности, которое, в частности, требует от руководящих департаментов создавать на уровне Центральные учреждений целевые группы для каждого обеспечиваемого ими присутствия Организации Объединенных Наций. По мнению инспектора, КОГ следует связывать соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций с их деятельностью с помощью отделений связи в Центральные учреждения. В докладе ОИГ об отделениях связи в системе Организации Объединенных Наций содержится достаточно информации о роли и возможностях этих отделений⁶⁴.

С. Работа с партнерами

75. На протяжении всего процесса анализа и бесед инспектор отмечал важный аспект, связанный со слаженностью и согласованностью, который не получил достаточного внимания, а именно привлечение к этому процессу организаций-нерезидентов. В некоторых случаях эти организации не рассматриваются должным образом в качестве надежных партнеров, имеющих свои интересы. Как правило, это - небольшие организации, не имеющие достаточных ресурсов для поддержания активной региональной или местной представленности, однако при этом они осуществляют на местном уровне проекты и другую деятельность. Для этой цели им приходится прибегать к сторонним услугам других представленных на местах организаций. Инспектор считает, что достаточно часто интересы этих организаций не ограждаются должным образом. Он отмечает этот вопрос как один из аспектов, требующих решения в рамках процесса обеспечения слаженности и согласованности в Организации Объединенных Наций.

⁶¹ "Report of the UNDG/ECHA Working Group on Transition Issues" (February 2004), p.7.

⁶² Пункты 201-202 (см. сноску 6 выше).

⁶³ Резолюция 61/279 Генеральной Ассамблеи, пункт 35.

⁶⁴ LIU/REP/2007/10.

D. Обновление Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций

76. КСР продвигает координацию и сотрудничество по целому ряду основных и управленческих вопросов, которые стоят перед организациями системы Организации Объединенных Наций. КСР получает поддержку от Комитета высокого уровня по программам (КВУП), Комитета высокого уровня по управлению (КВУУ) и ГРООН. Распределение функций между этими тремя органами можно резюмировать следующим образом:

- КВУП: содействие глобальной слаженности по вопросам политики, включая выработку единого политического инструментария, в том числе наборов инструментов, помимо его работы по вопросам политики и программ и глобальных общественных интересов;
- КВУУ: согласование оперативной деятельности в масштабах всей системы, включая общие вопросы управления, и обеспечение на этой основе общей управленческой слаженности с глобального до странового уровня;
- ГРООН: содействие слаженному и действенному надзору, предоставление ориентиров и создание потенциала у партнеров на уровне стран, координация деятельности Организации Объединенных Наций в области развития на уровне стран, решение вопросов политического руководства, связанных с операциями на уровне стран, включая осуществление резолюций о трехгодичных всеобъемлющих обзорах политики, а также поддержка системы КР⁶⁵.

77. Если первые два из указанных комитетов в основном играют нормативную и координационную роль, то ГРООН в большей степени участвует в оперативной деятельности. Хотя инспектор приветствует включение ГРООН в орбиту КСР, он считает необходимым реорганизовать роль ГРООН, предусмотренную в ее нынешнем мандате, чтобы та стала в полной мере работающим инструментом управления и контроля за всем процессом обеспечения слаженности и согласованности, что станет первым шагом вперед в направлении к независимости от любой отдельной организации.

Контрольный параметр 5

Существующие механизмы межучрежденческой координации реально содействуют согласованности и слаженности в масштабах всей системы.

С помощью:

- a) КСР, поддерживаемого его механизмом, если он получит мандат и инструменты, необходимые для его реального превращения в высший межучрежденческий механизм осуществления мандатов государств-членов по общесистемной слаженности и согласованности;
- b) обеспечения того, чтобы все члены системы Организации Объединенных Наций пользовались равными правами в контексте концепции "единство действий";
- c) создания мощного отдельного секретариата, отделенного от любой конкретной организации и возглавляемого на высоком уровне (помощником Генерального секретаря или заместителем Генерального секретаря);

⁶⁵ Взято с сайта КСР.

- d) превращения ГРООН в рабочий инструмент управления и надзора для целей слаженности на местном уровне в качестве межучрежденческого совместно финансируемого органа, открытого для всех членов организаций системы Организации Объединенных Наций;
- e) представления КСР через КВУП и КВУУ докладов по вопросам общесистемного характера всеми существующими координационными механизмами, такими, как четыре исполнительных комитета, Комитет по политике и Комитет по управлению;
- f) представления четырьмя исполнительными комитетами возможности включения в число его членов всем организациям системы Организации Объединенных Наций по вопросам общесистемного характера.

III. СЛАЖЕННОСТЬ И СОГЛАСОВАННОСТЬ МЕЖДУ ОРГАНИЗАЦИЕЙ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ЕЕ ПАРТНЕРАМИ

78. Инспектор считает, что для того, чтобы процесс обеспечения слаженности в Организации Объединенных Наций был успешным и пользовался доверием, он не должен восприниматься в отрыве от других международных игроков, с которыми система Организации Объединенных Наций взаимодействует тем или иным образом.

А. Организация Объединенных Наций и организации гражданского общества

79. Организации гражданского общества не только дополняют, но и часто выполняют функции, которые Организация Объединенных Наций по тем или иным причинам не может взять на себя. Признавая их ключевую роль, в частности в кризисных и постконфликтных странах, по примирению и миростроительству и продвижению повестки дня развития в поддержку ЦРТ, Генеральный секретарь создал "группу видных деятелей"⁶⁶, которая подготовила в июне 2004 года доклад об отношениях между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом⁶⁷.

80. На основе предложения Группы видных деятелей Генеральный секретарь сформулировал ряд конкретных рекомендаций по повышению участия НПО в работе Организации Объединенных Наций в целом и ее межправительственных органов в частности⁶⁸. Среди этих рекомендаций - создание целевого фонда по повышению участия представителей НПО от развивающихся стран, активизация диалога между секретариатом Организации Объединенных Наций и НПО, а также активизация взаимодействия с ними на страновом уровне.

81. Из всех организаций системы Организации Объединенных Наций гуманитарные учреждения действительно добились наибольших успехов во взаимодействии с НПО на основе согласованных усилий. Еще в 1992 году был создан Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) в качестве единственного в своем роде форума межучрежденческой координации с международным движением Красного Креста/Красного Полумесяца и тремя консорциумами НПО⁶⁹. МПК, Председателем которого является Координатор чрезвычайной помощи, разрабатывает гуманитарную политику, согласует распределение функций между различными действующими субъектами, определяет и устраняет пробелы в реагировании на потребности и пропагандирует применение гуманитарных принципов, обеспечивая слаженное межучрежденческое реагирование на многоаспектные чрезвычайные ситуации и стихийные и экологические бедствия.

В. Организация Объединенных Наций и бреттон-вудские учреждения

82. За ряд лет Организация Объединенных Наций и бреттон-вудские учреждения постепенно выработали ряд механизмов совместной работы. Однако имеется необходимость взаимодополняемости, чтобы "создать здоровую конкуренцию, исключить при этом вероятность возникновения снижающего эффективность деятельности параллелизма и пробелов"⁷⁰. В этой связи рекомендовалось, чтобы

⁶⁶ A/57/387 и Corr.1, пункт 141 и резолюция 57/300 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2002 года, пункт 27.

⁶⁷ A/58/817 и Corr.1.

⁶⁸ A/59/354.

⁶⁹ В ответ на резолюцию 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года об укреплении координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций.

⁷⁰ A/61/583, пункт 71.

Генеральный секретарь, Председатель Всемирного банка и Директор-распорядитель МВФ в срочном порядке "заключили официальные соглашения об их соответствующих функциях и взаимоотношениях на глобальном и страновом уровнях"⁷¹.

83. В том же духе Группа высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам также рекомендовала, чтобы Директор-распорядитель МВФ и Председатель Всемирного банка были представлены на совещаниях Комиссии по миростроительству для "руководства и поддержания усилий международного сообщества в области постконфликтного миростроительства"⁷².

84. Конкретный пример действенного сотрудничества в достижении слаженности между Организацией Объединенных Наций и этими учреждениями - разработка ГРООН и Всемирным банком методики оценки постконфликтных потребностей (ОПКП), которая была использована в Гаити, Ираке, Либерии, Сомали и Судане для оценки потребностей и расходов. Она также позволяет установить приоритеты результатов и была рассмотрена в целом в 2006 году "для определения уроков и улучшения будущей работы"⁷³. Кроме того, в 2006 году ГРООН и Всемирный банк заключили соглашение о совместном программировании для содействия донорскому финансированию с помощью более действенного механизма⁷⁴. В 2007 году ДОПМ издал директивы относительно совместных оперативных инициатив с Всемирным банком, основываясь на новаторском сотрудничестве в Либерии между правительством, Всемирным банком и рядом партнеров системы Организации Объединенных Наций, включая военно-инженерные контингенты Миссии Организации Объединенных Наций в Либерии (МООНЛ) а также ПРООН. В октябре 2008 года Организация Объединенных Наций и Всемирный банк подписали Рамочное соглашение о партнерстве в кризисных и посткризисных ситуациях, а с 11 учреждениями Организации Объединенных Наций была заключена договоренность о фидуциарных принципах для содействия своевременной передаче финансовых ресурсов⁷⁵.

С. Организация Объединенных Наций и другие организации

85. Региональные организации, такие как Африканский союз и Европейский союз, играли в последнее десятилетие все более важную роль в операциях в пользу мира. Хотя сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и этими организациями строится на разовой основе, для него потребуются взаимосогласованные стратегические рамки. Выработка таких рамок при ведущей роли Организации Объединенных Наций потребует гибкости от каждой страны для понимания различий, перестройки процедур и культур управления, выработки общих целей и приоритетов и согласования распределения функций на местах. В этом конкретном случае сотрудничество Организации Объединенных Наций может даже повлечь за собой расширение возможностей региональных организаций по выполнению этой роли. Это уже имеет место в случае Африканского союза и нескольких других организаций-партнеров в Африке на субрегиональном уровне. С организациями других регионов также ведутся обсуждения, и в январе 2010 года Генеральный секретарь проведет совещание-семинар с региональными и другими организациями, с которыми Организация Объединенных Наций взаимо-

⁷¹ Там же.

⁷² A/59/565, приложение I, рекомендации 83 и 84 f).

⁷³ "UN/World Bank PCNA Review: in support of peacebuilding: strengthening the Post Conflict Needs Assessment" (January 2007) (см. <http://www.undg.org/>).

⁷⁴ UNDГ, "Synthesis of resident coordinator annual reports 2006", p. 72.

⁷⁵ Подробный анализ сотрудничества и взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и бреттонвудскими учреждениями см. в записке секретариата от 15 сентября 2009 года Экономическому и Социальному Совету об активизации взаимодействия и сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и бреттонвудскими учреждениями (E/2009/113).

действует в вопросах мира и безопасности, чтобы наметить пути движения вперед в вопросах сотрудничества и совместной работы на местах.

86. В связи с необходимостью формализации и лучшего структурирования сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными организациями инспектор расценивает как позитивный момент продолжающиеся обсуждения с региональными организациями, включая общесистемные декларации, планы действий (Африканский союз) и совместные директивы (Европейский союз) Организации Объединенных Наций. По мнению инспектора, сходные соглашения необходимо заключить и с другими региональными организациями.

87. В области развития помимо существующих региональных комиссий (Экономическая комиссия для Африки (ЭКА), Европейская экономическая комиссия (ЕЭК), Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) и Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии (ЭСКЗА)) различные организации системы Организации Объединенных Наций за ряд лет создали свои сети региональных отделений в самых разных местах по всему миру в соответствии с различными региональными планами. Эти региональные комиссии/отделения взаимодействуют разными способами с указанными выше региональными учреждениями, являющимися источниками потенциального финансирования и плодотворных обменов. Необходимы слаженная структура и подход для предотвращения дублирования и на этом уровне. В этой связи в 2007 году ГРООН были проведены исследования, в которых были приняты во внимание вопросы эффективности затрат и безопасности.

88. Региональные комиссии и другие региональные организации системы Организации Объединенных Наций должны играть основополагающую роль связующего звена между Центральными учреждениями и местами. Их программы работы должны каскадировать из глобальных программ работы их организаций. Им необходимо сосредоточиваться на оказании помощи регионам и субрегионам в выработке и осуществлении теми своих национальных и субрегиональных программ. Кроме того, им следует получать четкий мандат на обеспечение осуществления политики и решений государств-членов под руководством и при указаниях КСР, а также процесса, направленного на обеспечение оптимальной слаженности и согласованности на региональном, субрегиональном и страновом уровне.

D. Организация Объединенных Наций и частный сектор

89. Взаимодействие между системой Организации Объединенных Наций и частным сектором имеет важнейшее значение в силу во-первых, его важности как источника передачи средств и технологии для развития и, во-вторых, его ответственности в вопросах рационального использования и воспроизводства природных ресурсов и окружающей среды. В этой связи членский состав МОТ имеет уникальный характер в том смысле, что в его руководящих структурах представлены частный сектор и организации трудящихся.

90. В прошедшее десятилетие отмечался неуклонный рост числа отдельных партнерств и глобальных механизмов взаимодействия организаций системы Организации Объединенных Наций и частного сектора во всех областях деятельности. ОИГ провела обзор принципов использования корпоративного спонсорства в системе Организации Объединенных Наций, выявив передовой опыт, области, требующие принятия политики и руководящих принципов, и практику, которая может вызывать конфликт интересов или негативно сказываться на Организации Объединенных Наций⁷⁶.

⁷⁶ LIU/NOTE/2009/1.

