

РУКОВОДСТВО ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ ПРОТИВОМИННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



GICHD

Женевский международный центр по гуманитарному разминированию (GICHD) является международной экспертной организацией (со штаб-квартирой в Швейцарии), которая занимается вопросами устранения мин, взрывоопасных пережитков войны и других опасностей, связанных со взрывчатыми веществами. Выполняя проекты по исследованиям, разработке стандартов и распространению знаний, GICHD поддерживает развитие потенциала в странах, пострадавших от мин. Центр сотрудничает с государственными органами на национальном и местном уровнях, помогая им в составлении планов, осуществлении координации, реализации, мониторинга и оценивания программ противоминной деятельности. GICHD также вносит вклад в реализацию положений Конвенции о запрещении противопехотных мин, Конвенции по кассетным боеприпасам и других нормативно-правовых актов международного законодательства. GICHD следует таким гуманитарным принципам, как гуманность, нейтралитет, непредвзятость и независимость.

Благодарности

GICHD благодарит правительства Австрии, Дании и Швеции за оказанную ими финансовую поддержку при осуществлении данного проекта. Кроме того, GICHD хотел бы выразить благодарность программам противоминной деятельности, осуществляемым в Афганистане, Демократической Республике Конго, Лаосской Народно-Демократической Республике, Мозамбике, Таджикистане и Вьетнаме, за согласие на включение примеров анализа ситуаций, имевших место в процессе работ в соответствующих странах, в материалы исследования стратегического планирования.

Управление данным проектом осуществляла Оса Масслеберг (Åsa Massleberg) — советник GICHD по вопросам стратегий, переходных процессов и развития.

РУКОВОДСТВО ПО
СТРАТЕГИЧЕСКОМУ
ПЛАНИРОВАНИЮ
ПРОТИВОМИННОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	6
Введение	8
Методология	9
Ключевая терминология	9
Краткое руководство по стратегическому планированию	10
ГЛАВА 1	
Разработка стратегического плана	11
1.1. Стратегии и стратегическое планирование	12
1.2. Область охвата и назначение стратегического планирования	13
1.3. Общий процесс стратегического планирования	15
1.4. Процесс осуществления национальной программы противоминной деятельности	16
1.5. Определение стратегической обстановки и сбор исходных данных от ключевых партнеров	18
1.6. Гендерный аспект и многообразие	24
1.7. Определение целей, задач и целевых показателей	25
1.8. Разработка и согласование стратегического плана	29

ГЛАВА 2

Реализация стратегического плана 31

- 2.1. Коммуникация стратегического плана 32
- 2.2. Компетентность и потенциал 33
- 2.3. Распределение ролей и ответственности 34
- 2.4. Законодательные и нормативные акты и стандарты 39
- 2.5. Приоритизация и реализация 40
- 2.6. Показатели 41
- 2.7. Интеграция информационного менеджмента 44

ГЛАВА 3

Мониторинг и оценивание стратегического плана 45

- 3.1. Менеджмент качества стратегического планирования 48
- 3.2. Управление циклом выполнения проекта и управление, ориентированное на результаты 48
- 3.3. Стратегический мониторинг и оценивание 51
 - 3.3.1. Правильная организация процесса планирования 51
 - 3.3.2. Оценивание стратегического плана 53
 - 3.3.3. Мониторинг реализации 54

ГЛАВА 4

Пересмотр и обновление стратегического плана 57

- 4.1. Назначение пересмотра 58
- 4.2. Процесс пересмотра 59
- 4.3. Обновление и совершенствование существующего стратегического плана 61
- 4.4. Непрерывное обучение и совершенствование 61
- 4.5. Управление рисками в стратегическом планировании 64

ГЛАВА 5

Выводы и рекомендации 67

ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО ИЗУЧЕНИЯ И ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ 71



СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

APMBC

Конвенция о запрещении противопехотных мин

ASM

Организация безопасного содержания боеприпасов

AVR

Снижение вооруженного насилия

CCM

Конвенция по кассетным боеприпасам

CCW

Конвенция об определенных видах обычного оружия

CRPD

Конвенция о правах людей с инвалидностью

DAC

Комиссия по оказанию помощи в развитии (OECD)

ДРК

Демократическая Республика Конго

EMS

Система экологического менеджмента

GICHD

Женевский международный центр по гуманитарному разминированию

GIZ

Общество по международному сотрудничеству (Германия)

МГП

Международное гуманитарное право

IM

Информационный менеджмент

IMAS

Международные стандарты противоминной деятельности

IMS

Система информационного менеджмента

IMSMA

Система информационного менеджмента для противоминной деятельности

IND

Национальный институт по вопросам разминирования (Мозамбик)

KPI

Ключевой показатель результативности

МА

Противоминная деятельность

MAC

Центр противоминной деятельности

MAP

Программа противоминной деятельности

MDG

Цели развития согласно декларации тысячелетия

MINT

Средство анализа данных по результатам противоминной деятельности



MSP

Встреча стран-участниц

HGO

Негосударственная
организация

NMAA

Национальный орган
противоминной деятельности

NMAC

Национальный центр
противоминной деятельности

NMAS

Национальные стандарты
противоминной деятельности

NMASP

Национальный
стратегический план
противоминной деятельности

NRA

Национальный регулятивный
орган (Лаосская Народно-
Демократическая
Республика)

PCM

Управление циклом
выполнения проекта

PDCA

«Планируй — действуй —
проверяй — корректируй»

PEST

Политические,
экономические, социальные
и технологические условия

PESTLE

Политические,
экономические, социальные,
технологические,
законодательные
и экологические условия

PI

Показатель результативности

PSSM

Предотвращение
несанкционированного
доступа и организация
складирования запасов

PWD

Люди с инвалидностью

QM

Менеджмент качества

QMS

Система менеджмента
качества

RBМ

Управление,
ориентированное
на результаты

SALW

Стрелковое оружие и легкие
вооружения

SMART

Конкретный, измеримый,
достижимый, значимый,
ограниченный по времени

SWOT

Анализ сильных и слабых
сторон, благоприятных
возможностей и угроз

TMP

План организации
профессиональной
подготовки

UNDP

Программа развития ООН

UNMAS

Служба ООН по
противоминной деятельности

UNSCR

Резолюция Совета
Безопасности ООН

UXO

Неразорвавшийся боеприпас
взрывного действия

VA

Оказание помощи
пострадавшим

ВВЕДЕНИЕ

Принцип стратегического планирования достаточно прост, но его реализация на практике порой оказывается довольно сложной. По своей сути это дисциплина, направленная на эффективное применение имеющихся ресурсов в процессе достижения целей более высокого уровня. За этим простым утверждением кроется множество различных и порой конфликтующих требований, запросов, предпочтений и желаний. Разработчики стратегических планов должны стремиться к балансу между тем, что может быть выполнено, и тем, что следует выполнить, чтобы предоставить четкий, обоснованный и достижимый стратегический план противоминной деятельности на национальном уровне (стратегический план), по которому руководители, операторы и ключевые партнеры смогли бы разработать свои собственные рабочие планы, системы и структуры.

Некоторые ключевые слова и фразы многократно используются в настоящем руководстве: *участие; прозрачность; информационный менеджмент; мониторинг; оценивание; пересмотр; совершенствование*. Важнейшими составными элементами эффективного и действенного стратегического плана являются: привлечение ключевых партнеров, которые обеспечивают предоставление точной и актуальной информации всем, кто в ней нуждается; процесс мониторинга; оценивание и реализация плана; пересмотр стратегической обстановки и внесение поправок в план, если это необходимо.

Данное руководство может использоваться при первоначальной разработке стратегического плана, а также в процессе обновления существующего стратегического плана. В рамках существующих национальных программ следует иметь в своем распоряжении данные по результативности, собранные в ходе мониторинга, а также результаты ранее полученных оценок, которые будут служить в качестве информационного обеспечения процесса стратегического планирования. В отношении новых программ, скорее всего, такой информации будет немного или вообще не будет полезной информации, но можно воспользоваться опытом других стран, который представлен в настоящей публикации и детально описан в аналитических материалах Женевского международного центра по гуманитарному разминированию (GICHD), сформированных на основе конкретных примеров.

