

РУКОВОДСТВО И УПРАВЛЕНИЕ МОК

Обеспечение соответствия Уставу. Оптимизация эффективности и результативности

Цель настоящего документа

На МОК возлагаются широкие полномочия и ответственность перед лицом ускоряющихся изменений в Мировом океане. Несмотря на это, Комиссия осуществляет свою работу в условиях ограниченного бюджета и штата, а некоторые сферы характеризуются государствами-членами как «чрезвычайно уязвимые». Кроме того, условия работы Комиссии остаются далекими от оптимальных из-за непоследовательного соблюдения Устава МОК.

Заглядывая в будущее, можно утверждать, что финансирование и прочие рамочные условия являются неопределенными. Крайне необходимо обеспечить соответствие МОК ее целям и оптимальное использование ее кадровых и финансовых ресурсов. Основным фактором, способствующим оптимальному использованию ресурсов, является эффективное и результативное руководство и управление. Цель настоящего документа – обеспечить соответствие Уставу МОК с прояснением зон ответственности и упорядочиванием подотчетности между органами МОК.

Основная информация о руководстве и управлении

Руководство и управление наилучшим образом можно описать, разделив обязанности:

- Руководящий орган отвечает за стратегическую задачу по установлению целей и направлений деятельности организации, ограничений и механизмов подотчетности.
 - Цели и направление деятельности составляют стратегию.
 - Ограничения выражаются в политиках, планах и бюджетах, а также отдельных решениях руководящих органов.
 - Механизмы подотчетности устанавливаются в нормативных документах.
- Управление отвечает за выделение ресурсов и контроль повседневной деятельности организации.

Особенность руководства и механизма подотчетности МОК-ЮНЕСКО

Руководство МОК закреплено в Уставе МОК. Устав был принят 11-й сессией Генеральной конференции ЮНЕСКО в 1960 году. В 1970 и 1987 годах он был пересмотрен. Действующий Устав МОК вступил в силу путем принятия резолюции 30 C/Resolution 22 от 16 ноября 1999 года.

Руководство МОК как многосторонним органом осуществляют государства-члены. Главной обязанностью государств-членов МОК является соблюдение Устава МОК (статья 4.5 (а)). Согласно статье 4.1 членство в МОК не зависит от членства в ЮНЕСКО:

«Членом Комиссии может быть любое государство, являющееся членом какой-либо организации системы Организации Объединенных Наций».

Чтобы государства-члены МОК, не являющиеся членами ЮНЕСКО, могли осуществлять свои права и обязанности, руководство МОК должно быть отделено от руководства ЮНЕСКО.¹

Органами Комиссии являются Ассамблея, Исполнительный совет, Секретариат и такие вспомогательные органы, которые могут быть ею созданы (статья 5 Устава).

Устав МОК (статья 6.2) гласит следующее:

«Ассамблея является главным органом Комиссии и выполняет все функции Комиссии, если в настоящем Уставе не предусмотрено иного или если Ассамблея не делегирует их другим органам Комиссии».

Согласно Уставу Ассамблея делит две свои функции с Генеральной конференцией ЮНЕСКО:

- принятие бюджета (статья 1.2);
- поправки к Уставу (статья 12).

За исключением этих двух функций Ассамблея может делегировать свои полномочия только органам самой Комиссии, т. е. Исполнительному совету, Секретариату или вспомогательным органам, учрежденным Ассамблеей (статья 5). Соответственно, Ассамблея не может – действием или бездействием – делегировать свои функции органам ЮНЕСКО, включая Секретариат ЮНЕСКО.

Механизм подотчетности, предусмотренный Уставом, предполагает, что руководство МОК возлагается на Ассамблею и Исполнительный совет, а управление осуществляется Секретариатом МОК.

Установление основных целей и стратегических направлений деятельности МОК

Главной ответственностью государств-членов в области руководства, наряду с организацией руководства и управления, является установление целей и направлений деятельности организации. Основная цель МОК закреплена в статье 2.1 Устава МОК.

Целью Комиссии является содействие международному сотрудничеству и координация программ, касающихся исследований, служб и укрепления потенциала в интересах расширения знаний о природе и ресурсах океана и прибрежных районов, а также использования этих знаний для совершенствования управления, обеспечения устойчивого развития, охраны морской среды и облегчения процессов принятия решений ее государствами-членами.

¹ Равенство государств-членов в осуществлении руководства является основополагающим в многосторонней системе: см., например <https://www.un.org/en/global-issues/multilateral-system>

Согласно статье 6.4 Ассамблея определяет «общую политику и главные направления работы Комиссии». Ассамблея определила их в Среднесрочной стратегии. Действующая Стратегия охватывает период с 2022 по 2029 годы. В ней установлены пять целей высокого уровня и в общей сложности 35 подцелей.

Программа и бюджет МОК

Согласно Уставу МОК, Комиссия определяет и выполняет свою программу в соответствии с установленными целями и функциями и в рамках бюджета, утверждаемого ее Ассамблеей и Генеральной конференцией ЮНЕСКО (статья 1.2).