Контрольный параметр 6

Система Организации Объединенных Наций слаженным образом взаимодействует с внешними партнерами из числа гражданского общества, бреттон-вудских учреждений, региональных организаций и частного сектора.
--

На основе:

- a) обеспечения необходимых институциональных рамок взаимодействия, очерчивающих роль каждой структуры в планировании, оценке и осуществлении;
- b) практической вовлеченности внешних партнеров в деятельность Экономического и Социального Совета, Генеральной Ассамблеи и директивных органов других организаций системы Организации Объединенных Наций;
- c) выработки совместной политики и руководящих указаний по вопросам взаимодействия между системой Организации Объединенных Наций и ее партнерами;
- d) создания механизма последующих действий для контроля за поддержкой со стороны каждого партнера;
- e) предоставления четкого мандата и инструментов региональным комиссиям и другим региональным отделениям в системе Организации Объединенных Наций для обеспечения под общим и конкретным руководством КСР осуществления политики и решений государств-членов и процесса продвижения к оптимальной слаженности на региональном, субрегиональном и страновом уровне; а также
- f) увязки мандатов и местоположения региональных комиссий Организации Объединенных Наций с другими региональными отделениями Организации Объединенных Наций.

IV. СЛАЖЕННОСТЬ И СОГЛАСОВАННОСТЬ В ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И СУБРЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЯХ

91. В системе Организации Объединенных Наций имеется два региональных механизма координации, а именно механизм региональной координации (МРК) и группа региональных директоров (ГРД). Координаторами МРК служат пять региональных комиссий: ЭКА, ЕЭК, ЭКЛАК, ЭСКАТО и ЭСКЗА. В своей резолюции 1998/26 Экономический и Социальный Совет отметил, что "роль коллективного руководства региональных комиссий требует от них проведения регулярных межучрежденческих совещаний в каждом регионе в целях улучшения координации между программами работы организаций системы Организации Объединенных Наций в этом регионе". Однако в этих регионах каждый из пяти МРК эволюционировал по-разному. Сфера деятельности и мандат ГРД содержат два элемента: координированная программная поддержка СГООН и слаженное руководство КР/СГООН. Имеется шесть ГРД, две в Африке и по одной в каждом из четырех других регионов, все из которых также эволюционировали по-разному.

92. В июле 2008 года Отделение связи с региональными комиссиями в Нью-Йорке поручило провести исследование для определения потенциальных синергизмов и факторов взаимодополняемости, а также выработки предложений относительно разделения труда между МРК и ГРД в целях совершенствования общесистемной слаженности на региональном уровне. Инспектор приветствует выводы этого обзора.

93. По мнению инспектора, МРК должен быть нацелен на региональную/субрегиональную повестку дня, трансграничные вопросы и тематическую/политическую слаженность. Последовательная центральная модель должна применяться в отношении всех пяти МРК при дополнительных функциях, которые специфичны по отношению к содержанию и приоритетам каждого региона. Центральная модель также должна быть сосредоточена на ограниченном наборе узловых функций и практических задач, вытекающих из объединяющей способности комиссий, экспертного опыта по вопросам политики и аналитического потенциала. Центральная роль ГРД должна заключаться в обеспечении руководства, стратегических руководящих указаний и поддержки КР/СГООН в целях решения оперативных задач на уровне стран. МРК и ГРД должны поэтому стремиться координировать свои соответствующие планы работы и проводить ежегодные параллельные совещания. Наконец, роль ПРООН можно рассмотреть в региональном контексте в силу ее важнейшей роли как в МРК, так и ГРД. Поэтому региональным комиссиям следует устанавливать и поддерживать действенные, близкие и взаимные отношения с ПРООН и региональными подразделениями других учреждений.

Контрольный параметр 7

Механизмы региональной координации и групп региональных директоров действенным образом способствуют слаженности и согласованию на региональном, субрегиональном и страновом уровне.

На основе:

- а) проведения МРК политической, нормативной и аналитической работы по тематическим вопросам на региональном и субрегиональном уровне;
- б) обеспечения ГРД руководства, стратегических указаний и поддержки КР/СГООН для достижения оперативных задач на страновом уровне;
- в) принятия согласованных моделей применительно к МРК и ГРД в масштабах регионов, предусматривающих некоторые дополнительные функции, необходимость которых обусловлена региональным контекстом и приоритетами;

d) четкой встроенности МРК в архитектуру Организации Объединенных Наций в составе КСР и его трех опор;

e) координации планов работы и проведения ежегодных параллельных совещаний МРК и ГРД;

f) действенных, тесных и взаимных связей между ПРООН, региональными подразделениями других учреждений и региональными комиссиями.

V. ЗАДАЧА ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕСТНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ЧЕГО ХОЧЕТ И ЖЕЛАЕТ СТРАНА

94. В соответствии с принципом суверенного равенства всех государств, изложенного в Уставе Организации Объединенных Наций, ответственность стран должна составлять сердцевину процесса обеспечения слаженности и согласованности в системе Организации Объединенных Наций. Уважение права каждого государства определять, что наилучшим образом служит его интересам и интересам его граждан, имеет решающее значение не только для легитимного присутствия системы Организации Объединенных Наций в любой данной стране, но и для внесения каждой организацией системы Организации Объединенных Наций весомого вклада в разработку и осуществление национальной стратегии восстановления/развития страны при отстаивании международных норм и стандартов. В некоторых случаях государства могут не иметь возможности, желания, представительности или легитимности, и поэтому роль государства в этих случаях будет иной. Инспектор отмечает, что некоторые государства, преодолевающие конфликт, могут не иметь возможностей или опыта для обеспечения функционирования этого процесса; в таких случаях самое главное создать консультативный механизм с участием всей системы государственного управления, задействующий национальные органы, систему Организации Объединенных Наций, бреттонвудские учреждения, гражданское общество и двусторонних доноров.

95. Конкретный вид вовлеченности системы Организации Объединенных Наций в любой данной стране в любое данное время будет зависеть от степени консолидации власти государства и в соответствующих случаях других местных центров власти, а также от конкретной ситуации в стране и ее изменений. В неустойчивых постконфликтных ситуациях и в странах с низким потенциалом поглощения притока ресурсов может потребоваться более активное содействие Организацией Объединенных Наций определению страной своих нужд и приоритетов в отличие от ситуации в стабильных странах с надежными структурами управления.

96. Вне зависимости от вышесказанного имеется необходимость балансирования активного присутствия системы Организации Объединенных Наций с равно настоятельной императивной потребностью местной ответственности, в особенности в комплексных миссиях, созданных в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций, с полномочиями на применение силы. Система Организации Объединенных Наций должна реагировать на потребности стран и быть достаточно гибкой для понимания и обеспечения того, что необходимо стране.

97. Поэтому, по мнению инспектора, государственным властям необходимо руководить всеми этапами процесса "Единство действий Организации Объединенных Наций" на уровне стран: от разработки концепции до осуществления и оценки "единого плана", при утверждении и поддержке "единого лидера", определении состава присутствия Организации Объединенных Наций в данной стране, установлении приоритетов использования ресурсов из "единого фонда" и при отборе "единого центра". Попытки навязывания условий поддержки системы Организации Объединенных Наций, вероятно, служат главным препятствием развития реальной согласованности системы Организации Объединенных Наций, и поэтому уважение национальных приоритетов и "желаний" должно стать золотым правилом поддержки системой Организации Объединенных Наций стран-получателей.

98. Наоборот, слаженность также нужна на национальном уровне для определения степени необходимости и фактической вовлеченности системы Организации Объединенных Наций. Определение "входа" для установления контактов с правительством Вьетнама в делах содействия диалога с КР способствовало планированию и координации с местными органами власти и уменьшило транзакционные издержки. Это оказалось залогом успеха процесса "Единство действий" и может послужить ценным передовым опытом.

Процесс обеспечения слаженности в системе Организации Объединенных Наций поддерживает суверенную роль каждой страны в определении ее "потребностей и желаний" и установлении ее приоритетов.

На основе:

- а) проведения надежной общей оценки потребностей в ситуации страны под руководством местных органов власти;
- б) уважения местного руководства выработкой и осуществлением национальных стратегий восстановления/развития и укрепления национального потенциала; а также
- в) создания консультативного механизма, охватывающего весь государственный аппарат, с участием национальных органов власти, системы Организации Объединенных Наций, бреттон-вудских учреждений, гражданского общества и двусторонних доноров.

VI. ЕДИНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

99. Как уже отмечалось, хотя он должен быть только один, в настоящее время процесс "Единая Организация Объединенных Наций" разнесен на уровне стран по нескольким параллельным процессам: в рамках системы КР - в восьми экспериментальных проектах (Албания, Вьетнам, Кабо-Верде, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания, Пакистан, Руанда, Уругвай) и в рамках системы СПГС - в 18 странах, в которых осуществляются принципы согласованности (см. пункт 9 выше), три из которых были выбраны по решению Совета Безопасности.

100. Согласно общему мнению, требования к представителю системы Организации Объединенных Наций в любой стране должны определяться исходя из конкретных меняющихся потребностей данной страны. Состав СГООН должен соответствовать потребностям и "желаниям" данной страны, которые могут быть различными в зависимости от меняющихся обстоятельств и учитывать сравнительные преимущества каждого учреждения. В практическом плане в странах, в которых начата операция в пользу мира, присутствие Организации Объединенных Наций нацелено на регулирование политического процесса, что требует назначения руководителя операции в пользу мира представителем системы Организации Объединенных Наций.

101. В меньшей степени система ГК, присутствующая в 27 странах, также представляет собой модель слаженности/согласованности, устанавливающую связи с НПО.

102. Система КР охватывает все организации системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся оперативной деятельностью в целях развития, вне зависимости от их формального присутствия в данной стране. КР - представитель, назначенный Генеральным секретарем, и руководитель СГООН, которая образована в составе представителей фондов и программ, специализированных учреждений и других структур Организации Объединенных Наций, аккредитованных в данной стране, и может включать представителей бреттон-вудских учреждений. ГРООН подготовлен ряд общих и установочных материалов по работе системы КР.

103. В рамках комплексной миссии СПГС "является старшим представителем Организации Объединенных Наций в стране и осуществляет общее руководство деятельностью Организации Объединенных Наций"⁷⁷. Самостоятельно или при помощи заместителя, выполняющего несколько различных функций, СПГС должен создавать механизмы действенной координации между различными компонентами миссии (такими, как безопасность, политические вопросы, права человека, правопорядок, гуманитарные вопросы и развитие), принимая во внимание существующие механизмы гуманитарной координации и опыт СГООН.

104. Что касается системы ГК, то круг ведения, утвержденный МПК 31 марта 2009 года, предусматривает, что ГК несет общую ответственность за обеспечение слаженности усилий по оказанию чрезвычайной помощи на местах на основе оценки потребностей, планирования на случай чрезвычайных ситуаций и разработки гуманитарных программ, представляя средства реагирования и информационно-пропагандистское сопровождение⁷⁸. В апреле 2006 года МПК утвердил план действий и создал рабочую группу по укреплению системы КПП⁷⁹. УКГВ создало подразделение по поддержке укрепления системы ГК и активно добивается расширения группы ГК за счет включения в нее также и кандидатов НПО. В настоящее время проводится регулярная ежегодная подготовка ГК.

⁷⁷ "Note of guidance ..." (см. сноску 10 выше), пункт 5.

⁷⁸ Сайт УКГВ: <http://ochaonline.un.org/>.

⁷⁹ Ibid., *OCHA in 2007*, p. 153.

105. Как и ГРООН, ДОПМ и МПК также подготовили политику и руководящие принципы в отношении соответственно действий по поддержанию мира и оказанию гуманитарной помощи на местах. К сожалению, изданные ДОПМ директивы распространяются только на возглавляемые ДОПМ миссии, но не миссии, возглавляемые ДПВ, и дублируются другими руководящими принципами. Например, в 2002 году ДОПМ подготовил "политику военно-гражданской координации", в то время как в 2008 году МПК опубликовали руководящие указания по военно-гражданским вопросам и справочные материалы по многосоставным чрезвычайным ситуациям". Хотя инспектор расценивает опубликование такой политики и руководящих принципов как позитивную попытку налаживания более действенной координации между различными структурами Организации Объединенных Наций, действующими на местах, слаженность в рамках "Единой Организации Объединенных Наций" будет достигнута только тогда, когда будет применяться только одна система общих правил и руководящих принципов, касающаяся всех. Имеются некоторые новые инициативы, и инспектор надеется, что они приведут к осязаемому улучшению осуществления операций под руководством ДОПМ и ДПВ. Инспектору также сообщили, что ДПВ и ДОПМ самым активным образом сотрудничают в разработке руководящих указаний, в частности по вопросам, касающимся согласованности, в основном при координации со стороны Руководящей группы по согласованности.

106. На практике вне зависимости от этих и других руководящих принципов и политики, общесистемная применимость которых порой сомнительна или неизвестна различным игрокам на местах, а также, несмотря на признание необходимости "единой согласованной стратегии для всех звеньев системы Организации Объединенных Наций", которые создают "политический и оперативный синергизм"⁸⁰, в частности в контекстах перехода, когда речь идет о фактическом осуществлении на местах, персонал, занимающийся политическими и военными вопросами и вопросами развития и помощи, имеет различные мнения по поводу того, возможно ли согласование, в какой степени, кто будет охватываться согласованием и на каком этапе. Некоторые опасаются согласования, полагая, что в результате все организации окажутся сведены под один флаг без "индивидуальных" полномочий и своего лица. То, что государства-члены еще не достигли политического согласия по поводу процесса "Единство действий", и то, что им еще не удалось привести равную степень слаженности в свои собственные межправительственные обсуждения (где они часто говорят разными голосами в разных органах), также лишь усиливают имеющиеся опасения.