Данное руководство сформировано по результатам исследований GICHD, основанных на конкретных примерах стратегического планирования в семи странах за период 2012—2013 годов¹. В этих исследованиях задокументирован процесс стратегического планирования на национальном уровне, выявлены передовые практические методы и представлен приобретенный опыт. Указанные исследования практических ситуаций и ссылки на них, приведенные в настоящем руководстве, являются примерами того, какие мероприятия прошли гладко, а какие стали причинами проблем в процессе реализации программ очистки от мин/ERW по всему миру. Четкие выводы, сделанные по результатам исследования практической ситуации в Демократической Республике Конго (ДРК):

накопленный всеобъемлющий опыт по результатам выполнения программ противоминной деятельности в ДРК имел большое значение при составлении стратегического плана.

МЕТОДОЛОГИЯ

Данное руководство было разработано на основе результатов анализа практической ситуации в стране и пересмотра национальной стратегии в области противоминной деятельности. Исследования практических ситуаций охватывали страны, в которых программы противоминной деятельности существуют более 20 лет, а в случае Вьетнама — более 40 лет. Проект настоящего руководства был рассмотрен экспертами GICHD и членами исследовательской консультативной группы.

КЛЮЧЕВАЯ ТЕРМИНОЛОГИЯ

Ряд терминов, используемых в рамках данного руководства, имеют специфические толкования. Среди них такие:

- Выход (output): продукция, основные фонды и услуги, являющиеся результатом оперативных мероприятий в рамках противоминной деятельности.
- Итоговый результат (outcome): вероятный или достигнутый в краткосрочной и среднесрочной перспективе результат воздействия выходов оперативных мероприятий.
- Результативность (effectiveness): степень выполнения действий и достижения результатов, которые были запланированы.
- Эффективность (efficiency): соотношение между достигнутыми результатами и затраченными ресурсами.
- Мониторинг (monitoring): непрерывная функция, использующая систематический сбор данных по установленным показателям в целях обеспечения руководства и ключевых партнеров в рамках выполняемого проекта, программы или политики указаниями в отношении степени выполнения целевых задач, а также состояния использования выделенных ассигнований.
- Оценивание (evaluation): процесс, направленный на систематическое и объективное определение положительных качеств или ценности оперативного действия.

Официальные определения всех терминов представлены в Международных стандартах противоминной деятельности (IMAS) 04.10.

1 Аналитические исследования на основе конкретных примеров проводились в следующих странах: Афганистан, Демократическая Республика Конго, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мозамбик, Таджикистан и Вьетнам. Указанные аналитические исследования представлены на веб-сайте GICHD: www.gichd.org

КРАТКОЕ РУКОВОДСТВО ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ

В комплекте с данной публикацией предоставлено краткое руководство по стратегическому планированию, в котором в сжатой форме изложены ключевые положения и принципы, а также описан полный цикл стратегического планирования. Оно предоставляется в качестве контрольного списка и меморандума для разработчиков стратегических планов. Рекомендуется для использования совместно с детальными сведениями, приведенными в настоящем руководстве, а также с другой информацией, представленной в публикациях, перечисленных в списке «других источников» в конце данного руководства.

РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА

Глава 1

1.1. СТРАТЕГИИ И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

Существует множество определений стратегии, но все согласны с тем, что стратегия представляет собой план верхнего уровня, направленный на достижение целей и желаемого завершения при имеющихся доступных средствах.

Стратегическое планирование — это процесс создания стратегического плана, определения целей, дат завершения, постановки целевых задач, а также распределения ресурсов и сфер ответственности. Ключевыми моментами процесса являются вопросы, такие как: «Что мы делаем? Чего мы хотим добиться и почему? Для кого мы это делаем? Как нам преуспеть в том, что мы делаем?».

Стратегическое планирование:

- разъясняет общее назначение национальной программы;
- определяет желаемые результаты мероприятий в рамках этой программы;
- объясняет, каким образом будут достигнуты указанные результаты.

Данное руководство посвящено разработке стратегических планов для национальных программ противоминной деятельности. В целях упрощения и соблюдения последовательности настоящее руководство ссылается на программы (а не на организации), хотя многие принципы и инструменты, описанные в нем, могут также применяться на уровне отдельных организаций.

Стратегическое планирование определяет, где реализуется программа, каким образом она будет там организована, а также как понять, успешна ли она. Стратегический план охватывает всю национальную программу противоминной деятельности (MAP). Отдельные организации, работающие в рамках программы, как правило, имеют свои собственные планы действий, которые не противоречат общенациональному стратегическому плану.

Стратегическое планирование может быть выполнено хорошо или плохо. Чтобы получить реальную ценность, оно должно быть проведено тщательно, объективно и с участием соответствующих ключевых партнеров. Если стратегическое планирование выполняется поверхностно либо если участники процесса стратегического планирования задействованы не должным образом и не связывают себя реальными обязательствами, как правило, никаких полезных результатов добиться не удастся. Слабые стратегические планы лежат на полках или в глубинах шкафов, и на них никто не обращает внимания до тех пор, пока не наступит время подготовки следующей версии.

К процессу планирования могут применяться стандартные методы менеджмента качества, а кроме того, может оказаться полезным как повышение качества, так и предоставление рамочных требований для разработчиков плана.

1.2. ОБЛАСТЬ ОХВАТА И НАЗНАЧЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Назначением процесса стратегического планирования является представление стратегического плана, который является уместным, реализуемым и приемлемым для ключевых партнеров. В нем должны быть отражены все аспекты противоминной деятельности, охваченные национальной программой. Например, в Таджикистане в исследовании GICHD было отмечено, что «основным изъяном [стратегического плана] было слишком большое внимание ТМАС (Таджикскому центру противоминной деятельности)²».

В плане следует отражать не только задачи, относящиеся к выходам MAP, но также уделять внимание вопросам актуальности выполняемых работ, желательным итоговым результатам и результатам работ, предпринимаемым в рамках MAP, эффективному и действенному планированию программы, координации и обмену информацией. Кроме того, план предоставляет руководящие указания для операторов, поддерживает уверенность со стороны ключевых партнеров в правильности основного направления работ по программе и, помимо этого, служит в качестве контрольной точки для выделения финансирования в поддержку мероприятий, осуществляемых в рамках программы.

Стратегическое планирование отражает верхний уровень вопросов относительно назначения, целей и способов их достижения. Как правило, в него не включаются подробные планы отдельных операций или работ на отдельных объектах, как и не включаются сведения о приоритетности одних задач по отношению к другим. Вместе с тем в нем могут быть подробно описаны политики, применяемые при назначении приоритетов в принятии решений.

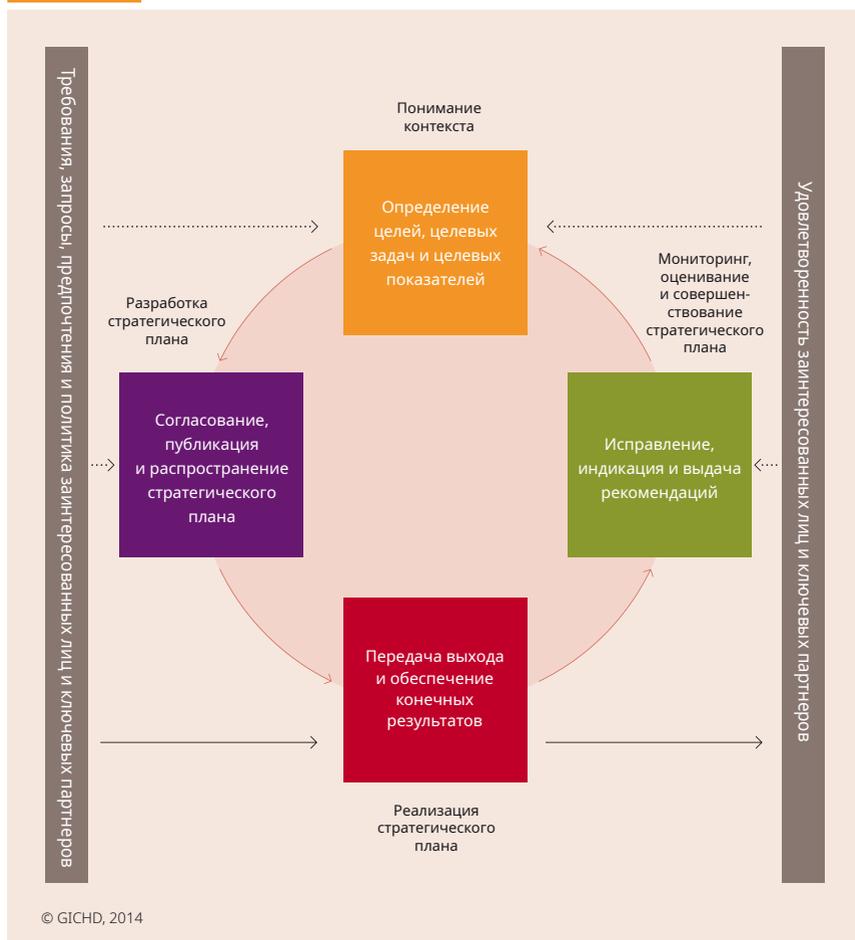
Полный перечень составных элементов процесса стратегического планирования и приносимая ими польза представлены ниже:

- отражение потребностей, перспектив и приоритетов различных групп ключевых партнеров, а также пути достижения консенсуса в отношении хода выполнения программы;
- определение назначения и версии программы; четкое указание о том, какие действия выполняет программа (и какие не выполняет), а также описания ее видения ситуации в будущем по результатам выполненных мероприятий;
- назначение и коммуникация реалистичных целей и целевых задач по поглощению видения в рамках определенного и достижимого временного диапазона;
- описание подходов, которые будут использоваться для достижения каждой из целей;
- определение планов действий в отношении каждого подхода и стимулирования владения планом среди тех, кто отвечает за его реализацию;

2 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Таджикистан (GICHD 2014).*

- определение ответственных участников с внедрением отчетности за реализацию стратегии и сосредоточением ресурсов программы на ключевых приоритетах;
- указание финансирования, необходимого для выполнения работ;
- указание базового варианта и определение, каким образом будет осуществляться мониторинг и оценивание стратегии;
- согласование будущих пересмотров и обновлений стратегии в свете результатов мониторинга и оценивания;
- выявление и решение значимых проблем и вызовов, с которыми сталкивается программа;
- составление и согласование стратегии.

РИСУНОК 1. ЦИКЛ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ



В процессе работ, выполняемых в ДРК, было установлено, что «стимулирование подрядчиков правительства взаимодействовать с правительственными организациями на всех уровнях в процессе планирования помогает как совершенствованию качества процесса планирования, так и проведению будущих мероприятий по реализации. Это необходимо осуществлять в рамках официальных инициатив по вопросам планирования с подключением нижних уровней правительственных организаций (таких, как инициатива по стратегическому планированию ДРК) и посредством менее официального и непрерывного обмена информацией, который служит источником данных для будущего планирования и стимулирует поддержку местных органов власти»³.

1.3. ОБЩИЙ ПРОЦЕСС СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

На **рисунке 1** показано, за счет чего стратегическое планирование является процессом, отражающим вопросы, остающиеся важными на протяжении длительного времени. Как правило, это не относится к единичным событиям или к краткосрочным программам. Как таковой этот процесс включает в себя применение основополагающих принципов менеджмента качества или непрерывного совершенствования.

Стратегическое мышление и планирование следует основывать на понимании стратегической обстановки, в рамках которой будут осуществляться мероприятия. Крайне важен первый шаг в процессе планирования — понимание стратегической обстановки. Уместная, реализуемая и приемлемая стратегия может быть разработана только при наличии понимания, описания и анализа стратегической обстановки.

Разработка стратегии требует четкого разделения ответственности, а также участия ключевых партнеров. План должен быть принят и согласован ключевыми партнерами, если он достижим и удовлетворяет потребностям бенефициаров.

Стратегия реализации находится в сфере ответственности отдельных функциональных организаций и ведомств, а также Национального органа противоминной деятельности (NMAA), осуществляющего работы в соответствии с установленными стандартами и политиками в направлении достижения поставленных целей и целевых задач. Поддержание на действенном уровне и применение системы информационного менеджмента (IMS) — это критически важный момент в обеспечении информированности ключевых партнеров в отношении хода выполнения и возможности мониторинга операций, а также в целях подтверждения их уместности, эффективности и результативности.

Важно четко понимать, что IMS состоит не только из программных инструментов, таких как система информационного менеджмента для противоминной деятельности (IMSMA). Она включает в себя также систему определения информационных требований, сбора, проверки и анализа данных, доведения информации и связи с более широкими концепциями знаний.

3 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: ДРК* (GICHD 2014)

Информация, получаемая через сети распространения, мониторинга и оценивания, используется в целях измерения прогресса в реализации стратегии и выявления новых либо изменившихся обстоятельств, которые могут послужить обоснованием изменения стратегии. Хотя в общем случае не следует, как правило, менять стратегии на коротких интервалах времени, они требуют проведения пересмотров и корректировок в целях отражения изменений в окружающих стратегических условиях.

Стратегическое планирование имеет потребность в делегировании ответственности и полномочий на соответствующие более низкие уровни, сохраняя при этом контроль над основными направлениями реализации. Эффективный стратегический план предполагает четкие коммуникации в отношении того, от кого что ожидается.

1.4. ПРОЦЕСС ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОГРАММЫ ПРОТИВОМИННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Стратегическое планирование требуется на протяжении всего жизненного цикла MAP, поскольку с течением времени стратегическая обстановка, ограничения и перспективы, связанные со стратегией, претерпевают изменения. Типичный процесс, связанный с жизненным циклом программы, включает:

- конфликт;
- стабилизацию, наблюдаемую непосредственно после завершения конфликта;
- восстановление;
- развитие;
- переход / развитие устойчивого потенциала для реализации действий в ответ на остаточные угрозы.

В *Руководстве по противоминной деятельности (GICHD 2014)* представлена более подробная информация по типичным этапам жизненного цикла программы противоминной деятельности. Кроме того, в *Руководстве по организации перевода программ противоминной деятельности во владение на национальном уровне (GICHD 2013)* выделяются ключевые проблемы и предоставляются рекомендации в отношении перехода программ противоминной деятельности в национальное владение.

ПРИМЕРЫ ИЗ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПЛАНОВ ПРОТИВОМИННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Видение

Лаосская Народно-Демократическая Республика: видение, определяющее эту стратегию, — это Лаос, свободный от угроз, связанных с неразорвавшимися боеприпасами взрывного действия (УХО), где люди и сообщества проживают в безопасных условиях, внося свой вклад в развитие, где пострадавшие от УХО полностью интегрированы в свои сообщества, а их потребности удовлетворяются.

Южный Судан: видение, представленное в стратегическом плане на 2012—2016 гг., — это Южный Судан, свободный от угроз со стороны наземных мин и ERW, в котором пострадавшие от наземных мин и ERW имеют равный со всеми доступ к помощи и услугам соответственно полу и возрасту, полностью интегрированы в общественную жизнь и в котором программа противоминной деятельности вносит вклад в принятие более безопасных способов поведения и в создание безопасной окружающей обстановки, способствующей развитию.

Цели

Таджикистан: правительство Таджикистана в состоянии обеспечить выполнение своих международных обязательств в отношении наземных мин и взрывоопасных пережитков войны

Шри-Ланка: внедрение и поддержание на требуемом уровне институциональных структур для эффективной реализации, координации и управления программой противоминной деятельностью в Шри-Ланке.

Таджикистан: все лица, пострадавшие от мин, мальчики, девочки, мужчины и женщины, имеют равноправный и надлежащий доступ к получению соответствующей медицинской и физической реабилитации, социально-психологической поддержки, а также к социально-экономической и юридической помощи.

Целевые задачи

Южный Судан: Южный Судан и его парламент разрабатывают и принимают все необходимые правовые акты национального законодательства, связанные с противоминной деятельностью.

Лаосская Народно-Демократическая Республика: снижение количества людей, ставших жертвами UXO, с 300 до менее 75 в год.

Южный Судан: к 2016 г. количество новых пострадавших от наземных мин и ERW в Южном Судане снижается за счет работы служб обучения рискам, исходящим от мин (MRE).

В связи с этим весьма вероятно, что сфера охвата процессом стратегического планирования будет меняться во времени. При первоначальной разработке стратегического плана (например, когда национальная MAP реализуется в первый раз) потребуются, без сомнения, полное и углубленное внимание каждому аспекту стратегии. Планирование должно отражать реалии постконфликтных ситуаций и, когда это целесообразно, практический опыт, приобретенный в других странах.

В Мозамбике, когда осуществление MAP завершалось, была обнаружена слабость национальных институтов, а операторы противоминной деятельности и их партнеры-доноры установили приоритеты, исходя в основном из собственных оценок

потребностей. Со временем ситуация изменилась, и ответственность за назначение приоритетов стала все чаще сосредотачиваться в одних руках⁴.

Если программа организована надлежащим образом, процесс ежегодного пересмотра может сосредотачиваться лишь на отдельных элементах (таких, как конкретные планы действий). Процесс стратегического планирования в целом может оставаться уместным в случае фундаментальных изменений в характере действий, осуществляемых в рамках программы, или в содержании соответствующих мероприятий: как в случае, когда программе, сосредоточенной на выполнении очистки от наземных мин, назначается новая сфера ответственности, например организация складирования запасов.