Таким образом, Комиссия сама определяет и осуществляет свою программу, исходя из ассигнований Генеральной конференции ЮНЕСКО в регулярный бюджет МОК (в настоящее время они составляют ~3 % от общего регулярного бюджета ЮНЕСКО).

Для достижения оптимальной эффективности и результативности государства-члены должны обеспечить соответствие рабочей программы МОК Среднесрочной стратегии МОК с точки зрения целей, задач, показателей и матриц результатов.

Финансирование рабочей программы осуществляется из различных источников. Согласно Уставу «финансовые ресурсы Комиссии состоят из:

- (a) средств, ассигнуемых для этой цели Генеральной конференцией ЮНЕСКО;
- (b) взносов государств-членов Комиссии, не являющихся государствами-членами ЮНЕСКО;
- (c) таких дополнительных ресурсов, которые могут предоставляться государствами-членами Комиссии, соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций и другими источниками» (статья 10.1).

Средства, выделяемые Комиссии Генеральной конференцией ЮНЕСКО, составляют ее (регулярный) бюджет, упомянутый в статье 1.2 Устава. Другие взносы, например, от государств-членов, в частности тех, которые не являются членами ЮНЕСКО, должны находиться в ведении Ассамблеи МОК.

В последние годы регулярный бюджет, получаемый от ЮНЕСКО, составлял примерно половину совокупного бюджета МОК. Другую половину формируют добровольные взносы от ряда источников, таких как благотворительность и грантовое финансирование. Поскольку добровольные взносы подвержены большим колебаниям, чем регулярный бюджет, постоянные программы и услуги, требующие постоянного кадрового обеспечения, финансируются из регулярного бюджета. Таким образом, статья 2.1 наделяет государства-члены правом контролировать как регулярный бюджет, так и добровольные взносы в целях обеспечения функционирования МОК.

Соответственно, Комплексный бюджет МОК представляет собой комбинацию регулярного бюджета и добровольных взносов, а Комиссия, в соответствии со статьей 3.2 Устава МОК, готовит на регулярной основе доклады о своей деятельности, которые представляются Генеральной конференции ЮНЕСКО.

Оптимальное использование финансовых ресурсов МОК

Финансовые ресурсы МОК неразрывно связаны с функциями МОК и реализацией ее программы, поэтому Секретариат должен быть подотчетен Ассамблее МОК в том, что

касается общего финансового управления. Это тем более актуально, что МОК может получать финансирование от государств-членов, не являющихся государствами-членами ЮНЕСКО. Кроме того, МОК напрямую отчитывается перед Генеральной конференцией ЮНЕСКО за часть бюджета МОК, выделенную Генеральной конференцией ЮНЕСКО.

Согласно Уставу и под руководством Ассамблеи МОК Секретариат МОК должен нести ответственность за следующее:

- исполнение программы и бюджета МОК в соответствии со Среднесрочной стратегией;
- мобилизация добровольных ресурсов;
- управление и распределение ее бюджета.

Отчетность МОК перед ЮНЕСКО

Как указывалось выше, в Уставе МОК закреплены механизмы отчетности МОК перед ЮНЕСКО. Согласно статье 3.2 Устава Ассамблея МОК отчитывается напрямую Генеральной конференции ЮНЕСКО:

«Комиссия готовит на регулярной основе доклады о своей деятельности, которые представляются Генеральной конференции ЮНЕСКО. Эти доклады направляются также государствам-членам Комиссии и организациям системы Организации Объединенных Наций, указанным в пункте 2 статьи 2».

Механизм прямой отчетности между МОК и Генеральной конференцией ЮНЕСКО отражает тот факт,² что руководство и управление МОК отделены от руководства и управления ЮНЕСКО, что свидетельствует о функциональной автономии МОК, поскольку на МОК не распространяются общие административные процессы отчетности ЮНЕСКО.

Другим примером этого принципа является статья 3.1 (е). Она гласит, что одна из функций МОК заключается в том, чтобы:

“давать рекомендации и осуществлять техническое руководство в отношении соответствующих межсекторальных мероприятий ЮНЕСКО и выполнять взаимно согласованные обязанности в рамках полномочий Комиссии”.

Это положение стимулирует сотрудничество между ЮНЕСКО и МОК и в то же время устанавливает границы, поскольку любая деятельность должна быть взаимно согласована и должна соответствовать полномочиям МОК.

Оптимизация кадровых ресурсов МОК

Кадровые ресурсы являются основным фактором, обеспечивающим выполнение МОК ее функций и осуществление ее программ. Персонал МОК выполняет поручения государств-членов, требующие владения высокоспециализированными океанографическими знаниями. Кроме того, персонал МОК взаимодействует с высококвалифицированными

² В настоящее время этот отчет был включен в отчет об управлении ЮНЕСКО для ее Исполнительного совета, что не соответствует прямым взаимоотношениям между МОК и Генеральной конференцией ЮНЕСКО, предусмотренным Уставом.