107. Как уже отмечалось, организации по оказанию чрезвычайной помощи крайне заинтересованы в том, чтобы сохранить свой нейтральный и беспристрастный статус, с одной стороны, участвуя, а, с другой стороны, не участвуя в комплексной миссии. Эта позиция была подтверждена в докладе 2005 года о комплексных миссиях⁸¹, и такого рода концепция была с успехом осуществлена в миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНК) и миссии Организации Объединенных Наций в Судане (МООНС), где УКГВ размещалось вне помещений миссии в качестве признанной части системы Организации Объединенных Наций, однако не интегрированной с ней. Другие члены СГООН опасаются потери оперативной независимости, заметности и способности мобилизовывать средства, как это было подтверждено 72% ответов на разосланную инспектором анкету. При том, что необходимость ограждения нейтралитета и беспристрастности не подлежит сомнению, инспектор считает, что эти опасения следует должным образом принимать во внимание в любой работе по обеспечению слаженности/согласованности. Поэтому в отсутствие принципиальных возражений против согласованности необходимо двигаться в эту сторону⁸². Более того, по мне-

⁸⁰ "Report of the UNDG/ECHA Working Group ..." (см. сноску 61 выше), р. 7.

⁸¹ E. B. Eide and others, "Report on integrated missions—practical perspectives and recommendations: independent study for the Expanded UN ECHA Core Group" (May 2005).

⁸² См. решение Комитета по политике (пункт 13 выше), в котором Генеральный секретарь вновь подтвердил, что интеграция является руководящим принципом деятельности во всех конфликтных и постконфликтных ситуациях, где Организация Объединенных Наций имеет свою страновую группу и многоаспектную операцию

нию инспектора, проблема, главным образом, заключается в недопонимании роли друг друга, а также недостатках в руководстве, поддержании контакта и распространении информации о процессе обеспечения слаженности и согласованности.

108. Что касается фактического осуществления на местах, то не имеется ни стратегии, ни изложенного на бумаге круга ведения, регулирующего отношения внутри СГООН и между СГООН и миссией. Инспектор отмечает, что нет системного подхода к разработке политики и руководящих указаний. Один из позитивных примеров - комплексные стандарты разоружения, демобилизации и реинтеграции (КСРДР), которые были согласованы в рамках межучрежденческого процесса и дают ориентиры участникам программ разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР). Решения Комитета по политике также были приняты по вопросам правопорядка, КСРДР и прав человека. Однако необходим более целостный подход. Кроме того, инспектор признает, что ДОПМ/ДПП осознают такой недостаток политики и руководящих указаний в отношении комплексных миссий и предприняли серьезные попытки по выработке руководящих указаний, размещаемых на общем Интранете для работы с ними миссий. Партнеры Организации Объединенных Наций по поддержанию мира должны серьезно подключаться к такой разработке руководящих указаний вместе с ДОПМ/ДПП. Инспектор понимает, что ДПВ, УКГВ и УВКПЧ во все большей степени разрабатывают политику и руководящие указания совместно с ДОПМ/ДПП. Эти усилия заслуживают высокой оценки, однако их необходимо удвоить и предпринимать на более систематической основе.

109. Некоторые СГООН и миссии/отделения выработали свои собственные руководящие указания и круг ведения, в каждом случае воспроизводя один и тот же процесс. В восьми экспериментальных проектах начатая работа ведется с нуля, что касается и восьми комплексных миссий, хотя те должны были бы воспользоваться уже накопленным опытом. Имеются позитивные попытки регулирования некоторых вопросов с помощью решений Комитета по политике, например о распределении функций между отделениями и учреждениями Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами правопорядка, которое, очевидно, не всегда применяется на местном уровне, например в миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ) и Политическом отделении Организации Объединенных Наций для Сомали (ПООНС).

110. Есть то ощущение, что процесс подготовки руководящих указаний в отношении слаженности в очень большой степени направляется ПРООН и другими членами-учредителями исполнительного комитета, в то время как роль специализированных учреждений изложена недостаточно четко. Есть такое же ощущение, что процесс обеспечения согласованности в большой степени определяется ДОПМ, а мнения и богатый опыт членов СГООН, которые находились в стране "до" развертывания операции в пользу мира, находятся там "во время" такой операции и будут там "после этого", не всегда принимается во внимание.

111. Резюмируем. Нет общего понимания, концепций, единого мнения, стратегии или процедур по осуществлению процесса обеспечения слаженности и интеграции на уровне стран. Без них этот процесс не получает содействия и поддержки со стороны его участников. Хотя состав участников из числа структур Организации Объединенных Наций, которые могут быть задействованы в данном виде деятельности, может меняться в любой данный момент времени, тем более это требует четкости и согласованности с самого начала. Инспектору сообщили о принятии руководящих указаний по ПКПМ и создании КЦГМ, Руководящей группы по согласованности и Временной целевой группы.

Контрольный параметр 9

Общие направления, мысли, концептуальные представления, понимание, общее видение, подход и чувство ответственности среди организаций системы Организации Объединенных На-

по поддержанию мира или политическую миссию или отделения, вне зависимости от того, обеспечена ли структурная интеграция их присутствия.

ций, представленных в стране.

На основе:

- a) открытости;
- b) уважения оперативной независимости и заметности каждого партнера, когда каждая структура приносит свой опыт, но предпринимаются усилия по предотвращению дублирования;
- c) стимулов, способствующих согласованию;
- d) составления единого стратегического документа, предусматривающего принципы и основу совместной работы, которого будут официально придерживаться все;
- e) согласования процедур и руководящих принципов, применяемых в рамках всей системы; а также
- f) совершенствования коммуникационной стратегии для распространения информации о рисках и возможностях процесса обеспечения слаженности и согласованности.

А. От нескольких моделей к одной гибкой модели присутствия Организации Объединенных Наций

112. Инспектор отметил, что помимо моделей развития и гуманитарных моделей присутствия Организации Объединенных Наций в странах в мирных ситуациях и двух моделей комплексных миссий, возглавляемых ДОПМ/ДПВ (а) СПГС и два заместителя, один из которых - по политическим вопросам, а другой также выполняет функции ГК (например, в Демократической Республике Конго и Гаити); а также б) ИПГС, который также является КС/ГК (например, в Бурунди), все возглавляемые ДПВ миссии/отделения в странах, в которых имеется КР, теперь называются "согласованными присутствиями". Четыре некомплексных миссии/отделения в странах, в которых имеются КР, носят военный характер (Силы Организации Объединенных Наций по наблюдению за разъединением (СООННР), Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане (ВСООНЛ), Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане (ГВНООНИП), а также Орган Организации Объединенных Наций по наблюдению условий перемирия (ООНВУП)).

113. Инспектор также отметил, что вне зависимости от применяемой модели процесс обеспечения слаженности и согласованности в странах, которые он посетил в 2007-2008 годах, еще не продвинулся в достаточной степени. Хотя имеется несколько примеров создания комплексных и совместных программ и механизмов, некоторые группы до сих пор не наладили совместной работы, а лишь сосуществуют, другие создали более менее эффективные механизмы обмена информацией, координации и принятия решений и только несколько достигли стадии стратегического, целенаправленного и открытого для широкого круга партнеров документа по планированию. Руководящие принципы ПКПМ, касающиеся планирования на местном уровне, принятые в декабре 2009 года, зарекомендовали себя в этой связи в качестве полезных моделей. В порядке возрастания степени согласованности инспектор перечисляет их следующим образом: Китай, Сомали, Непал, Таджикистан, Гаити, Вьетнам, Бурунди и Демократическая Республика Конго.

114. Разумеется, ни один "безразмерный" или шаблонный подход не позволит выработать совершенную модель обеспечения согласованности, которая подошла бы для всех стран во всех ситуациях. Тем не менее необходима определенного рода универсальная модель, обеспечивающая то, чтобы работа не велась в противоположных направлениях.

115. В этой связи инспектор считает, что, подобно тому, как решение ПРООН о назначении странового директора в примерно 40 странах для руководства ее основной деятельностью⁸³ помогает преодолеть мнение о крене в пользу нее в рамках СГООН, для функций СПГС была бы полезна отстыковка от ДОПМ и ДПВ, поскольку назначение и отбор СПГС относится к компетенции Канцелярии Генерального секретаря.

116. Кроме того, по мнению инспектора, если СПГС или КР станет наиболее высоким или наиболее высокопоставленным представителем системы Организации Объединенных Наций в данной стране, он должен просто называться "представитель системы Организации Объединенных Наций (в такой-то стране)" и предлагаться и утверждаться КСР. Других членов СГООН следует называть "представитель (такой-то Организации) (в такой-то стране)". В зависимости от случая СГООН может включать представителя ДОПМ/ДПВ.

117. Поскольку тот будет выполнять функции, приспособленные к конкретным потребностям и желаниям, требования к представителю системы Организации Объединенных Наций в стране и присутствию Организации Объединенных Наций должны определяться и изменяться в зависимости от "потребностей и желаний" страны в ходе процесса утверждения, принимая во внимание сравнительные преимущества каждого учреждения на основе его местного присутствия в прошлый период, опыта и ресурсов.

118. Должна иметься основная группа организаций, которые составляют СГООН исходя из их сравнительных преимуществ. По мере изменения ситуации в стране в нее могут включаться и другие компоненты. Например, если страна вступает в стадию постконфликтной ситуации, могут вводиться, а затем выводиться компоненты поддержания мира и миростроительства, после того как ситуация меняется и страна вступает в переходный период.

Контрольный параметр 10

Имеется гибкая модель согласованности, учитывающая конкретные и меняющиеся потребности каждой страны, определяемые на основе оценки потребностей, производимой СГООН и принимающей стороной или при всесторонних консультациях с ними.

На основе:

a) рассмотрения и назначения Генеральным секретарем после консультаций с КСР "представителя системы Организации Объединенных Наций" для руководства работой СГООН в качестве старшего представителя системы в стране, содействие которому оказывает "представитель" организаций;

b) оптимизированного процесса обеспечения создания наилучшей группы, при котором отбор СПГС зависит от рассмотрения состава группы старших руководителей миссий;

c) составления требований к представителю системы Организации Объединенных Наций в любой стране в соответствии с конкретными и меняющимися потребностями данной страны при всесторонних консультациях с правительством страны;

d) состава СГООН, учитывающего "потребности и желания" стран в конкретных ситуациях. Такой состав может варьироваться сообразно меняющимся обстоятельствам, принимая во внимание сравнительные преимущества каждого учреждения на основе местного присутствия в прошлый период, опыта и ресурсов. Его следует периодически пересматривать в соответствии с потребностями стратегического программного цикла;

⁸³ Резолюция 59/250 Генеральной Ассамблеи от 22 декабря 2004 года, пункт 60. В настоящее время имеется 51 страновой директор ПРООН.

е) включения при необходимости в созданную структуру страновой группы новых компонентов, таких как операции в пользу мира в соответствии с мандатом Совета Безопасности или любые другие компоненты, при всесторонних консультациях с СГОООН и правительством путем включения временных структур в постоянную конфигурацию.

В. Действенное руководство

119. В пункте 169 своей резолюции 60/1 от 16 сентября 2005 года Генеральная Ассамблея указала на необходимость присутствия Организации Объединенных Наций в странах "при усилении роли старшего должностного лица в стране, будь то специальный представитель, координатор-резидент или координатор по гуманитарным вопросам, с надлежащими полномочиями, ресурсами и подотчетностью".

120. По мнению инспектора, от Организации Объединенных Наций требуется активное руководство, когда она говорила бы на уровне страны одним голосом. Под активным руководством имеются в виду перспективно мыслящие, компетентные и опытные руководящие работники, которым даны необходимые полномочия и возможность вести переговоры от имени системы Организации Объединенных Наций, формировать "единую" страновую программу и обеспечивать ее осуществление на основе руководства коллективной мобилизацией, установлением приоритетов и распределением ресурсов при их индивидуальной подотчетности перед КСР в своей деятельности. Действенное руководство не может функционировать без полномочий и соответствующей подотчетности, эффективных управленческих групп и структур.

121. Перспективно мыслящие, компетентные и опытные руководящие работники должны отбираться с помощью хорошо организованного конкурсного процесса. Вместо того чтобы готовить руководящих работников, было бы лучше выявить работников, имеющих качества руководителя, и выдвигать их.

122. В этой связи в качестве препятствия для достижения слаженности и согласованности на местном уровне в ответах на анкету, подготовленную инспектором, чаще всего называются личные качества, которые указаны в 41% ответов.

123. В своем августовском докладе 2006 года, об инвестировании в людей Генеральный секретарь заявил, что будет принят более строгий и систематический подход к отбору сотрудников высокого уровня (на уровне директора и выше), в том числе для операций в пользу мира, с проведением собеседований, призванных установить наличие у кандидата необходимых качеств, и другие методы оценки для их отбора на основе "успешного опыта управленческой и руководящей работы"⁸⁴.

124. В этой связи инспектор отметил, что ПРООН уже давно имеет достаточно разработанную систему подбора КР от имени системы Организации Объединенных Наций, в то время как подбор СПГС часто воспринимается как политическое назначение, которое готовится в Канцелярии Генерального секретаря. В результате подбор руководителей имеет чересчур личностный характер для комплексных миссий, где роль людей в составе групп имеет решающее значение для обеспечения успеха. Поэтому важно проверять наличие конкретных качеств руководителя и опираться на них, не ограничиваясь только подтвержденной профессиональной компетенцией.

125. Ясно, что требования к определенной категории руководителей могут меняться в соответствии с изменением в ситуации и потребностях страны даже в ходе "цикла жизни" миссии. Соответственно образом, хотя имеются общие описания должностных функций и круга ведения, в случае более конкретных требований, учитывающих ситуацию, можно было бы готовить более конкретное описание требований.

⁸⁴

A/61/255, пункт 316.

126. Для ценностей Организации Объединенных Наций также важна диверсификация в плане гендера и культуры⁸⁵. К сожалению, по состоянию на ноябрь 2009 года в числе СПГС насчитывалось только четыре женщины по сравнению с 32% женщин - КР⁸⁶. Что касается географической представленности, то 46% гражданских глав миссий выходцы из Европы, как и 50% военных глав миссий.

127. По мнению инспектора, участие на равной основе всех членов СГООН в системе отбора с правом предлагать, изучать, отклонять и назначать кандидатов для их утверждения КСР - залог доверия к процессу обеспечения слаженности и согласованности.