1.5. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ И СБОР ИСХОДНЫХ ДАННЫХ ОТ КЛЮЧЕВЫХ ПАРТНЕРОВ

Программы противоминной деятельности осуществляются в рамках определенной стратегической обстановки, включающей как внутренние, так и внешние составляющие. В стратегическом плане нужно отразить влияние обеих составляющих, если это:

- уместно (в свете преобладающих обстоятельств и условий);
- реализуемо (при соблюдении ограничений в отношении доступных ресурсов, возможностей и имеющегося потенциала);
- приемлемо для ключевых партнеров (соответствует ожиданиям, политикам и точкам зрения).

Инклюзивный процесс планирования стимулирует участие и повышает достоверность документов, относящихся к планированию⁵.

Внешняя стратегическая обстановка

Внешняя стратегическая обстановка программы включает:

- социальные и культурные факторы, в том числе на местном, национальном и региональном уровнях с учетом этнических, религиозных и культурных вариаций;
- политический, правовой и нормативный климат;
- обязательства в соответствии с международными договорами (АРМВС, ССМ, ССВ, CRPD, резолюциями СБ ООН, планами действий (Картахенским и Вьентьянским) и т. д.);
- цели развития согласно декларации тысячелетия (MDG);

4 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014).

5 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014).

- существующие правительственные стратегии национального уровня (например, стратегии по снижению уровня бедности);
- финансовые, технологические и экономические факторы;
- окружающую природную среду;
- воздействия и ожидания на международном уровне;
- отношения с внешними ключевыми партнерами, их ожидания и ценности.

Стратегический план должен быть уместным в отношении социальных и культурных норм, практических действий и ожиданий страны и в отдельных случаях различных ее регионов и групп населения, заинтересованных в результативности осуществления программы. Стратегический план не должен вступать в противоречие с политическими ожиданиями, должен отвечать нормативным и правовым требованиям, быть реализуемым с учетом финансовых, технологических и других экономических ограничений. В Лаосской Народно-Демократической Республике, например, мероприятия по обезвреживанию УХО нашли отражение в ключевых положениях «Национального плана социального и экономического развития»⁶.

В стратегическом плане нужно более широко отразить ожидания и влияния на международном уровне. Это могут быть взаимоотношения с внешними финансовыми донорами, но, помимо этого, можно также указать, каким образом программа будет восприниматься на международном уровне в качестве указания на собственные устремления, ожидания и приверженность положениям нормативно-правовых документов международного гуманитарного права (МГП).

ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ И УСИЛЕНИЯ В ОБСТАНОВКЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Имеется ряд политических, экономических, социальных и практических факторов, определяющих возможность эффективной и действенной реализации стратегического плана противоминной деятельности. Среди них такие:

- **Защита:** непрекращающийся конфликт, террористические действия и высокие уровни преступности или коррупции — все это препятствует реализации программы или делает ее невозможной.
- **Политическая воля:** МАР будет испытывать трудности в отсутствие уверенности среди тех, кто эту программу осуществляет, и четкого понимания во внешнем мире, что она обеспечена поддержкой на верхнем политическом уровне.
- **Лидерство:** возможны недоразумения и конфликты в тех случаях, когда различные участники и ключевые партнеры МАР используют различные приоритеты, имеют различное восприятие и понимание стратегического плана.

⁶ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Лаосская Народно-Демократическая Республика (GICHD 2014)*

- Финансирование: чтобы МАР работала, необходимо достаточное количество денег на выплаты сотрудникам, приобретение и эксплуатацию оборудования, а также на поддержание систем в надлежащем состоянии.
- Прозрачность: обеспечивает в случаях необходимости лиц, принимающих решения, правдивой и достоверной информацией, помогающей в принятии правильных решений и поддержании доверия ключевых партнеров программы.
- Контроль над коррупцией: коррупция часто применяет стимулы, побуждающие лиц, принимающих решения, использовать не самые эффективные, действенные и соответствующие целям и целевым задачам решения во исполнение стратегического плана. Это сводит на нет результативность реализации стратегии, снижает достоверность информации и подрывает доверие среди ключевых партнеров.
- Информационный менеджмент и коммуникации: надежная и всеобъемлющая IMS с доступом к прозрачным данным будет гарантировать, что в рамках МАР будет распространяться достоверная информация и будут приниматься сведения в отношении запросов, требований и предпочтений со стороны правительства, доноров, бенефициаров, операторов и других ключевых партнеров.
- Обязательства и доверие: понятный, непротиворечивый и заслуживающий доверия подход к вопросам остаточных рисков и обязательств — это один из наиболее действенных инструментов усиления любой МАР, вселяющий в лиц, принимающих решения, уверенность в том, что их решения являются эффективными и уместными.

Необходимость в обеспечении соответствия требованиям, например, если должен быть представлен запрос на продление действия статьи 5 международного договора АРМВС, может быть важным фактором активизации процессов планирования и привлечения национальной бюрократии таким способом, который невозможен с использованием простых требований со стороны доноров или отчетности по проекту⁷.

Как и в любых других отраслях, в противоминной деятельности характерен ряд трендов, направлений развития и идей в отношении передовой практики. Для самого этого сектора характерны принципы непрерывного совершенствования. Специалистам по стратегическому планированию следует использовать благоприятные возможности для изучения практических ситуаций, имевших место в других странах, подвергшихся аналогичным воздействиям, а также для использования результатов оценивания предыдущих планов, чтобы внедрить этот опыт как в процесс планирования, так и в содержание плана.

⁷ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014)

Внутренняя стратегическая обстановка

Внутренняя стратегическая обстановка, в которой осуществляется программа противоминной деятельности, может носить сложный характер вследствие того, что ряд министерств, ведомств и департаментов в правительстве проявляют интерес к ее структуре и результативности. То же самое со стороны операторов, НГО, гражданских застройщиков, местных представителей политических сил и групп бенефициаров.

К ключевым элементам внутренней стратегической обстановки программы относятся:

- управление — как осуществляется руководство, кто перед кем отчитывается;
- институциональная архитектура — роли, сферы ответственности и взаимоотношения;
- внутренние политики;
- потенциал, ресурсы и знания;
- процедуры и системы информационного менеджмента, потоки информации и процессы принятия решений;
- взаимоотношения с внутренними ключевыми партнерами и восприятие ими программы;
- стандарты и руководящие указания, действующие в рамках программы;
- договоры, меморандумы о взаимопонимании и другие документы, определяющие взаимоотношения.

Важность информации и информационного менеджмента на всем протяжении процесса стратегического планирования подчеркивается таким наблюдением: «вероятно, ключевой элемент развития процесса стратегического планирования в Мозамбике связан с владением информацией о противоминной деятельности и об организации работы с такой информацией»⁸.

Инструменты для анализа

УСОВЕРШЕНСТВОВАННЫЙ SWOT-АНАЛИЗ

SWOT-анализ базового уровня применяется для выявления сильных и слабых сторон, а также благоприятных возможностей и угроз, связанных с выполняемой программой.

Усовершенствованный SWOT-анализ поднимает главный вопрос о соотношении между сильными и слабыми сторонами, благоприятными возможностями и угрозами. Он помогает в информационном обеспечении процесса планирования.

⁸ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014)

	Сильные стороны	Слабые стороны
Благоприятные возможности	Каким образом можно использовать сильные стороны для реализации благоприятных возможностей?	Каким образом можно преодолеть слабые стороны, препятствующие реализации благоприятных возможностей?
Угрозы	Каким образом можно использовать сильные стороны для снижения вероятности реализации и воздействия угроз?	Каким образом можно преодолеть слабые стороны, которые могут создавать реальные угрозы?

© GICND, 2014

Опирайтесь
на ответы
в процессе
составления
стратегического
плана

Хотя данный подход используется весьма широко в бизнес-практике, те же базовые принципы применяются к обстоятельствам, с которыми сталкиваются специалисты по стратегическому планированию в МАР.

Имеется ряд инструментов, упрощающих проведение анализа внутренней и внешней стратегической обстановки:

- SWOT — сильные и слабые стороны, благоприятные возможности и угрозы;
- PEST — политические, экономические, социальные и технологические условия (часто расширяется до PESTLE и тогда включает законодательные и экологические аспекты);
- анализ ключевых партнеров;
- матрицы «влияние — заинтересованность»;
- круги ключевых партнеров.