специалистами и организациями государств-членов, которые вносят значительный вклад в программы МОК, поэтому квалификация персонала МОК не должна уступать квалификации их коллег.

Для того чтобы Ассамблея МОК могла выполнять свои обязанности по обеспечению функций Комиссии, она должна иметь возможность осуществлять надзор за практиками управления персоналом. Для этого ей необходима возможность возложить на Секретариат МОК и Исполнительного секретаря ответственность за:

- кадровое обеспечение: создание должностей, набор и удержание персонала;
- эффективность: управление всем персоналом МОК в штаб-квартире, а также во вспомогательных и региональных органах;
- экономия на персонале: управление экономией за счет вакансий персонала.

Все эти функции должны осуществляться «при должном соблюдении применимых Положения и правил о персонале ЮНЕСКО» (статья 8.1).

Государства-члены МОК излагают свои приоритеты в среднесрочной стратегии, а также в рабочих программах. Поэтому государства-члены могут ожидать, что персонал МОК будет посвящать свое время выполнению этих задач. Распределение времени персонала является первоочередной задачей Исполнительного секретаря как главы Секретариата. Как было упомянуто выше, статья 3.1 (е) регулирует сотрудничество с ЮНЕСКО и определяет границы. В ней четко оговаривается, что обязанности должны быть взаимно согласованы и должны соответствовать полномочиям комиссии.³

Представление МОК в других организациях

С момента создания МОК частью ее цели (статья 2.2) и программы было тесное сотрудничество с другими органами ООН и межправительственными процессами. С развитием ЮНКЛОС МОК превратилась в компетентную международную организацию (статья 3.1 с), а в Уставе МОК была закреплена ее функциональная автономия (статья 1.1).

Сотрудничество с другими организациями является основополагающим для выполнения МОК своей роли компетентной организации в области океанографии в рамках системы ООН. Статья 11 закрепляет различные формы сотрудничества. МОК участвует в ряде партнерств, соглашениях о совместном спонсорстве, совместных механизмах и других официальных соглашениях с различными партнерами. Таким образом, принципиально важно, чтобы МОК несла ответственность за эти отношения и чтобы Исполнительный секретарь МОК и наделенный полномочиями Секретариат поддерживали эти отношения посредством тесного сотрудничества, в частности, путем участия во встречах, посещениях и т. д.⁴

³ В настоящее время персонал МОК посвящает большую часть времени участию в процессах ЮНЕСКО, например, отвечает за общее планирование и координацию деятельности секций ЮНЕСКО, посещает заседания и т. д. Такая ситуация не соответствует положениям Устава МОК.

⁴ В настоящий момент решение о деловых поездках принимает ЮНЕСКО и порой не позволяет персоналу МОК участвовать во встречах с близкими партнерами. Кроме того, по требованию ЮНЕСКО посещение внутренних заседаний является обязательным для персонала МОК, даже если они никак не связаны с полномочиями МОК. Это также лишает персонал МОК возможности посещать встречи с государствами-членами МОК или близкими партнерами.

Коммуникации, публикации и визуальная идентификация

Функции МОК как органа ООН по исследованию и наблюдениям за океаном включают в себя распространение и использование результатов ее программ (статья 3). Речь идет о программах, осуществляемых учреждениями и представителями государств-членов в сотрудничестве с Секретариатом МОК.

Комиссия также обязана готовить регулярные отчеты о своей деятельности для государств-членов, а также для международных организаций, имеющих отношение к мандату Комиссии (статьи 3.2 и 2.2). Ее деятельность представляет собой выполнение функций, предписанных Уставом, и должна осуществляться Секретариатом под руководством руководящих органов МОК. Поэтому Секретариат должен отчитываться в выполнении этих функций перед Исполнительным советом и Ассамблеей.

В соответствии с положением МОК как компетентной международной организации в рамках ЮНКЛОС, имеющей собственную аккредитацию при учреждениях и процессах ООН и отдельное от ЮНЕСКО членство и руководство, МОК необходимо иметь собственную визуальную идентификацию, коммуникации и публикации. Следует избегать принятия, продвижения и представления информации о деятельности МОК под эгидой ЮНЕСКО в значительной степени потому, что ЮНЕСКО не имеет полномочий действовать от имени государств-членов, являющихся членами МОК, но не являющихся членами ЮНЕСКО.⁵

Предложения для резолюции

Резолюция Ассамблеи, предлагаемая государствами-членами, может содержать следующее:

- приверженность эффективному и результативному руководству и управлению посредством четко определенного механизма подотчетности в соответствии с Уставом МОК;
- заявление о толковании и применении Устава;
- пересмотренное определение роли МФКГ как консультативного органа между заседаниями руководящих органов;
- специальный мандат МФКГ на поддержку и контроль изменений, необходимых для осуществления руководства и управления МОК.

⁵ В настоящее время МОК переименована в ЮНЕСКО-Океаны.