128. Наконец, необходимо подчеркнуть, что государствам-членам следует проявлять ответственный подход при выдвижении кандидатов необходимого калибра, выявляя потенциальных кандидатов на национальном уровне и затем вводя их в среду Организации Объединенных Наций.

С. Подбор координаторов-резидентов

129. ГРООН (в 2000 году) охарактеризовала процесс подбора и назначения КР следующим образом:

а) когда возникает вакансия КР, Администратор ПРООН предлагает учреждениям Организации Объединенных Наций представлять кандидатов на предмет оценки их деловых качеств. Ответ, направляемый кандидату, является конфиденциальным, и кандидат сам решает, сообщать ли об этой оценке своему учреждению. Если кандидат не отзывается своего заявления, учреждение рассматривает результаты оценки и решает, представлять ли эту кандидатуру Межучрежденческой консультативной группе (МУКГ);

б) МУКГ состоит из 11 учреждений. Помимо них, представителям ДООИ, Департаменту охраны и безопасности (ДООБ), УКТВ и УВКБ будет предложено принять участие в работе группы, когда она рассматривает назначение КР в страны, сталкивающиеся с многосоставными чрезвычайными ситуациями и в страны, в которых КР в настоящее время являются директорами информационных центров Организации Объединенных Наций (ИЦООН);

в) МУКГ отвечает за изучение того, подходят ли прошедшие предварительную оценку кандидаты для назначения на конкретные должности. Она рекомендует подходящих кандидатов Администратору ПРООН, который из их числа выбирает кандидата для назначения. Кандидаты, которые были признаны подходящими МУКГ, однако не были выбраны для назначения на конкретную должность, составляют группу кандидатов для заполнения будущих вакансий;

г) до принятия решения о представлении кандидатуры на утверждение Генеральному секретарю Администратор проводит консультации с исполнительными главами Исполнительного комитета ГРООН. Затем Администратор предлагает высказаться по этому поводу членам ГРООН и другим обычным участникам консультаций в процессе назначения. После утверждения кандидата Генеральным секретарем членам КСР, не являющимся членами МУКГ, предлагается утвердить кандидата по процедуре отсутствия возражений. После этого кандидатура препровождается соответствующей миссии для утверждения правительством.

130. Непосредственно перед окончанием работы над этим докладом инспектор получил замечания Управления по координации оперативной деятельности (УКОД) и ДОПМ/ДПП, в которых отмечалось, что 30 ноября 2009 года ГРООН были утверждены новые постоянно действующие инструкции. Эти новые процедуры, по-видимому, позволили улучшить этот процесс. К сожалению, ввиду позд-

⁸⁵ A/RES/62/155.

⁸⁶ См. пункт 131.

него получения этих замечаний и необходимости завершения работы над докладом инспектор не имел возможности определить, действительно ли эти новые процедуры являются шагом вперед.

131. На март 2009 года 41 КР (или 32%) были женщины, 64 (или 49%) представляли Юг и 43 (33%) не были выдвинуты ПРООН⁸⁷. Хотя это шаг вперед, по ряду причин принципы беспристрастности по-прежнему считаются нарушенными. Одна из главных причин связана с тем, что КР подчиняются администратору ПРООН. В этой связи роль ПРООН как ответственного за систему КР и роль ПРООН по поддержке этой системы создали представление о конфликте интересов.

132. Должностные лица некоторых организаций, с которыми беседовал инспектор, отвечая на этот вопрос, сообщили, что они не считают себя причастными к процессу отбора, поскольку взаимодействие проходило на уровне кадровых подразделений, предложенные кандидаты в итоге не были отобраны, а применявшиеся процедуры недостаточно прозрачны.

133. В свою очередь ПРООН отметила, что организации не представили кандидатов достаточно высокого уровня, и в этой связи признала, что система вызывает утечку их лучших управленческих работников.

Д. Подбор специальных представителей Генерального секретаря

134. В отличие от процесса подбора КР выбор СПГС в гораздо большей степени рассматривается как политический. ДОПМ и ДПП составили круг ведения, а также список постоянных кандидатов на каждую должность, на которую государства-члены могут в обычном порядке выдвигать кандидатов⁸⁸.

Е. "Универсальные" специальные представители Генерального секретаря и заместители специальных представителей/координаторы-резиденты/гуманитарные координаторы

135. "Универсальные" СПГС и заместители специальных представителей/КР/ГК - относительно новая функция, созданная в системе с появлением комплексных миссий. К концу ноября 2009 года было создано 12 таких должностей, и ожидается, что в будущем их число может возрасти.

136. На первый взгляд, если смотреть на разнообразие функций, порученных только одному лицу, учитывая потенциальный конфликт интересов в результате множественности отношений подчиненности, может сложиться мнение, что выполнение таких "универсальных" функций неэффективно. Однако после определенных колебаний сегодня сложилось общее мнение, что это не так, подтвержаемое ответами на вопросник ОИГ. Хотя примерно половина участников опроса (54%) согласилась с тем, что иногда некоторые функции могут входить в противоречие друг с другом, большинство (85%) не согласилось с их разделением. В этой связи инспектор узнал, что один из вопросов, который будет рассмотрен рабочей группой, созданной МПК, по укреплению системы ГК, - это обстоятельства, в которых может потребоваться отделение этой функции от других.

137. По мнению инспектора, очевидно, что выполнение разных и порой противоречащих друг другу задач требует конкретных качеств, таких как здравый смысл и способность добиваться целей, которые ожидаются от сотрудников, назначенных на столь высокую должность. Что касается физическо-

⁸⁷ Данные, представленные Исполнительному совету ПРООН в июне 2009 года.

⁸⁸ См. резолюцию 63/261 Генеральной Ассамблеи от 24 декабря 2008 года об укреплении ДПВ, в пункте 12 которой Ассамблея подчеркнула "сохранение важного значения того, чтобы Генеральный секретарь при назначении своих специальных представителей и посланников обеспечивал высший уровень добросовестности, компетентности, беспристрастности и профессионализма".

го местоположения, то в ходе своих поездок на места инспектор отметил, что они занимают помещения либо на территории миссии, либо на территории ПРООН, либо в обоих местах на временной основе. Последнее из указанных решений представляется наиболее эффективным.

138. Наоборот, инспектор поддерживает идею об отделении функций представителя - резидента ПРООН. "Институциональный фильтр", созданный после учреждения должности странового директора ПРООН, может также оказаться полезным и применительно к функции представителя - резидента ПРООН, повысив независимость и беспристрастность "универсальных" функций.

139. Что касается отбора "универсальных" СПГС и заместителей специального представителя/КР/ГК/представителя - резидента ПРООН, то инспектор понимает, что в настоящее время СПГС назначается Генеральным секретарем, в то время как другие в настоящее время назначаются по процедуре МУКГ и затем назначаются Генеральным секретарем.

140. ДОПМ/ДПП и ДПВ пытаются поддерживать более активный контакт с ПРООН в подборе кандидатов на эти должности, например путем участия в работе комиссий по собеседованиям. По мнению инспектора, это решение лучше, чем создание новых структур и введение новых требований.

Контрольный параметр 11

Создан процесс отбора руководителей миссий через КСР, обеспечивающий назначение высококвалифицированных управленческих работников, имеющих все полномочия в отношении представителей всех организаций системы Организации Объединенных Наций в данной стране.

На основе:

- a) изменения нынешнего названия должности координатора-резидента на представителя системы Организации Объединенных Наций;
- b) обеспечения соответствия процесса отбора потребностям и конкретной ситуации страны;
- c) участия всех учреждений Организации Объединенных Наций, присутствующих в данной стране, на равной основе, с одинаковыми правами предлагать, изучать, отклонять и выдвигать кандидатов;
- d) руководства этим процессом КВУУ и назначения кандидатов Генеральным секретарем после консультаций с КСР и Советом Безопасности;
- e) отделения функций представителя - резидента ПРООН;
- f) выдвижения кандидатов высокого уровня государствами-членами;
- g) оценки управленческой квалификации кандидатов; а также
- h) достижения диверсификации в плане географического распределения и гендера в соответствии с ценностями Организации Объединенных Наций;

Г. Подготовка и повышение квалификации руководителей

141. Ответы на вопрос анкеты инспектора об обучении в связи с назначением на руководящую должность поровну разделились между "достаточно" и "обучения/вводного инструктажа получено не было".

142. ГРООН при содействии Колледжа персонала системы Организации Объединенных Наций (КПСООН) разработано несколько учебных программ для укрепления системы КР; некоторые из них имеют общих характер, а другие - конкретно привязаны к функциям, таким как инструктаж при заступлении на должность для впервые назначенных КР, инструктажи после назначения на должность для КР, повышение специальных навыков проведения служебной аттестации, организация работы в группе, процессы реформы в Организации Объединенных Наций и составления программ на уровне стран и совещания-семинары по стратегическому планированию РПООНПР.

143. ДОПМ создана Программа вводных курсов для старших руководителей (ПВСР) для руководства миссий (например, СПГС, заместителей специальных представителей, командующих силами, комиссаров полиции, начальников канцелярий и руководителей миссии), участие в которых обязательно в течение первых шести месяцев после назначения. Кроме того, один раз или дважды в год он проводит курсы для старших руководителей миссий. ДОПМ постепенно видит большую корреляцию между обучением на курсах и направлением на места, хотя на практике это не всегда оказывается возможным. В Организации Объединенных Наций также создана программа повышения квалификации руководителей для руководящих работников классов Д-1 и Д-2, а КСР одобрена организация КПСООН межучрежденческой программы повышения квалификации Сети старших руководителей⁸⁹. Инспектор считает, что вводная программа должна быть адаптирована с учетом сроков миссий по поддержанию мира и стать обязательной до направления к месту работы.

144. УКГВ также институционализировало водный инструктаж для действующих и потенциальных ГК и создало их резерв (включая представителей НПО), которые пройдут "подготовку в четыре этапа, охватывающие годичный период"⁹⁰.

145. Крайне важна также подготовка групп; ее практически невозможно провести при назначении, поскольку руководители СГООН/миссий назначаются в разное время, однако ее можно провести с помощью мобильных учебных групп, ротирующихся по регионам. В этой связи УКГВ создало в 2007 году тематический блок/секторальную программу подготовки руководящих кадров для нынешних глав или кандидатов списка тематического блока. Этот опыт может оказаться интересен и быть воспроизведен за пределами гуманитарной области.

Контрольный параметр 12

Руководители получают необходимую подготовку/вводный инструктаж для эффективного выполнения ими своих функций.

На основе:

- a) создания вводного/учебного модуля для руководителей в координации с КПСООН с учетом ситуации и потребностей разных стран;
- b) мобильных учебных групп, предоставляющих групповое обучение для руководителей СГООН и миссий по регионам; а также
- c) организации обучения по тематическим блокам

G. Полномочия требуют подотчетности

146. Не может быть полномочий без ответственности и ответственности без полномочий. Этот принцип был установлен Генеральной Ассамблеей и КСР, когда они утвердили систему контрольных

⁸⁹ A/61/255, пункты 319-320.

⁹⁰ См. сноску 80 выше.

показателей, предложенную ОИГ (JIU/REP/2004/5). В настоящее время СПГС не имеют ни полномочий, ни ответственности. КР не обладают необходимыми полномочиями для управления и контроля за работой СГООН, однако считаются в определенной степени ответственными, поскольку их результаты работы оцениваются по тому, в какой степени они способны реализовать программу реформ. В настоящее время ни руководящие принципы АКК 1990 года⁹¹, ни последующие руководящие записки Генерального секретаря не позволили решить этот вопрос. Однако доклад Генерального секретаря о миростроительстве в период сразу же после окончания конфликта (A/63/881-S/2009/304 от 11 сентября 2009 года) и последующий план по его осуществлению, опубликованный в ответ на озабоченность государств-членов отсутствием эффективной координированной деятельности в постконфликтных ситуациях, следует рассматривать как усилия по выправлению ситуации. В настоящее время СПГС и другим руководителям миротворческих и политических миссий предлагается выработать договоренности с Генеральным секретарем.

147. "Руководящие принципы по функционированию системы КР указывают, что КР отвечают за обеспечение руководства группой, а члены системы, как ожидается, окажут всестороннюю поддержку ее функционированию. СПГС следует регулярно консультироваться и координировать работу с КР и/или ГК, а также со страновой группой, основываясь на их опыте, вырабатывая стратегию и обмениваясь информацией, в частности, по инициативам по миростроительству⁹².

148. Инспектору сообщили, что описание рабочих функций и круга ведения системы КР было обновлено с принятием и осуществлением системы управленческой ответственности и плана ее осуществления (утверждены и одобрены ГРООН соответственно в августе 2008 года и январе 2009 года).

149. В "Руководящей записке об отношениях между представителями Генерального секретаря, координаторами, резидентами и гуманитарными координаторами", принятой в декабре 2000 года, указывается, что СПГС отвечает за политическое руководство общим присутствием Организации Объединенных Наций, а также за сообщение импульса координированному и слаженному подходу всех компонентов Организации Объединенных Наций в стране.

150. Пересмотренная "Руководящая записка о комплексных миссиях" 2006 года предусматривает, что в комплексных миссиях СПГС имеет общие полномочия в отношении деятельности Организации Объединенных Наций, представляет Генерального секретаря, выступает от имени Организации Объединенных Наций, устанавливает общие рамки регулирующей деятельности миссий и СГООН и обеспечивает, чтобы все придерживались координированного подхода⁹³. "Универсальный" заместитель специального представителя КР/ГК - главное связующее звено между миссией и СГООН и отвечает за координацию СГООН, планирование и координацию развития и гуманитарных операций в своем соответствующем качестве КР и ГК и поддерживает связи правительства с донорами и другими партнерами по процессу развития с этой целью. Кроме того, в 2006 году Генеральный секретарь утвердил руководящие принципы ПКПМ и создание или поддержание на уровне Центральные учреждений целевых групп по каждому комплексному присутствию для обеспечения слаженной и согласованной поддержки и политического руководства подразделениями на местах, а также предложил каждому из 19 комплексных присутствий создать совместный аналитический и плановый потенциал, а также комплексные стратегические рамки, которые должны быть отражены во всех других плано-

⁹¹ "Руководящие принципы АКК по функционированию системы координаторов-резидентов", утвержденные от имени АКК Консультативным комитетом по программным и оперативным вопросам на своей пятнадцатой сессии, Нью-Йорк, 15 сентября 1999 года, пункт 21.