Целью всех таких инструментов является предоставление описания различных факторов, оказывающих влияние на организацию или программу и помогающих специалистам по планированию и руководителям выявлять тренды, соотношения и приоритеты в сложной стратегической обстановке.

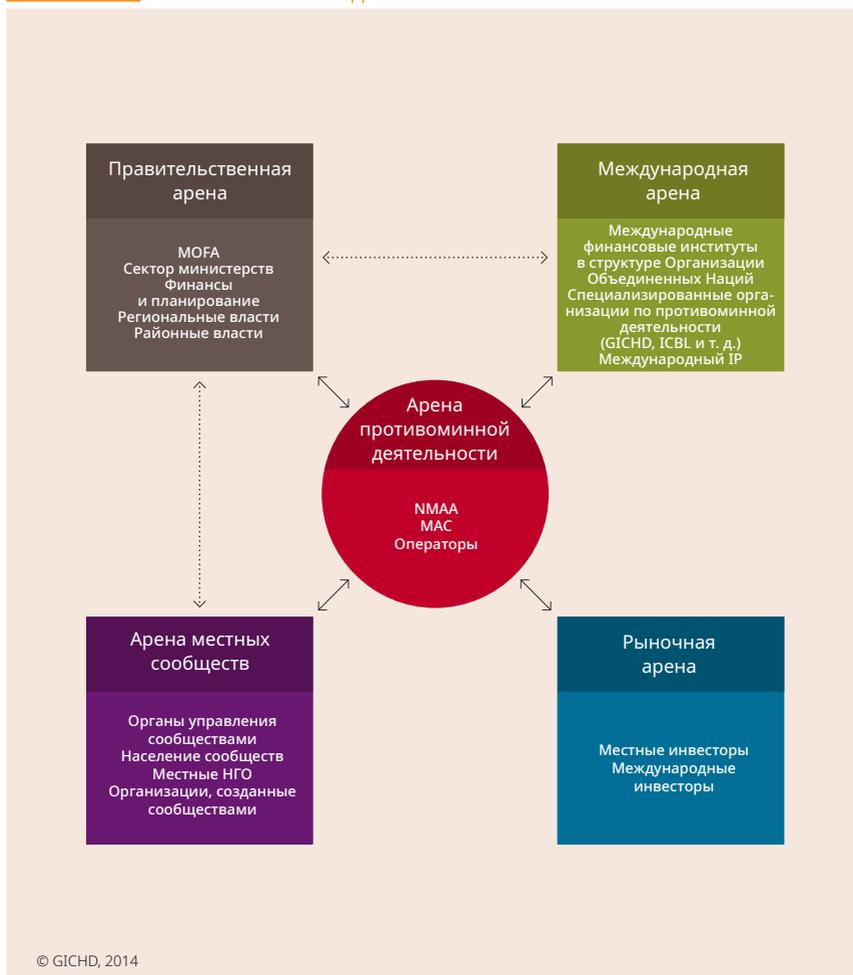
Каждый инструмент обладает своими преимуществами и недостатками, при этом имеется огромный объем доступной литературы и материалов в сети Интернет, где приводятся разъяснения в отношении того, как наилучшим образом их использовать (например, см. статью в Википедии, где приводится описание каждого из инструментов).

Исходные данные от ключевых партнеров

Конкретные ключевые партнеры, связанные с отдельной программой, разнятся, но все они подпадают под однотипную архитектуру, проиллюстрированную на рисунке 2.

РИСУНОК 2.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ АРХИТЕКТУРА ПРОГРАММЫ ПРОТИВОМИННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



Архитектура большинства программ противоминной деятельности включает в себя элементы пяти основных «арен»:

- арена противоминной деятельности — органы власти, агентства и операторы, непосредственно занимающиеся противоминной деятельностью;
- правительственная арена — различные министерства и департаменты, заинтересованные в результативности МАР; они часто делегируют членов NMAA;
- арена местных сообществ — включает местные органы власти, организации, а также подвергшихся воздействию мин женщин, девочек, мальчиков и мужчин;
- рыночная арена — включает организации, предоставляющие услуги противоминной деятельности на коммерческой основе, и клиентские организации, такие как нефтегазовые, градостроительные и горнодобывающие компании;
- международная арена — доноры, предоставляющие помощь на многосторонней или двусторонней основе, организации по предоставлению помощи, структуры ООН и международные учреждения.

Исходные данные от ключевых партнеров могут быть собраны в ходе встреч, заполнения анкет и проведения фокус-групп, а также в процессе рассмотрения планов и политик организаций. Инструменты для анализа ключевых партнеров помогают специалистам по стратегическому планированию назначить весовые коэффициенты предпочтениям, запросам и ожиданиям различных ключевых партнеров, что дает им возможность предоставить информационное обеспечение для процессов приоритизации.

1.6. ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ И МНОГООБРАЗИЕ

Стратегическое планирование требует четкого понимания потребностей и приоритетов различных ключевых партнеров с осознанием того, что должно быть достигнуто при соблюдении ограничений по ресурсам и потенциалу, а также с определением соответствующих целей и задач. При работе с любыми группами населения можно получить достоверное понимание потребностей и приоритетов только в том случае, когда определены гендерные аспекты, а также вопросы, связанные с многообразием, когда полученная информация проанализирована и в полном объеме реализованы необходимые действия.

Процесс стратегического планирования должен отражать потребности и приоритеты всех гендерных и возрастных групп с учетом многообразия, что подразумевает особые потребности различных этнических групп, лиц с инвалидностью (PWD), а также социально-экономические проблемы и т. д. Для успешного решения данной проблемы крайне важно, чтобы вопросы, связанные с гендерными аспектами и многообразием, находили отклик у различных ключевых партнеров, участвующих в разработке стратегического плана. Также может иметь место потребность в обеспечении перевода соответствующих документов на различные языки.

ЦЕЛИ И ЦЕЛЕВЫЕ ЗАДАЧИ В ОТНОШЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ ГЕНДЕРНЫХ АСПЕКТОВ И МНОГООБРАЗИЯ

«Все лица, пострадавшие от мин, — мальчики, девочки, мужчины и женщины — имеют равноправный и надлежащий доступ к получению соответствующей медицинской и физической реабилитации, социально-психологической поддержки, а также к социально-экономической и юридической помощи».

Таджикистан

«Выступать в защиту соблюдения норм международного гуманитарного права, в частности в том, что касается Конвенции о запрете противопехотных мин и Конвенции о правах людей с инвалидностью». *Шри-Ланка*

Разработка стратегического плана сама по себе является важной благоприятной возможностью для внедрения всеобъемлющих международных и национальных политик и руководящих указаний в отношении гендерных аспектов и многообразия. Кроме того, она позволяет установить цели и целевые задачи в отношении того, каким образом органы власти, агентства и операторы будут обеспечивать реализацию с учетом соображений в отношении гендерных вопросов и многообразия в рамках их собственных организационных структур, практических подходов и операций.

Успешная реализация любой стратегии в противоминной деятельности требует применения действенного подхода к выявлению и удовлетворению различных приоритетов и потребностей женщин, девочек, мальчиков и мужчин, а также различных этнических и религиозных групп, групп населения, попавших под воздействие мин. Невозможно переоценить важность активизации внимания к гендерным аспектам и многообразию в ходе планирования, реализации, а также в рамках мониторинга и оценивания процессов. Эти вопросы следует отразить в самой стратегии и в ходе последующего ее мониторинга и пересмотра⁹.

1.7. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ, ЗАДАЧ И ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ

Видение и цели программы описывают ее общее назначение и ожидания от ее реализации. Они предоставляют ключевым партнерам понимание того, куда организация идет и, в общих словах, каким образом она хотела бы туда прийти.

Цели отражают долгосрочные намерения и описывают более широкие общие рамки, в которых будут ставиться более конкретные целевые задачи.

9 Другие источники информации в отношении гендерных аспектов и многообразия, Резолюция СБ ООН № 1325 и все остальные материалы можно найти на веб-сайте Программы по гендерным вопросам и разминированию (GMAP): www.gmap.ch

Следует всегда обеспечивать согласованность целевых задач с целями, но они обычно являются более конкретными и отражают краткосрочные и среднесрочные аспекты работ по программе. Их наибольшая полезность достигается тогда, когда они представляют собой **SMART**-характеристики целей:

- **S**pecific (конкретная)
- **M**easurable (измеримая)
- **A**chievable (достижимая)
- **R**elevant (значимая)
- **T**ime bound (ограниченная по времени)

Целевые показатели, как правило, состоят из количественно измеряемых показателей, характеризующих приближение к выполнению целевых задач.

«Сделать нашу страну свободной от наземных мин» — это может быть целью; «высвободить 23 предписанные предположительно опасные зоны (SHA) на протяжении последующих двенадцати месяцев» — это целевая задача; а «очистка от мин 10 000 м² в месяц» — это целевой показатель. Целевые показатели позволяют руководителям осуществлять мониторинг прогресса в направлении выполнения целевых задач, которые вносят свой вклад в достижение целей.

Ключевым партнерам следует участвовать в постановке целей, чтобы гарантировать их уместность в отношении программы и стратегической обстановки; реализуемость в свете доступности ресурсов, потенциала и бюджетных средств; а также приемлемость для ключевых партнеров. В Афганистане процесс планирования «стимулировал отдельных ключевых партнеров в рамках программы к действиям, связанным с оперативными вопросами»¹⁰.

В то время как целевые задачи высшего уровня (такие, как создание NMAA) могут быть согласованы на уровне стратегических партнеров, постановка оперативных целевых задач обычно делегируется партнерам, непосредственно отвечающим за определенные участки работ по реализации стратегии. Целевые показатели обычно устанавливаются после постановки целевых задач; они характеризуют собой прогресс или этапные вехи на пути выполнения целевых задач.

В стратегический план, как правило, включаются только сведения в отношении целевых задач верхнего уровня или согласованные целевые показатели. Более подробные сведения в отношении вспомогательных оперативных целевых задач и целевых показателей полевого уровня представлены обычно в рабочих и проектных планах, описывающих работу конкретной организации или подразделения. Масштаб MAP влияет на уровень детализации стратегического плана: самые маленькие программы противоминной деятельности могут включать довольно подробное описание оперативных деталей в соответствующих планах, тогда как для более крупных программ более вероятным будет отображение делегирования подробных сведений на уровень подчиненных организаций и органов власти.

¹⁰ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Афганистан* (GICHD 2014)

Управление, ориентированное на результаты

Менеджмент на основе результатов (RBM) необходим для управления проектами и внедрения менеджмента качества (QM), когда привлекается несколько ключевых партнеров вместо использования простых взаимоотношений «поставщик — заказчик», а бенефициары не участвуют ни в непосредственном финансировании проведения мероприятий, ни в непосредственном их планировании и реализации. RBM позволяет применять методы QM к итоговым результатам и воздействиям, являющимся следствием выполнения мероприятий.

Целевые задачи QM используются для принятия решений в отношении того, являются ли целевые задачи RBM «подходящими для предусмотренного назначения». Целевые задачи RBM могут, например, быть завязанными на результаты предоставления земель для использования людьми (такого, как интенсивное сельскохозяйственное производство или постройка школы на территории высвобожденного земельного участка). RBM — это метод или «набор инструментов» для использования и применения QM там, где специалисты по планированию расходуют деньги других людей ради блага тех людей, которых они не знают.

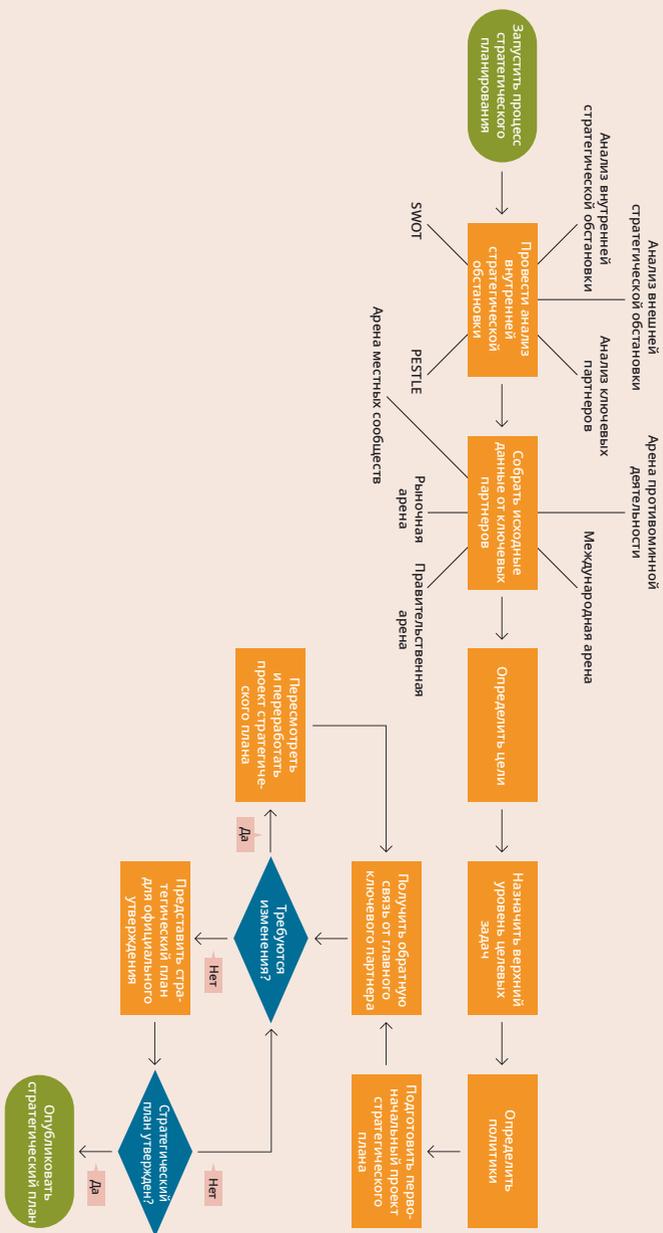
Стратегическое планирование должно охватывать целевые задачи как QM, так и RBM. Целевые задачи RBM касаются как среднесрочных, так и долгосрочных результатов; они могут отражаться в тексте стратегического плана. Вместе с тем их окончательное выполнение зависит от постановки целевых задач проекта и программы на более низком уровне в рамках MAP. В стратегическом плане может содержаться указание на лиц, ответственных за постановку целевых задач на различных уровнях, куда следует включить надлежащий механизм проверки уместности, реализуемости и актуальности всех оперативных целевых задач в более широком стратегическом контексте¹¹.

Функциональные целевые задачи и целевые показатели

Целевые задачи и целевые показатели в поддержку выполнения программных целей ставятся не только на различных уровнях в рамках программы и соответствующих организаций-учредителей, но и в различных функциональных подразделениях и департаментах. Прогнозы по бюджетам и потокам наличных средств устанавливаются с учетом финансовой обстановки, а также с учетом целевых задач в области качества, безопасности и охраны окружающей среды. Как правило, их постановкой занимаются оперативные элементы в рамках MAP.

Общие цели программы, а также ее всеобъемлющие целевые задачи помогают в информационном обеспечении специалистов по планированию и руководителей при проведении ими работ по постановке целевых задач на различных уровнях в рамках их собственной функциональной области.

11 «Актуальность» означает «степень, в которой мероприятия по оказанию помощи соответствуют приоритетам и политикам целевой группы, получателя и донора». *Критерии OECD DAC для оценивания помощи в развитии.*



1.8. РАЗРАБОТКА И СОГЛАСОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА

Основная часть стратегии может быть подготовлена после того, как будет проанализирована стратегическая обстановка, собраны и оценены исходные данные от ключевых партнеров, а также после завершения постановки целей и целевых задач. Важно, чтобы четко была определена ответственность за подготовку проекта стратегии. В рамках уже организованных МАР в этой роли, как правило, выступает МАС, который готовит проект плана для утверждения со стороны NMAA, если же программы находятся на ранней стадии своего жизненного цикла, МАС или NMAA могут еще не существовать на национальном уровне. В таких случаях стратегия может разрабатываться UNMAS, UNDP или любой из организаций, которая выполняет функции МАС и/или NMAA.

Четкость и последовательность в применении ключевых терминов и определений в документах планирования на национальном уровне являются крайне важными в формировании общего видения и стратегического направления (с учетом того, что согласованные определения ключевых терминов противоминной деятельности представлены в IMAS 04.10). Ценность стратегии не измеряется исходя из веса бумаги, необходимой для ее распечатки и представления. Она должна содержать четкую и эффективную коммуникацию органам власти, операторам и другим ключевым партнерам.

Нет единой стандартной структуры для стратегического плана противоминной деятельности, хотя в рамках настоящего руководства предоставляется пример шаблона. Важно, чтобы стратегия охватывала все важные для программы элементы на их текущей стадии развития и с учетом преобладающей обстановки. В плане должен поддерживаться надлежащий баланс между укрупненным руководством и тщательным учетом деталей в процессе управления.