⁹² Там же, а также "Standard directives for the Special Representative of the Secretary-General" (3 August 1998), para. 7.

⁹³ См. сноску 10 выше.

вых, программных и бюджетных инструментах Организации Объединенных Наций и опирались на них. И в этом случае руководящие принципы не являются обязательными для всех субъектов, участвующих в ПКПМ.

151. Механизм подотчетности КР, разработанный в марте 2006 года Группой по вопросам координаторов - резидентов ГРООН в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи в трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики⁹⁴, не дополняет в сколь-либо заметной степени указанные выше положения, за исключением того, что в нем предусмотрена ответственность КР за контроль и представление докладов об осуществлении РПООНПР, а также поддержка соответствующей мобилизации ресурсов для нее.

152. Указанные выше формулировки полномочий и ответственности СПГС, КР и "универсальных" заместителей специальных представителей имеют достаточно общий характер, в то время как каких-либо упоминаний подотчетности практически не имеется. Есть множество вопросов, которые остаются неясными в отношении этих руководителей, в частности в некомплексных миссиях. "Серые зоны" могут создавать напряженность между ними.

153. Кроме того, ни СПГС, ни КР не могут влиять на назначение или смещение членов СГООН, как и не участвуют в оценке их вклада в процесс "Единая Организация Объединенных Наций"⁹⁵.

154. Наконец, КР получают оценку результатов своей работы, а СПГС систематическим образом не оцениваются. Система служебной аттестации КР межучрежденческими региональными директорами достаточно обременительна. С 2007 года КР оцениваются межучрежденческим органом (специальной сессией ГРД по оценке КР/СГООН) при вкладе со стороны членов СГООН в виде односторонней оценки.

155. В ходе своих миссий инспектор убедился в том, что проблемы полномочий и подотчетности СПГС и КР остаются прежними, сохраняют свою актуальность и до сих пор не решены.

Контрольный параметр 13

"Единый руководитель" на страновом уровне наделен необходимыми полномочиями и подотчетен перед механизмом КСР в вопросах успешного осуществления "единого плана".

На основе:

- a) определения сферы полномочий, делегированных представителю системы Организации Объединенных Наций для обеспечения слаженности/согласованности на уровне стран, в том числе в отношении СГООН;
- b) ясности и четкости системы подчиненности внутри системы СГООН;
- c) четкого определения делегирования полномочий в административных документах и разовых распоряжениях о делегировании полномочий, которые носят согласованный и полный характер, включая также делегирование всех финансовых и людских ресурсов;
- d) оценки представителя системы Организации Объединенных Наций на основе ориентированной на эффективность работы системы подотчетности и действенного контроля за результатами его работы;

⁹⁴ Резолюция 59/250, пункт 58.

⁹⁵ См. LIU/REP/2005/02 и E/2004/4-DP/2004/12, пункт 41.

- е) оценки его качеств руководителя, в случае КР, ГРООН (ПКПМ) и теми, кто представлен в СГООН, а также, в случае СПГС, Генеральным секретарем по представлению ДОПМ/ДПП/ДПВ;
- ф) содержательного участия представителя в оценке результатов работы членов СГООН в плане их вклада в процесс обеспечения слаженности/согласованности и в осуществление "единого плана"; а также
- г) механизмов, созданных для устранения противоречий в случае комплексных миссий.

Н. Условия работы

156. СПГС обычно назначаются на уровне заместителя Генерального секретаря, поскольку они занимают "крупными, сложными с политической точки зрения" ситуациями, требующими "наличия у него значительных политических полномочий и дипломатических навыков, включая полномочия решать проблемы на самом высоком национальном уровне, часто на уровне главы государства или главы правительства"⁹⁶. Некоторые миссии требуют одного-двух заместителей, которые назначаются на уровне помощника Генерального секретаря или Д-2, как и командующий силами. Исполнительные представители и представители Генерального секретаря обычно назначаются на уровне помощника Генерального секретаря и Д-2, за некоторыми исключениями, когда они назначаются на уровне заместителя Генерального секретаря в случае сложной миссии. КР, страновые директоры и местные главы учреждений могут иметь класс должности Д-1/Д-2. Хотя класс должности "единого руководителя" необязательно связан с вопросом о полномочиях, он важен в некоторых случаях, когда члены СГООН имеют один и тот же класс должности. "Единый руководитель" отнюдь не облачается единоличной властью принятия решений, которые принимаются коллективно. "Единый лидер" имел бы полномочия обеспечивать и нести бы ответственность за осуществление коллективных решений СГООН.

157. Что касается условий службы, то в докладе Генерального секретаря об инвестировании в людей отмечаются "значительные различия ... между сотрудниками, имеющими назначение согласно серии 300, и сотрудниками, имеющими назначение согласно серии 100, между сотрудниками, имеющими назначение согласно серии 100 и являющимися сотрудниками, назначенными на работу в миссию, и сотрудниками, прикомандированными из Центральных учреждений, и между сотрудниками, работающими в операциях в пользу мира, и сотрудниками, работающими в фондах и программах Организации Объединенных Наций. Различия связаны с определением статуса миссий как "семейных" или "несемейных", выплатой компенсации в связи с раздельным проживанием членов семьи, условиями предоставления отпуска для отдыха и восстановления сил, расчетом выплаты за работу в опасных условиях и оплатой путевых расходов в виде паушальной суммы"⁹⁷. Инспектор признает, что был достигнут определенный прогресс в согласовании условий службы и что эта работа все еще продолжается. В своей резолюции 63/250 от 24 декабря 2008 года Генеральная Ассамблея утвердила ряд реформ в области управления людскими ресурсами, которые вступили в силу с 1 июля 2009 года. Предпринимаемые усилия затрагивают неравенство в условиях работы персонала в "несемейных" местах службы.

158. Крайне трудно удержать персонал высокого качества при доле вакансий, колеблющейся от 22% до 26% и 30-процентном показателе сменяемости сотрудников на должностях категории специалистов⁹⁸ по сравнению с максимум 8% по другим организациям системы Организации Объединенных

⁹⁶ А/С.5/48/26, пункт 5.

⁹⁷ А/61/255, пункт 272.

⁹⁸ Там же, пункт 276.

Наций, представленным на местах. Ясно, что без помощи квалифицированного персонала руководители не смогут с успехом решать свои стратегические задачи. Поэтому Генеральный секретарь предложил: а) ввести единый контракт для сотрудников Организации Объединенных Наций на основе единого свода правил о персонале, предусматривающий три вида назначений (временных, срочных и непрерывных), и с условиями, эквивалентными контракту серии 100, варьирующимся в зависимости от продолжительности службы; а также б) согласовать условия службы сотрудников Секретариата на местах с условиями службы других организаций путем назначения полевых миссий в соответствии с этапами безопасности, принятия подхода специальных операций в отношении "несемейных" мест службы, а также пересмотра системы коротких отпусков для отдыха, в том числе с использованием выплаты единовременных сумм⁹⁹.

159. С учетом ежегодных повторяющихся расходов, связанных с такими предложениями, составляющих, по оценке, 280 млн. долл. США, Генеральная Ассамблея постановила¹⁰⁰ просить Комиссию по международной гражданской службе (КМГС) рассмотреть их и представить ей доклад о них на второй части своей возобновленной шестьдесят первой сессии. В докладе за 2006 год¹⁰¹ КМГС пришла к выводу, что предложение Генерального секретаря о контракте одного вида необходимо пересмотреть в целях приведения его в соответствие с основными положениями Комиссии, касающимися системы контрактов, и рекомендовала постепенно прекратить практику назначений ограниченной продолжительности в "несемейных" местах службы в пользу срочных контрактов с тем же компенсационным пакетом. Это было принято и утверждено Генеральной Ассамблеей¹⁰².

160. Помимо менее привлекательных условий службы, описанных выше, нынешние трудности с осуществлением недавно введенной политики "обязательной" мобильности персонала в Организации Объединенных Наций¹⁰³ и трудности, с которыми сталкивается персонал при перемещении в масштабах системы даже в добровольном порядке, уменьшают возможности подбора квалифицированных кандидатов для удовлетворения возрастающего спроса на людские ресурсы на местах. Инспектор осознает трудности с поощрением мобильности в масштабах системы Организации Объединенных Наций из-за неравенства в пакетах оплаты труда и других выплат и льгот и условий службы.

⁹⁹ Там же, пункт 277, предложение 4.

¹⁰⁰ Резолюция 61/244 от 22 декабря 2006 года.

¹⁰¹ A/61/30/Add.1.

¹⁰² Резолюция 63/250.

¹⁰³ См. JIU/REP/2006/7.

I. Вспомогательные структуры и механизмы координации и принятия решений

161. Под руководством СПГС, заместителей, специального представителя ГК и КР на местном уровне действует несколько механизмов обмена информацией, координации и принятия решений.

162. Созданные в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи¹⁰⁴, как это отражено в "Руководящих положениях АКК о функционировании системы координаторов-резидентов"¹⁰⁵, комитеты местного уровня, состоящие из всех представителей системы Организации Объединенных Наций, резидентов и нерезидентов и возглавляемые КР, рассматривают основные виды деятельности, страновые программы, секторальные программы и проекты, координируют совместную деятельность и взаимодействуют с другими партнерами по развитию и правительствами стран.

163. В комплексных миссиях Группа старших руководителей (ГСР) в составе руководителей основных функциональных звеньев миссии оказывает содействие СПГС в планировании и осуществлении планов миссии при поддержке потенциала комплексного планирования, который должен объединять СГООН и финансовые учреждения в рамках процесса планирования и осуществления. В некоторых комплексных миссиях созданы эффективные управленческие группы комплексной миссии - СГООН, имеющие согласованный круг ведения и планы работы, как, например, в Демократической Республике Конго.

164. Другие механизмы координации на местах, открытые для участия всех организаций системы, - группы по управлению безопасностью (ГУБ) в вопросах безопасности и группы по управлению операциями в вопросах осуществления совместного обслуживания.

165. Как и в случае вспомогательных структур, функции КР обеспечиваются координационной группой, финансируемой Фондом для поддержки координаторов-резидентов и Фондом страновой координации, из которых ежегодно выделяется 100 000 долл. США для удовлетворения первоочередных потребностей (один национальный/международный сотрудник и помощник по административным вопросам). Дополнительные средства могут быть привлечены от других учреждений или местных доноров. В 2006 году штаты таких подразделений варьировались от одного-двух до 12 сотрудников, оказывающих содействие деятельности СГООН¹⁰⁶.

166. В операциях в пользу мира 67% миссий/отделений, ответивших на анкету инспектора 2007 года, имели подразделения и/или сотрудников, специально занимающихся вопросами согласования с СГООН. Эти подразделения координировали деятельность (93%), обменивались информацией (86%) и осуществляли совместное планирование (71%). Однако в отличие от возглавляемых ДОПМ миссий, где для поддержки групп руководства миссии была выделена комплексная структура (Совместный центр операций, Совместный центр анализа миссии и Совместный центр операций материально-технического снабжения), в этот период не имелось структур для комплексных миссий, возглавляемых ДПВ.

167. Как показывают ответы на вопросник инспектора, подразделения СПГС не обеспечиваются достаточными ресурсами для согласования и не имеют надлежащего кадрового и финансового обеспечения. Сходным образом заместитель специального представителя/КР/ГК, чья должность совместно финансируется миссией и ГРООН в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи¹⁰⁷, не

¹⁰⁴ Резолюция 47/1999 от 22 декабря 1992 года, пункт 40. См. также резолюцию 50/120 от 20 декабря 1995 года, пункт 41.

¹⁰⁵ Пункт 24 (см. сноску 92 выше).

¹⁰⁶ UNDГ (см. сноску 74 выше), р. 67.

¹⁰⁷ Резолюция 59/296 от 22 июня 2005 года.

имеет надлежащего обеспечения его "универсальных функций", как это подтверждается двумя третями ответов. Число сотрудников, выделенных для обеспечения этих функций, не превышает трех в 79% случаев, и финансирование предоставлялось ДОПМ лишь в 43% случаев. Однако ожидается, что вопрос о ресурсах для подразделений СПГС будет рассмотрен в рамках последующих мер по докладу Генерального секретаря о миростроительстве¹⁰⁸.

168. Представители миссии и СГООН проводят еженедельные совещания в 41% случаев, дважды в месяц в 27% случаев и ежемесячно в 18% случаев. Другие проводят совещания нерегулярно или не проводят их вообще. На совещаниях председательствует СПГС, а заместитель специального представителя/КР и КР являются сопредседателями на основе ротации. Качество отношений с СГООН было названо отличным в 43% ответов, очень хорошим и удовлетворительным - в 19%, как просто хорошим или плохим соответственно в 14 и 5% ответов.

Контрольный параметр 14

Представителям системы Организации Объединенных Наций предоставлены ресурсы для эффективного выполнения возложенных на них функций по координации.

На основе:

- a) определения класса должности представителей системы Организации Объединенных Наций на уровне заместителей Генерального секретаря, помощника Генерального секретаря или Д-1/2 в зависимости от сложности ситуации в стране, однако в любом случае на один класс должности выше других членов СГООН;
- b) унификации условий службы сотрудников, работающих на местах;
- c) принятия общесистемной политики мобильности;
- d) создания групп по координации/согласованию во всех без исключения местах службы при прямой подчиненности представителям системы Организации Объединенных Наций;
- e) поддержки координационными подразделениями представителей системы Организации Объединенных Наций в выполнении теми своих функций по координации в СГООН, между СГООН и миссией/отделением, СГООН и правительством и СГООН и другими партнерами (донорами, гражданским обществом и частным сектором); а также
- f) регулярного ежемесячного проведения совещаний координационных подразделений с участием всех сторон. Помимо обмена информацией и обеспечения совещаний координационные подразделения отвечают за совместное планирование, контроль и оценку и за мобилизацию ресурсов.

Ж. Планирование действенной слаженности и согласованности

169. Слаженность и согласованность невозможна без действенного планирования. В настоящее время в системе Организации Объединенных Наций имеется несколько "интегрированных" стратегических процессов планирования, а именно: ПКПМ применительно к новым и продолжающимся миссиям, возглавляемым ДОПМ или ДПВ (вне зависимости от того, предполагает ли это структурную интеграцию СГООН и миссии на местах через "осуществляющего тройные функции" заместителя специального представителя/КР/ГК); Единый план гуманитарных действий (ЕПГД) УКГВ, партнеров-исполнителей и НПО; а также РПООНПР применительно к развитию, помимо документов о

¹⁰⁸ См. пункт 146 выше.

стратегии уменьшения бедности (ДСУБ) правительств и Всемирного банка, а также любых других национальных стратегий.

170. В принципе любой такой процесс планирования должен быть открытым для всех, адресным, ориентированным на результаты, подчиненным интересам страны, основывающимся на сравнительных преимуществах каждого учреждения и Организации Объединенных Наций в целом. Правительства и страны-партнеры вне системы Организации Объединенных Наций должны подключаться к этому процессу, который обычно должен начинаться с независимой оценки, устанавливающей разделение функций между различными действующими структурами Организации Объединенных Наций и вне ее (бреттон-вудскими учреждениями, двусторонними донорами, НПО), участвующими в удовлетворении потребностей, вне зависимости от того, базируются ли они в данной стране или являются нерезидентами. Абсолютно необходимо, чтобы такие оценки основывались на давнем опыте СГООН по определению коренных причин проблем и чтобы при этом региональный аспект непосредственным образом учитывался в анализе ситуации в стране. Склонность уклониться от чего-либо чреват утратой адресности ради всеохватности.

171. РПООНПР представляет собой главный стратегический инструмент, созданный в рамках повестки дня реформы Генерального секретаря в 1997 году для выработки целостного видения единого подхода к общим целям развития на уровне страны¹⁰⁹. Первые руководящие принципы РПООНПР были приняты в апреле 1999 года, и впоследствии они пересматривались. К концу 2006 года в процесс РПООНПР были вовлечены почти все СГООН за некоторыми исключениями стран в кризисной или посткризисной ситуации или стран с весьма ограниченным присутствием Организации Объединенных Наций. Инспектор отмечает, что в последние годы качество РПООНПР значительно улучшилось.

172. Однако РПООНПР не обеспечивает согласованности результатов и ресурсов, как и не увязывает процесс программирования, контроля, представления докладов и оценки для целей подотчетности. Хотя имеются некоторые хорошие примеры РПООНПР, во многих случаях это всего лишь сумма мероприятий страновой программы каждого учреждения, сгруппированных вокруг некоторых общих результатов с несколькими совместными программами, привносящими междисциплинарный подход в мероприятия, помогающими избежать дублирования и усиливающими отдачу. В 2006 году только 57% СГООН сообщили о том, что ими разработана или разрабатывается по крайней мере одна совместная программа, в общей сложности из 345 совместных программ в масштабах всей системы. Три главные области совместного программирования/осуществления - это ВИЧ/СПИД, здравоохранение, а также управление/демократия. Учреждения, чаще всего подключаемые в последнее время, - это, как правило, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, за которыми следуют ВОЗ, ВПП, МОТ, ФАО, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), ЮНИФЕМ и Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС)¹¹⁰.

173. Не составлено каких-либо документов о совместном планировании. Например, "Единый план" во Вьетнаме - это дополненная РПООНПР с результатами, сгруппированными вокруг пяти основных итогов и ориентировочных ресурсов. Его подготовка во многом велась по инициативе правительства страны и проводилась в два этапа, первый из которых был начат до экспериментальной инициативы по проекту и объединил шесть фондов и программ, которые были готовы к осуществлению концепции "Единая Организация Объединенных Наций" (ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНИФЕМ и Добровольцы Организации Объединенных Наций (ДООН)), а в ходе второго этапа к плану присоединились другие организации системы Организации Объединенных Наций, представленные в стране. Главная проблема, с которой столкнулся этот процесс, - дилемма между адресностью и всеохватностью.

¹⁰⁹ "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (A/51/950), пункт 73.

¹¹⁰ UNDG (см. сноску 74 выше), р. 56.

174. ПКПМ был принят Комитетом по политике Генерального секретаря в октябре 2006 года. Однако первоначально рекомендованный процесс оказался столь сложным, что был начат его пересмотр. Недавно он завершился выработкой пересмотренных руководящих принципов ПКПМ для Централных учреждений и отделений на местах, которые были утверждены Руководящей группой по согласованности соответственно в июне и декабре 2009 года. Новые руководящие принципы носят менее предписывающий характер, однако устанавливают минимальные стандарты согласованности на протяжении всего срока миссии. Отвечая на вопросы анкеты инспектора, треть миссий/отделений сообщили, что они не участвуют в совместной работе по планированию с СГООН. Такая совместная работа по планированию дает совместный плановый документ в 60% случаев, и лишь в 24% из них документ содержит стратегию ухода. При подготовке этого документа ПКПМ используется частично или никогда не используется в 37% случаев. Число включенных совместных программ варьируется от двух-трех (22%) до пяти-десяти (28%) и нуля (22%), а основными областями были ВИЧ/СПИД, выборы, управление/демократия, правопорядок и гендер. Доноры участвовали в процессе планирования в 44% случаев.

175. Руководящие принципы комплексного планирования присутствия ООН на местах ПКПМ 2009 года могут давать полезные ориентиры по комплексным стратегическим рамкам, которые объединяют совокупные мандаты и ресурсы миссии и СГООН в общих рамках согласованных приоритетов по укреплению мира. Комплексные стратегические рамки также позволяют миссии и СГООН устанавливать приоритетность и последовательность согласованных элементов, содействовать надлежащему сдвигу в приоритетах и/или ресурсах, а также регулярно подводить итоги. К сожалению, эти руководящие принципы не являются обязательными для всех участников операций системы Организации Объединенных Наций на местах, включая операции по поддержанию мира.

176. Как планы миссий, так и РПООНПР могут сосуществовать, поскольку они не исключают друг друга и возглавляются разными структурами. Тем не менее возможно дублирование. Поэтому необходимо создать связи между ними, чтобы избежать дублирования и действенным образом определять меняющуюся роль системы Организации Объединенных Наций - от поддержания мира до миростроительства и развития. Комплексная стратегия миростроительства вполне может открывать возможности объединения усилий всех действующих лиц, включая правительства, Организацию Объединенных Наций, бреттон-вудские учреждения, гражданское общество, частный сектор и доноров, а также выработки общей стратегии осуществления согласованного подхода к миростроительству. Обзор архитектуры миростроительства 2010 года даст возможность критической оценки такого подхода. Следует отметить, что в Сьерра-Леоне комплексная стратегия миростроительства в конечном счете была интегрирована в ДСУБ, чтобы избежать потенциального дублирования стратегий.

177. Страновые рамки помощи на 2008-2010 годы в Демократической Республике Конго и пересмотренная и дополненная РПООНПР в Бурунди - хорошие примеры стратегии содействия в постконфликтный переходный период. Эти рамки помощи стране представляют собой к настоящему времени лучший опыт комплексного планирования, поскольку они охватывают Организацию Объединенных Наций, Всемирный банк и 19 двусторонних доноров, представляющих 95% ОПР стране. Они также предусматривают контрольные показатели в ряде областей (как подходящих, так и не подходящих для ОПР), которые считаются важнейшими для возвращения на путь развития. Они основаны на ДСУБ, имеющихся РПООНПР и на стратегиях правительства, определяя ограниченное число общих стратегических приоритетов в рамках единого видения устойчивого процесса. Отдельные учреждения поддерживают другие конкретные приоритеты в своих страновых программах в соответствии с указаниями их руководящих органов и финансируются в рамках бюджетного процесса, ориентированного на результаты. В Демократической Республике Конго Организацией Объединенных Наций начат процесс РПООНПР, в то время как в Бурунди он был пересмотрен до окончания цикла, чтобы он совпадал по срокам с миссией. В обоих случаях выделен персонал для этой работы по координации и планированию. В Бурунди представитель правительства присутствовал на всех заседаниях, а вопросами РПООНПР занимается специально назначенный сотрудник, оплачиваемый

КГВР и подготовленный КПСООН в Турине (Италия). Это - длительные процессы планирования, заключающиеся в нескольких месяцах взаимодействия, начатые на разных этапах вовлеченности Организации Объединенных Наций (МООНК представляют собой комплексную операцию по поддержанию мира на этапе среднесрочной консолидации, а Объединенное представительство Организации Объединенных Наций в Бурунди (ОНООНБ), созданное в 2007 году, - переход от миссии по поддержанию мира к объединенному отделению по миростроительству). Комплексная стратегия миростроительства (КСМС), подготовленная в Бурунди в 2007 году, основывается на таких имеющихся рамках, как РПООНПР и ПКПМ, излагая общую стратегию внутристрановых действующих лиц по миростроительству. В середине 2009 года миссией по технической оценке было рекомендовано постепенное преобразование миссии по поддержанию мира в миссию по миростроительству после выборов в 2010 году.

178. По мнению инспектора, вне зависимости от вида используемого инструмента планирования он должен предоставлять возможность того, чтобы в качестве действенного инструмента управления служило следующее: видение сравнительных преимуществ Организации Объединенных Наций и роли страны, уменьшенное число целей и приоритетов и задач в соответствии с "потребностями и желаниями" страны, оценка затрат и показатели для измерения результатов.

179. В процессе осуществления концепции "единого плана" лучшей к настоящему времени наработкой является тематический/узловой подход. Среди учреждений по вопросам развития такой подход основывается на сравнительных преимуществах учреждений и сначала возник как механизм консультаций по подготовке общей страновой оценки (ОСО) и РПООНПР в сквозных темах, а позднее стал методом программирования и осуществления. Тематический подход, разработанный МПК для гуманитарных учреждений, более структурирован, обеспечивая бóльшую предсказуемость, своевременность и подотчетность, чем концепция тематической группы ГРООН. МПК имеет 11 заранее выделенных тематических блоков по секторам/областям деятельности и возглавляет на глобальном и страновом уровне при участии НПО проработку их круга ведения и функционирования, полномочий по мобилизации ресурсов, механизмов оценки их результативности и учебных модулей для руководства и сотрудников. В операциях в пользу мира тематический/узловой подход не применяется, хотя имеются изолированные примеры действенного совместного планирования и осуществления, например процесс выборов в Демократической Республике Конго. Инспектор отмечает, что такой подход оказывается результативным только в случае реального сближения интересов/мандатов учреждений и достаточных возможностей организации работы по тематическому направлению, а также то, что с таким подходом сопряжены издержки. Такая концепция "тематических блоков" также включена в новые руководящие принципы ПКПМ на местах, где предлагается содействовать работе тематических рабочих групп и осуществлению ключевых компонентов комплексной стратегии укрепления мира.

К. Контроль, отчетность и оценка

180. Отчетность о результатах выполнения плана работы в рамках ориентированной на результаты системы управления была введена в Организации Объединенных Наций в ходе двухлетнего периода 2003-2004 годов.

181. Прогресс в выполнении мандатов Совета Безопасности в пользу мира отслеживается на основе периодических докладов Генерального секретаря, подготавливаемых миссией/отделением при растущей вовлеченности СГООН и дорабатываемых в Центральных учреждениях. Однако в отсутствие показателей успеха, позволяющих анализировать прогресс в достижении поставленных целей, и согласованного формата представления докладов некоторые из таких докладов не имеют необходимой четкости и не содержат глубокого анализа, необходимых для содействия процессу принятия решений.

182. Помимо таких докладов не имеется механизма оценки, позволяющего определять результаты, как комплексных миссий, так и некомплексных миссий. Оценка - традиционно слабая область в ДОПМ. Хотя создание Секции по передовой практике миротворческой деятельности в 2002 году стало шагом вперед, это, в основном, момент внутриорганизационного развития и механизм изучения полученных уроков для ДОПМ, ДПП и 17 миссий, поддерживаемых ДОПМ. Секция распространяет большинство своих результатов по внутриучрежденческому интранету для сотрудников Организации Объединенных Наций, а также с помощью рассчитанных на внешнюю аудиторию публикаций для более широкого сообщества по поддержанию мира, размещаемых на ее сайте, созданном в 2004 году. В 2009 году вместе с Объединенной службой профессиональной подготовки Секция открыла на своем сайте узел информресурсов для государств-членов и партнеров - учебных учреждений для ознакомления с материалами, используемыми в их работе по подготовке кадров. В последние годы Секция направила в ряд миссий несколько сотрудников по передовой практике, задачи которых включают проведение по запросу разовых оценок структуры и отношений подчиненности. Эти сотрудники не связаны с подразделениями по контролю и оценке, возможность создания которых рассматривается в некоторых/отделениях; они скорее играют роль активной поддержки управленческой деятельности и миссий, чем роль подразделений по оценке.