Стратегический план требует поддержки и вовлеченности ключевых партнеров ради достижения результатов. В связи с этим первоначальный проект документа, как правило, передается для согласования основным ключевым партнерам, хотя следует отметить: это не означает, что каждому ключевому партнеру следует предоставить право вето в отношении плана. Ключевые партнеры — это те, кто оказывает значительное влияние или обладает большой ценностью для программы. Основные ключевые партнеры — это те, на кого мероприятия программы оказали отрицательное либо положительное воздействие. В Мозамбике было отмечено, что «планирование следует рассматривать как инклюзивный процесс, который охватывает в различной степени всех основных ключевых партнеров, в частности операторов разминирования. Разрыв во взглядах и опыте полевых подразделений с одной стороны с перспективами и приоритетами национальных координирующих агентств с другой теперь были минимизированы»¹².

12 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014)

Если ключевые партнеры просят внести коррективы в первоначальный проект, те, кто отвечает за подготовку документа, должны принять решение: внести изменения без последующего обращения к другим ключевым партнерам или же имеется потребность для коллективного обсуждения и согласования.

Достижение приемлемого уровня согласования может быть трудной задачей и представлять собой серьезную дипломатическую/политическую проблему. Лицо, на которое возложена конечная ответственность за подготовку проекта стратегического плана, должно обладать необходимыми навыками и специальными знаниями, чтобы быть в состоянии выполнить данную функцию.

После того как проект плана примет приемлемую форму, он, как правило, передается на официальное утверждение и принятие признанным органом власти в стране. Часто таким органом является NMAA, но иногда это может быть определенный департамент правительства (например, премьер-министр или вице-премьер) или даже парламент. При этом важно, чтобы план после его принятия обладал официальным статусом, который формировал бы доверие к нему и обеспечивал достаточные полномочия для реализации.

РЕАЛИЗАЦІЯ
СТРАТЕГІЧЕСКОГО ПЛАНА

Реализация — это процесс преобразования потенциала в реальность. Успех процесса реализации зависит от следующих факторов:

- выявление и смысловое наполнение наиболее важных задач («выполнение нужной работы»);
- применение эффективных и действенных процедур, методологий и технических приемов («правильное выполнение работы»).

«Выполнение нужной работы» зависит от обоснованности самого стратегического плана, то есть от того, определяет ли он правильные цели и целевые задачи, а также правильно ли выделяются основные типы мероприятий в рамках программы. «Правильное выполнение работы» требует наличия и привлечения компетентных людей с использованием действенных систем менеджмента, процедур и необходимого оборудования.

Специалисты по стратегическому планированию должны быть уверены в том, что оба аспекта нашли отражение в плане и реализованы в виде возможностей и потенциала участников на каждом уровне.

2.1. КОММУНИКАЦИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА

Стратегические планы охватывают верхний уровень вопросов в отношении того, что должно быть сделано, кто должен сделать это и каким образом. Задействование в процессе реализации стратегии на различных уровнях с различными функциями характерно для большого числа организаций и физических лиц. Национальная МАР обязательно опирается на политическую поддержку (на национальном, региональном и местном уровне), а также на участие международных партнеров и вовлеченность организации, выполняющей работы.

Чем в большей степени внешние ключевые партнеры осведомлены о содержании стратегии, понимают ее и свои роли в рамках ее реализации, тем выше вероятность их уверенности в ее уместности, достижимости и приемлемости. В Таджикистане «[стратегический план] был разработан с использованием инклюзивного и консультативного подхода. Все источники информации указывали на свою удовлетворенность процессом составления проекта документа, а также ощущением своей причастности к предоставлению исходных данных и возможности выдачи рекомендаций целенаправленным способом. Большое количество ключевых партнеров получили консультации, в том числе от операторов, гражданского общества, министерств и т. д.»¹³.

¹³ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Таджикистан* (GICHD 2014)

Коммуникация стратегического плана осуществляется всеми надлежащими способами, такими как:

- веб-сайты;
- презентации на конференциях;
- симпозиумы (в ДРК и Южном Судане, например, проект стратегического плана презентовался ключевым партнерам для их одобрения/утверждения);
- вручение печатных экземпляров;
- отправка печатных экземпляров ключевым партнерам по почте.

Следует хорошо продумать решение в отношении того, на какие языки следует перевести план. Возможно, будет целесообразно предоставить некоторым группам выдержки, краткие пояснительные записки или некоторые разделы текста в сжатом виде. Коммуникация с ключевыми партнерами также представляет собой благоприятную возможность для открытия каналов обратной связи и получения исходных данных в ходе последующих этапов мониторинга, оценивания и пересмотра.

2.2. КОМПЕТЕНТНОСТЬ И ПОТЕНЦИАЛ

Повседневное развернутое руководство операциями делегируется, как правило, оперативным подразделениям (таким, как МАС), но имеются важные вопросы осуществления руководства, которые остаются в силе на стратегическом уровне. Они, в частности, относятся к наличию эффективных руководителей высшего звена, способных выполнять свои обязанности в рамках программы. Лучшая в мире стратегия будет иметь невысокую ценность, если люди с надлежащими способностями, навыками и знаниями не будут задействованы при ее реализации.

Потенциал, необходимый для реализации стратегии, состоит не только в компетентности (способности исполнять собственные функции), но и в количестве (компетентных людей, необходимых на каждом уровне). На оперативном уровне часто разрабатываются планы организации профессиональной подготовки (ТМР), в которых приводятся требования в отношении компетентности, программы подготовки, потребности в логистической поддержке и подробные сведения в отношении конкретных курсов, лекций и тестов. Подобный структурированный подход менее часто переносится на развитие руководителей высшего звена, хотя не менее важно, чтобы их компетентность была отражена надлежащим образом.

В зрелой программе вопросы, связанные с потенциалом, могут ограничиваться реагированием на изменения в масштабе операций или на распределение новых сфер ответственности. В новой программе вопросы о том, кто будет исполнителем ключевых функций, каким образом эти люди будут подбираться, наниматься и проходить подготовку, могут иметь значительно большее стратегическое значение.

Оказание технической помощи полезно и, возможно, даже необходимо для обеспечения надлежащего планирования противоминной деятельности на различных этапах национальной программы. Вместе с тем некоторые национальные МАР сталкивались в прошлом с трудностями, когда на лиц с ненадлежащими качествами возлагалась ответственность за сферы деятельности, для которых они

не совсем подходят. В Мозамбике, например, «факт, связанный с тем, что в период 2002—2005 гг. наблюдалась самая высокая концентрация технических советников, представителей IND, а также наибольший объем задействованных финансовых ресурсов, не стал для IND самым созидательным этапом планирования, то есть было продемонстрировано, что данный фактор не является единственным важным фактором при формировании потенциала для разработки планов»¹⁴.

Консультации, поддержку и развитие потенциала на стратегическом уровне следует тщательно определить, описать и задокументировать, если они направлены на удовлетворение требований и совершенствование процесса стратегического планирования. Во Вьетнаме «должностные лица, задействованные в программе противоминной деятельности, отклоняли предложения о предоставлении технической помощи, когда у них были основания считать, что она плохо спроектирована или недостаточно продумана»¹⁵. Аналогично в Мозамбике: «ключевые инициативы в планировании реализовались национальными кадрами при поддержке в виде технических консультаций только в тех случаях, когда это требовалось»¹⁶.

Например, часто применяемой практикой является возложение ответственности за оказание помощи пострадавшим лицам (VA) на министерства здравоохранения или социальной политики. Эти организации, как правило, обладают многолетним опытом и соответствующими компетенциями, но не всегда выбор падает на них. Важно то, что какое бы министерство ни приняло на себя ответственность, оно должно либо уже располагать необходимыми компетенциями и потенциалом, либо иметь готовый разработанный план мероприятий по развитию надлежащих компетенций, привлечению их на договорной основе или получению в свое распоряжение из других источников.

В стратегический план может не включаться подробная информация в отношении того, каким образом указанные компетенции будут гарантироваться, но в нем следует указать важные области, в которых существует недостаток в компетенции или потенциале. Руководителям уровня департамента или других дочерних структур могут назначаться такие задачи, как «обеспечить удовлетворение требований» (в связи с чем они должны реализовать подход, называемый непрерывным совершенствованием, который относится к пониманию требования, планированию по его удовлетворению и проведению мероприятий в виде реакции на новые или изменившиеся потребности).