183. С 2004 года ДОПМ предприняты важные шаги по введению в практику всесторонних оценок результатов миссий. В период 2004-2007 годов ДОПМ были проведены оценки миссий (как традиционных, так и комплексных) с использованием ресурсов, которые были временно взяты с других направлений. Эти оценки были подготовлены группами экспертов в различных областях, привлеченных из самых разных подразделений ДОПМ, которые возглавляли вышедшие в отставку старшие сотрудники, занимавшиеся поддержанием мира (часто - бывшие командующие силами). Группы по оценке посетили несколько миссий и рассмотрели результаты их деятельности по контрольным параметрам, включая мандат миссии, политику и процедуры ДОПМ и общесистемные стандарты Организации Объединенных Наций. Результаты этих оценок составили основу плана действий по устранению недочетов как на уровне ДОПМ, так и на уровне миссий.

184. В 2007 году в рамках перестройки ДОПМ, который был разделен на два департамента, ДОПМ и ДПП, в ДОПМ было создано небольшое направление оценки в Отделе политики, оценки и профессиональной подготовки в составе Секции по передовой практике поддержания мира и Объединенной службы профессиональной подготовки. Отдел оказывает поддержку как ДОПМ, так и ДПП и служит единой платформой политики, оценки и профессиональной подготовки для обоих департаментов и миссий на местах. Группа по оценке разработала политику оценки для миссий и Центральных учреждений и продолжает проводить оценки миссий на местах ДОПМ и ДПП, а также оказывать поддержку самооценке программ и подпрограмм обоих департаментов. Проведенные оценки включают комплексные оценки миссий по поддержанию мира, тематические оценки и оценки программ Центральных учреждений. Эти оценки дают анализ выполнения миссий и программ, использования ресурсов, эффективности политики и недостатков, а также выявляют те области, которые можно укрепить для повышения эффективности функционирования ДОПМ, ДПП и операций на местах, поддерживаемых обоими департаментами. Результаты оценок и рекомендации дают информацию о деятельности обоих департаментов по руководству, разработке политики и профессиональной подготовке, а также расширяют возможности Центральных учреждений по предоставлению стратегических руководящих указаний руководству миссий. Кроме того, Отдел инспекций и оценки УСВН проводит оценки миссий и деятельности по поддержанию мира. Для предотвращения дублирования усилий программы работы группы по оценке ДОПМ и группы по оценке Отдела инспекций УСВН координируются.

185. КР должны готовить ежегодные доклады, основанные на подробных руководящих принципах, об оценке прогресса в достижении целей РООНПР, вкладе в процесс развития страны и выявленном передовом опыте и полученным урокам координации и совместного программирования.

186. Отдельные доклады сводятся в ежегодные обобщающие доклады, которые служат исходной информацией для процесса ежегодного министерского обзора и оценки Экономического и Социального Совета, а также трехгодичного всеобъемлющего обзора политики оперативной деятельности в целях развития системы Организации Объединенных Наций, доклады о котором Генеральный секретарь представляет Генеральной Ассамблее.

187. Система контроля и оценки РПООНПР предусматривает проведение ежегодного среднесрочного и заключительного обзора РПООНПР. В 2006 году СГООН сообщили о проведении всего лишь 18 таких обзоров. Однако отмечалось, что в нынешних условиях реализовать эту систему слишком сложно.

188. В соответствии с решением Комитета по политике 2008 года о согласовании и принятыми позднее руководящими принципами о ПКПМ на местах миссии СГООН должны составлять комплексные стратегические рамки, включающие механизмы контроля, позволяющие старшему руководству регулярно подводить итоги продвижения вперед. В этой связи следует отметить, что в случае некоторых присутствий Организации Объединенных Наций (в частности, тех, которые находятся на продвинутом этапе миростроительства) РПООНПР может удовлетворять минимальным критериям такого рода рамок, и в этом случае дополнительных механизмов не потребуются.

189. Экспериментальные проекты также создадут свои собственные системы контроля и оценки для программы "Единый план". В момент поездки инспектора во Вьетнам такая система создавалась.

190. Все указанное выше – это процессы самооценки, которые по определению не являются независимыми, хотя и необходимы и полезны для учета полученного опыта и обеспечения канала обратной связи в процессе планирования и программирования. Независимая оценка должна проводиться внешними органами, а в конечном итоге – в рамках внутренней оценки, когда та получит надлежащее закрепление в практике, место и ресурсы.

191. В этой связи каждая организация системы в той или иной мере выработала свой собственный механизм надзора, который может включать или не включать все из компонентов надзора (ревизия, оценка, расследование и инспекция), не все из которых удовлетворяют критериям независимости, как те определяются в докладе ОИГ о пробелах с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций¹¹¹, и которые могут работать независимо друг от друга.

192. В плане внешнего надзора, помимо таких органов обзора политики, которые уже упоминались выше, как ККАБВ, КПК и КМГС, имеются Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ (за исключением ВПП), внешние ревизоры специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) и ОИГ. ОИГ является единственным существующим в настоящее время в Организации Объединенных Наций общесистемным механизмом надзора с мандатом на проведение инспекций, оценок и расследований¹¹². В последние годы Группа претерпела процесс внутренней реформы в целях повышения ее эффективности и действенности¹¹³, однако для нее требуется более адекватное кадровое обеспечение, чтобы она могла эффективно выполнять свои широкие функции.

¹¹¹ LIU/REP/2006/2, пункты 38-48.

¹¹² Группа внешних ревизоров в составе внешних ревизоров системы Организации Объединенных Наций призвана сыграть роль по координации обмена информацией и внедрению передового опыта бухучета и аудита.

¹¹³ См. резолюции Генеральной Ассамблеи 62/226 от 22 декабря 2007 года, 62/246 от 3 апреля 2008 года и 63/272 от 7 апреля 2009 года.

193. В 2006 году Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций рекомендовала создать к 2008 году общесистемный механизм оценки, а к 2010 году применять в масштабах всей системы единую методику оценки. Хотя первые усилия по созданию такого механизма оказались безуспешными, в ходе своей первой очередной сессии 2007 года КСР просил Группу Организации Объединенных Наций по оценке (ГООНО), сеть подразделений, отвечающих за оценку в системе Организации Объединенных Наций, вернуться к этому вопросу, детально проработав масштабы финансирования и порядок управления общесистемным механизмом оценки Организации Объединенных Наций. В сентябре 2007 года ГООНО подготовила проект документа "Создание общей для Организации Объединенных Наций системы оценки", в котором предлагалось усилить подразделения по оценке во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, профессиональные сети ГООНО и независимую группу по оценке. ОИГ направила ГООНО письмо, предложив ей снять последний элемент, поскольку тот дублировался бы с мандатом Группы и с резолюцией Генеральной Ассамблеи, в которой вновь подтверждалось "уникальная роль Группы как единственного общесистемного органа внешнего надзора"¹¹⁴. Признавая необходимость более общесистемной оценки, в частности на уровне стран, Ассамблея тем самым просила Генерального секретаря предложить Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят четвертой сессии "процедуру создания независимого общесистемного механизма по оценке для оценки общесистемной эффективности, действенности и результативности, принимая во внимание функции по оценке, выполняемые соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций, Объединенной инспекционной группой и Группой Организации Объединенных Наций по оценке"¹¹⁵.

194. В апреле 2007 года КСР предложил ГООНО разработать основные параметры и процессы экспериментальных проектов "Единство действий"¹¹⁶. Впоследствии ГООНО доработала исследование по оценке базовых параметров и показателей оценки проектов¹¹⁷.

195. В декабре 2007 года Генеральная Ассамблея просила "организовать проведение независимой оценки опыта, накопленного" в результате добровольных усилий по повышению последовательности, координации и согласованности в рамках системы развития Организации Объединенных Наций (имея в виду экспериментальные проекты) "для рассмотрения государствами-членами без ущерба для будущего межправительственного решения"¹¹⁸. Хотя в момент работы над настоящим докладом не было ясно, кто проведет эту оценку, инспектор уверен, что такого рода оценка могла бы быть проведена ОИГ на основе системы контрольных параметров, предложенной в настоящем докладе.

¹¹⁴ Резолюция 60/258 от 8 мая 2006 года, пункт 2.

¹¹⁵ Резолюция 63/311 Генеральной Ассамблеи от 14 сентября 2009 года, пункт 8.

¹¹⁶ E/2007/69.

¹¹⁷ UNEG, *Evaluability Assessments of the Programme Country Pilots—Delivering as One UN: Synthesis Report* (December 2008).

¹¹⁸ Резолюция 62/208 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 2007 года, пункт 139.

196. Инспектор признает необходимость "единого" механизма надзора за ревизией, оценкой, инспекцией и расследованием "единого плана" и связанных с ним совместных программ и проектов для обеспечения согласованного подхода и рационального использования имеющихся ресурсов, выделяемых для надзорных функций, не допуская при этом "усталости от надзора".

Контрольный параметр 15

Основанный на результатах подход применяется для обеспечения слаженности и согласованности процесса планирования, программирования, составления бюджета, осуществления, контроля, оценки и отчетности с самого начала подготовки "единого плана".

На основе:

- a) разработки единой общестрановой программы и стратегии для всех организаций системы Организации Объединенных Наций, представленных или не представленных в стране, при всестороннем участии всех действующих лиц;
- b) проведения предварительных оценок потребностей/миссий для выявления коренных причин проблем с подключением СГООН и других действующих лиц за пределами системы Организации Объединенных Наций;
- c) трансляции страновых стратегий в приоритизированные ориентированные на результаты и адресные планы/программы;
- d) заострения внимания на одновременных усилиях всех компонентов Организации Объединенных Наций;
- e) установления на уровне стран поэтапных задач по созданию и осуществлению совместных программ;
- f) выработки подхода тематических блоков в областях поддержания мира, миростроительства и развития;
- g) введения показателей, позволяющих оценивать прогресс в достижении целей;
- h) создания эффективных механизмов контроля и самооценки;
- i) регулярного ввода результатов оценки в процесс планирования;
- j) повышения качества процесса отчетности;
- k) обращения к существующим контрольным механизмам для проведения независимой оценки достигнутого прогресса в процессе обеспечения слаженности/согласованности; а также
- l) унификации ныне действующих положений и правил в областях финансов, кадров и планирования, программирования, бюджета, закупок, контроля и оценки.

Л. Единый фонд

197. В начале этого доклада инспектор отметил, что слаженность и согласованность невозможны без политической воли государств-членов, политической воли, которая транслируется в финансовые обязательства доноров по поддержке процесса "Единая Организация Объединенных Наций". Под мандаты должны выделяться соразмерные ресурсы.

198. Хорошо известно, что финансирование операций и программ на местах поступает из разных бюджетных источников: специальной шкалы распределенных взносов для поддержания мира, распределенных взносов по шкале регулярного бюджета для политических миссий, а также добровольных взносов для многих миротворческих инициатив по миростроительству, развитию и гуманитарной деятельности и даже частных источников финансирования.

199. Финансирование поддержания мира носит обязательный характер. Это дает миротворческим операциям огромное преимущество по сравнению с учреждениями. Поэтому важный элемент согласованности должен быть нацелен на встраивание той части персонала, деятельности и учреждений, которые соответствуют мандату Совета Безопасности, в операцию по поддержанию мира для обеспечения финансирования этой деятельности и уменьшения дублирования и борьбы за влияние.

200. ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП финансируются за счет добровольных взносов, а УКГВ, УВКПЧ, ЮНЕП, Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), УВКБ, Управление по наркотикам и преступности (УНП) Организации Объединенных Наций и БАПОР также все в больших масштабах финансируются, таким образом, не менее чем на две трети. Специализированные учреждения и МАГАТЭ все в большей степени основываются на внебюджетных ресурсах при осуществлении программ технического сотрудничества.

201. Для уменьшения рисков их растущей зависимости от добровольного финансирования организации системы Организации Объединенных Наций выработали ряд инициатив, имевших неодинаковый успех, в Центральных учреждениях и на уровне стран, таких, как многосторонние целевые донорские фонды (МЦДФ), Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (ЦФРЧС), Фонд миростроительства, ориентировочная шкала добровольных взносов, тематические фонды, объединенное финансирование и стратегические широкие соглашения с конкретными донорами.

202. На уровне стран Организация Объединенных Наций является не единственным крупным источником финансирования деятельности в области развития, а, скорее, играет роль по организации и координации и нормотворческой деятельности и созданию потенциала. Основное финансирование, имеющееся на уровне стран, распределяется мелкими бюджетными суммами по организациям, когда мало ресурсов остается для осуществления отдельных программ, а еще меньше – для совместных программ. Значительные усилия были предприняты по мобилизации средств и организации работы с многочисленными донорами/получателями помощи с разнообразными требованиями по представлению отчетности, циклами и процедурами, что привело к высоким транзакционным издержкам. Возрастание соперничества за финансирование приводит к еще большим административным и вспомогательным издержкам.

203. Добровольное финансирование в целях развития часто обуславливается конкретной заинтересованностью донора, которая может отличаться от "потребностей и желаний" страны. Условия и непредсказуемость такого финансирования подрывают планирование и деформируют осуществление программ и проектов с недостаточным/избыточным финансированием в силу донорских приоритетов, которые не всегда согласуются с приоритетами в области развития стран-получателей.

204. В гуманитарных ситуациях, в которых Организация Объединенных Наций может играть более решающую роль, финансирование предоставляется с большей готовностью, с меньшими условиями и с большей оперативностью. Объединенное финансирование оказалось достаточно успешным в плане сокращения транзакционных издержек для доноров и получателей помощи, а также в плане повышения прозрачности и адресности, например в Демократической Республике Конго.

205. В 2006 году в целях большей унификации в рамках общих страновых оценок РПООНПР 48% совместных программ финансировались параллельно, а 22% - из источников объединенного финан-

сирования; одновременно было опубликовано 22 объединенных призыва по странам или регионам с нормой финансирования 67%¹¹⁹.

206. В многоаспектных операциях по поддержанию мира ряд видов деятельности, предусмотренных в мандатах Совета Безопасности, недофинансируются и с этой целью созданы целевые фонды. Однако взносы невелики, и СПГС не имеет в своем распоряжении ресурсов для удовлетворения некоторых оперативных потребностей, помимо примерно 1 млн. долл. США на миссию для проектов с быстрой отдачей с потолком 25 000 долл. США на проект. Эти проекты предназначены только для укрепления доверия.

207. В этой связи Фонд миростроительства, созданный в августе 2006 года¹²⁰, стал важным шагом вперед в мобилизации ресурсов для постконфликтного восстановления в областях, для которых не имеется других механизмов финансирования. Сюда относится деятельность в поддержку мирных соглашений в связи с национальными учреждениями, деятельность по расширению возможностей содействия сосуществованию и урегулированию конфликтов, деятельность, связанная с созданием основных административных услуг и важнейшей деятельностью по реагированию на неминуемые угрозы миру, например реинтеграцией бывших комбатантов в соответствии с программой РДР. К настоящему времени Фонд получил свыше 310 млн. долл. в виде взносов 46 доноров, многие из которых – нетрадиционные доноры. 14 стран, в том числе все четыре страны, включенные в повестку дня Комиссии по миростроительству (КМС), получили к настоящему времени средства Фонда. Решения по странам КМС учитывают КСМС, одобренную КМС, а решения по финансированию принимаются национальным руководящим комитетом под совместным председательством правительства и Организации Объединенных Наций¹²¹.

208. Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций рекомендовала обеспечивать достаточное основное/распределенное финансирование для тех организаций, которые активно подключились к процессу реформ, в том числе в поддержку системы КР, и объединить все взносы на уровне стран в один бюджетный механизм, когда доноры воздерживались бы от деятельности по финансированию вне "единой" программы. Такое финансирование должно быть предсказуемым и многолетним, и организациям следует согласовать свои циклы финансирования.

209. В этой связи ГРООН разработала круг ведения для деятельности многосторонних целевых донорских фондов с руководящим комитетом под совместным председательством правительства и КР или заместителя специального представителя в составе Организации Объединенных Наций, правительства и представителей доноров и с участием в большинстве случаев ПРООН как административного органа для решения вопросов распределения средств на основе установленных потребностей и приоритетов и назначенных сроков отчетности и ревизии.

210. Инспектор отметил некоторые позитивные примеры работы с широким кругом доноров для обеспечения достаточного финансирования "единой" программы. В Демократической Республике Конго финансирование механизма помощи стране (МПС) было обеспечено на основе соглашения со Всемирным банком и с 19 двусторонними донорами, присутствующими в данной стране. Во Вьетнаме доноры обязались финансировать деятельность на первом этапе "единого плана", и для определения приоритетов деятельности на предмет финансирования при тесной координации

¹¹⁹ UNDG (см. сноску 74 выше), pp. 55 and 76.

¹²⁰ A/60/984.

¹²¹ Сайт Фонда миростроительства Организации Объединенных Наций (www.unpbf.org).

с правительством был создан Комитет по мобилизации и распределению средств для единого плана. КР должен был управлять фондом от имени СГООН и отвечал за мобилизацию ресурсов.

211. Инспектор соглашается с принципами финансирования, изложенными в докладе Группы высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций, и позитивно расценивает усилия ГРООН по созданию оперативного механизма Фонда единого плана через руководящие комитеты.

212. Кроме того, донорам следует все больше осознавать то, что гораздо лучше вкладывать средства в устранение коренных причин конфликтов и что гораздо рациональнее создавать возможности предотвращения и урегулирования конфликтов до того, как произойдет их эскалация в обходящиеся дороже трагедии, как на это было недавно указано Генеральным секретарем.

213. Доноры во все большей степени осознают и ставят задачу унификации и обеспечения эффективности помощи, как это иллюстрирует Римская декларация, принятая в феврале 2003 года, Принципы и передовой опыт гуманитарного донорства, принятые в Стокгольме в 2003 году, в которых признается необходимость динамического и гибкого реагирования, а также Парижская декларация, в которой доноры приняли обязательство "увязывать финансирование с единой структурой условий и/или набором индикаторов, основанных на национальной стратегии развития", и "по мере возможности реализовывать общие мероприятия на национальном уровне по планированию, финансированию (например, совместные финансовые мероприятия), выплатам, мониторингу, оценке и отчетности о донорской деятельности и потоках предоставляемой помощи перед правительством"¹²², одновременно установив показатели для оценки прогресса, которые включают предсказуемость помощи и несвязанную помощь. Наконец, в Аккрской программе действий предусматривается уменьшение "раздробленности помощи на основе усиления взаимодополняемости усилий доноров и разделения труда между донорами, в том числе путем улучшения распределения ресурсов между секторами в странах и между странами"¹²³.

214. Помимо указанных выше ограничений, налагаемых в силу предпочтения донорами связанной и двусторонней помощи, признается, что финансовые правила и процедуры Организации Объединенных Наций по-прежнему служат серьезным препятствием для "единого фонда". Чаще всего упоминаются различия в бюджетных циклах, административных расходах учреждений, финансовых системах, процедурах возмещения расходов и передаче денежных средств. В этой связи был достигнут прогресс в связи с новым согласованным подходом к переводу денежных средств партнерам-исполнителям (СППД), который был введен в 2006 году в ряде стран, унифицировавших свои программные циклы. Как ожидается, СППД будет осуществляться во всех странах, за исключением "Единства действий", и с этой целью была создана рабочая группа, в которой представлены как правительство, так и члены СГООН.

215. Наконец, серьезная задача для СГООН заключается не только в увеличении суммы и гибкости получаемых средств и унификации процедур более эффективного распределения этих ресурсов, но и в том, чтобы создать условия для их адаптации к возможностям страны по поглощению такой помощи и удовлетворению ожиданий доноров в отношении быстрого расходования и освоения.

¹²² Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи (см. пункт 17 выше), пункты 16 и 32.

¹²³ Accra Agenda for Action, para 17.

Контрольный параметр 16

Создан механизм финансирования, включающий все организации системы Организации Объединенных Наций, представленные на местах, принимающую страну, бреттонвудские учреждения, двусторонних и многосторонних доноров, международные и национальные НПО, а также других членов гражданского общества, для обеспечения слаженности, согласованности и корреляции между оценками потребностей и имеющимися ресурсами.

На основе:

- a) увязки страновых программ и стратегий с финансированием;
- b) привлечения бреттон-вудских учреждений и индивидуальных доноров к процессу стратегического планирования для повышения ответственности и прозрачности;
- c) предоставления возросшего финансирования для проектов быстрой отдачи и финансирования деятельности РДР в рамках программ безопасности за счет распределенных взносов;
- d) использования объединенного финансирования для повышения эффективности;
- e) создания механизмов установления приоритетов финансируемой деятельности;
- f) выработки действенных межучрежденческих процедур расходования средств; а также
- g) пересмотра финансовых и административных правил на уровне штаб-квартиры для обеспечения их взаимной сопоставимости.

М. Единый центр

216. Согласованность/слаженность на административном уровне означает использование общих помещений и услуг в "едином центре Организации Объединенных Наций". Идея "единого центра" обосновывается тем, что благодаря этому будут уменьшены административные расходы, отвлекающие ресурсы, которые в противном случае можно было бы выделить для развития, и соответственно возрастет доля расходов на программы за счет уменьшения доли вспомогательных расходов¹²⁴. В этой связи в 2007 году Генеральный секретарь в своем докладе о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития рекомендовал, чтобы соответствующая экономия на операционных издержках четче выявлялась и "направлялась на финансирование программ оперативных мероприятий в целях развития в развивающихся странах"¹²⁵. По мнению инспектора, такую экономию следует реинвестировать в развитие на постоянной основе, а не лишь в разовом порядке по аналогии с общепринятыми принципами счета развития.

217. Инспектор признает, что не всегда будет возможно собрать вместе все подразделения Организации Объединенных Наций в силу разного характера отношений с государственными органами и гражданским обществом, однако по возможности к такому их сведению в "едином центре" следует стремиться.

¹²⁴ Economic and Social council, "Consolidated list of issues related to the coordination of operational activities for development, 2005" (E/2005/CRP.1).

¹²⁵ A/62/253, пункты 50 и 51 e) i).

218. Продвигаемая в рамках системы, и в частности в восьми экспериментальных проектах, административная интеграция отстает от стратегической программной интеграции. В трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций 2005 года было запрошено создание 20 совместных отделений в 2007 году. К настоящему времени было создано только одно в Кабо-Верде для четырех фондов и программ Организации Объединенных Наций. Вырабатываются договоренности по созданию других таких отделений.

219. Продолжается организация совместного обслуживания, хотя и медленно. В 2005 году более 60 из 134 СГООН сообщили о совместной деятельности в областях безопасности (это направление называется, с большим отрывом, чаще всего), закупок топлива, бумаги и канцелярских принадлежностей, организации поездок, информационной технологии и связи¹²⁶.

220. В качестве первого шага были созданы группы управления операциями в составе руководителей оперативных и административных подразделений для оценки и выработки рекомендаций для СГООН в отношении деятельности, требующей утверждения ими совместных инициатив. Этим группам также поручено планирование и руководство осуществлением совместной деятельности. ПРООН приняла круг ведения и руководящие принципы их функционирования.

221. В целом реальное продвижение вперед затрудняется недостатком политической воли и заинтересованности, отсутствием необходимой технической поддержки и финансирования, а также различиями в системах, правилах и положениях между организациями.

222. Тем не менее, несмотря на эти правила, интеграция продвигается, требуя известной степени гибкости в отношении "нарушения правил", согласующей финансовые и бюджетные процессы с конечной целью достижения согласованности. В этой связи в настоящее время на директорах по административным вопросам и старших административных сотрудниках лежит большая нагрузка, связанная с тем, что им приходится одновременно выполнять правила и обходить их для достижения быстрых результатов.

223. Если унификация положений и правил – это процесс, требующий политических решений контролирующих органов, ККБВ, Пятого комитета и бюджетно-финансовых комитетов, то фонды и программы и специализированные учреждения часто идут другим путем микроуправления и принятия политики, подрывающей усилия по согласованию. В момент составления настоящего доклада контролеры Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП работали над разработкой единого комплекса унифицированных финансовых положений и правил. Проект комплекса унифицированных финансовых положений и правил, рассмотренный УПВ, был подготовлен рабочей группой в составе представителей каждого из этих учреждений. Кроме того, ДОПМ сообщает, что вопрос о едином обслуживании был рассмотрен в связи с отделениями по миростроительству и что в момент составления настоящего доклада предварительные доклады показывали, что его организация в ОПООНБ была сравнительно успешной. Такие уроки могли бы быть апробированы в качестве передового опыта для более широкого применения.

Контрольный параметр 17

"Единый центр Организации Объединенных Наций" создается там, где организации системы Организации Объединенных Наций в данной стране занимают одни помещения и получают совместное обслуживание, в то время как полученная в связи с этим экономия вкладывается в деятельность в этой стране в области развития.

¹²⁶

UNDG, "Synthesis of Resident Coordinators Annual Reports 2005", p. 30.

VII. СТРАНОВЫЕ ГРУППЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И ДРУГИЕ

224. Подключение партнеров за пределами Организации Объединенных Наций к деятельности страновых групп впервые рекомендовалось в руководящих принципах АКК 1999 года, в которых говорится об участии представителей бреттон-вудских учреждений и гражданского общества в работе тематических групп и в процессе общей страновой оценки РПООНПР¹²⁷.

225. После этого с разной степенью успеха последовало несколько инициатив. В 2004 году после опубликования доклада Группы видных деятелей по вопросу отношений между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, в котором предлагалось, чтобы Организации Объединенных Наций стала "организацией, ориентированной на внешний мир" и "связывала местный уровень с глобальным"¹²⁸, Генеральный секретарь предложил укрепить институциональный потенциал в целях взаимодействия с НПО на уровне стран на основе выделения координаторов в ГРООН и СГООН¹²⁹. В 2006 году Группа высокого уровня по вопросу о слаженности в системе Организации Объединенных Наций рекомендовала, чтобы Организация Объединенных Наций и бреттон-вудские учреждения сотрудничали на уровне стран в составлении оценок потребностей, ДСУБ и стратегий ЦРТ, в механизмах сбора и оценки данных, в создании многосторонних целевых донорских фондов и установлении четкого разделения труда¹³⁰. ГРООН сообщила об усилиях по привлечению НПО к подготовке страновых оценок и РПООНПР. КСМС, совместно разработанные страной и КМС, представляют собой последний открытый для всех документ стратегического планирования, подготовленный с участием Организации Объединенных Наций, бреттон-вудских учреждений, гражданского общества, частного сектора и доноров на уровне страны. КСМС, таким образом, должна стать стратегическим плановым документом для всех действующих лиц, хотя на момент завершения работы над настоящим докладом она оставалась лишь одним из нескольких параллельных инструментов планирования, что отрицательно сказывается на интеграции и координации.

226. В контексте комплексных миссий важно четко устанавливать пределы согласования и сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, включая НПО, а также вырабатывать общие принципы деятельности для сохранения качества таких отношений.

Контрольный параметр 18

Представители гражданского общества, бреттон-вудские учреждения, группа доноров и частный сектор участвуют в процессе "Единая Организация Объединенных Наций" на уровне стран.

¹²⁷ Руководящие принципы АКК (см. сноску 92 выше), пункты 11 и 19. Так, в самом последнем проекте руководящих принципов общей страновой оценки РПООНПР отмечаются "заинтересованные стороны", под которыми "понимаются правительства, включая профильные министерства, социальных партнеров, в том числе организации трудящихся и работодателей, других партнеров по развитию, имеющих значимость в контексте страны, гражданского общества и НПО".

¹²⁸ A/58/817 и Corr. 1.

¹²⁹ A/59/354.

¹³⁰ A/61/583, стр. 48.

На основе:

- a) назначения координаторов в СГООН;
- b) участия в оценках потребностей стран; а также
- c) привлечения к разработке и осуществлению и оценке страновых стратегий и планов.