2.3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛЕЙ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В различных МАР принимаются разные решения об использовании различных структур и подходов к распределению ответственности, но во всех случаях необходимо гарантировать наличие полной ясности в отношении того, кто какую роль на себя принимает и на кого какая ответственность возлагается. Ниже описаны типичные функции верхнего уровня, требующие четкого назначения ответственности.

¹⁴ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014)

¹⁵ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Вьетнам* (GICHD 2014)

¹⁶ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014)

Основные принципы противоминной деятельности

Различные основные принципы противоминной деятельности (очистка; обучение рискам, исходящим от мин; помощь пострадавшим лицам; деятельность по защите интересов и уничтожение складских запасов)¹⁷, а также недавно появившиеся области деятельности, такие как организация безопасного содержания боеприпасов (ASM), предотвращение несанкционированного доступа и организация складирования запасов (PSSM), стрелковое оружие и легкие вооружения (SALW), а также более широкий круг вопросов, связанный со снижением уровня вооруженного насилия (AVR) и применением оружия, требуют четкого распределения ответственности между определенными ведомствами, департаментами и министерствами. В некоторых МАР принимается решение о возложении полной ответственности на NMAA и MAC; в других — о распределении проводимых мероприятий между различными исполнителями (ответственность за организацию складирования боеприпасов часто остается, например, за министерством обороны), даже в случае существования национального MAC.

Приоритизация и постановка задач

Приоритизация работ и выдача операторам заявок на выполнение задач может оказаться одним из самых сложных аспектов МАР, часто приводящим к спорам. Бенефициары не будут удовлетворены, если их предпочтения останутся непризнанными, а требования не найдут отражения. Приоритизация может иметь вид централизованного процесса, охватывающего несколько основных принципов и распространенного на несколько регионов, областей и зон, либо она может делегироваться различным функциональным органам и на различные уровни в правительстве.

Четкая политика в отношении того, каким образом распределять приоритеты, прозрачный процесс приоритизации и действенная система постановки задач — это фундаментальные требования для эффективной и результативной реализации стратегического плана. В стратегический план, как правило, не следует включать подробные сведения в отношении каждой отдельной задачи. Вместе с тем он должен содержать указания о том, как обеспечить надлежащую организацию процессов приоритизации и постановки задач согласно политике и планам, действующим на национальном уровне. Более подробную информацию в отношении приоритизации см. в документах *GICHD Priority-Setting Briefs* (Записки GICHD по методам определения приоритетов), которые представлены на веб-сайте GICHD.

Мониторинг и оценивание

Ответственность за исполнение постоянно действующей и преимущественно внутренней функции мониторинга следует определить в стратегическом плане и отразить в виде мероприятий начиная с первого дня реализации. Эффективный мониторинг требует интеграции систем операционного и информационного менеджмента, включая четкое понимание того, какая требуется информация и от кого.

17 www.mineaction.org/issues

Ясность по всем аспектам системы, в том числе в отношении того, мониторинг каких показателей результативности будет осуществляться, как эти данные будут отображаться и распространяться, — это ключевые аспекты ответственности, которые могут закрепляться за различными департаментами и подразделениями, либо же они могут использоваться в рамках объединенной IMS.

Соответствие международным договорам

В данный стратегический план следует включить подробную информацию о намерениях определенной страны в отношении соответствующих международных конвенций (таких, как АРМБС, ССМ, ССВ и СРПД). Если эта страна уже является подписантом какой-либо из конвенций, тогда в стратегическом плане следует детализировать сферы ответственности для последующего обеспечения соответствия требованиям.

Если страна не является подписантом, тогда международное сообщество будет ожидать от нее четкого заявления о позиции страны, ее намерениях и планах, а также об ответственности за любые связанные с этим мероприятия. Любая неопределенность в данной сфере может понизить мобилизацию ресурсов и готовность некоторых доноров к оказанию поддержки мероприятиям, проводимым в рамках программы.

Аккредитация и менеджмент качества

Ответственность за аккредитацию операторов и более широкий круг вопросов ответственности за QM возлагается, как правило, на МАС, хотя другие правительственные организации могут нести параллельную ответственность за VA или другие специфичные функции в рамках MAP.

На стратегическом уровне важно быть уверенным в том, что система менеджмента качества (QMS) в целом является надежной и поддерживает цели программы, реализацию целевых задач и политик, а также в том, что люди, получившие роли и сферы ответственности в QM, являются компетентными с точки зрения выполнения этой задачи. Более подробную информацию в отношении создания QMS на национальном уровне можно получить в работе *10 Steps to a National QMS* (10 шагов по созданию QMS на национальном уровне) (GICHD 2014).

В секторе противоминной деятельности применяется несколько различных методологий QM, начиная с тех, которые основаны на недоверии к операторам (и опираются на широкомасштабные и дорогостоящие интрузивные системы инспектирования и надзора), и заканчивая теми, в которых приняты менее интрузивные сочетания аккредитации, мониторинга и инспектирования для поддержания уверенности в качестве работы.

Важно, чтобы принятый подход обеспечивал и поддерживал на требуемом уровне доверие со стороны ключевых партнеров. Например, стратегический план может стать локомотивом создания предпочтительного баланса между гарантией качества (QA), которая обеспечивается такими мерами, как аккредитация, и контролем качества (QC) выполнения работ за счет таких функций, как мониторинг и инспектирование. Это зависит от точки зрения в отношении противоминной деятельности, которая получила слишком много внимания и которая может иметь последствия как для формирования доверия, так и для экономической эффективности.

Операции

Надзор за проведением операций, как правило, является сферой ответственности МАС (или аналогичного органа). Любой нормативно-правовой акт, необходимый для поддержания доверия к организации, осуществляющей надзор (например, такие, в соответствии с которыми учреждались МАС и NMAA), следует указать в стратегическом плане. Когда подобные нормативно-правовые акты еще не существуют, в план можно включить сведения о промежуточных мерах на период до формального принятия законов или других нормативно-правовых актов.

В большинстве МАР предполагается задействование ряда операторов: подразделений вооруженных сил, национальных и международных НГО, а также коммерческих компаний. Привлечение операторов может осуществляться различными путями: непосредственно за средства МАР, на основе двустороннего финансирования, договоров на осуществление финансово-хозяйственной деятельности и т. д. Порядки, в соответствии с которыми организации получают разрешения на проведение работ и заказы на выполнение задач, часто существенным образом различаются.

Следует обеспечить доступность четких (и простых) перечней требований, процессов и процедур, гарантирующих, что оператор будет знать, где они изложены, что он должен делать и каким образом осуществлять свою деятельность. Не во все стратегические планы включается подробная информация об отдельных системах, процессах и процедурах, но в них следует представить описание верхнего уровня поддержки, чтобы стимулировать привлечение эффективных, хорошо подготовленных и таргетированных операционных ресурсов.

Внедрение стандартов

Некоторые МАР отдадут предпочтение применению IMAS, другие разрабатывают собственные национальные стандарты противоминной деятельности (NMAAS). Органы, ответственные за подготовку проектов стандартов и их утверждение, следует четко определить. В плане следует также указать работы, связанные со стандартами (такие, как пересмотр и обновление существующих стандартов либо утверждение новых), которые предполагается проводить на этапе реализации.

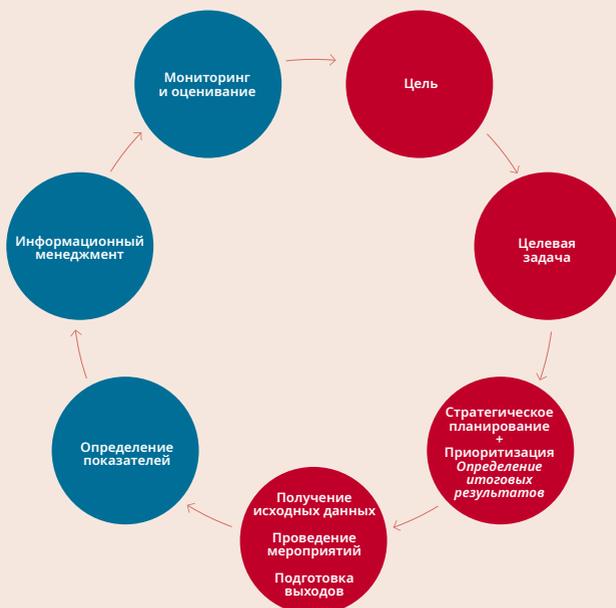
Обычно ответственность за работу со стандартами возлагается на NMAA, но также ответственность за определенные участки такой работы может возлагаться на конкретные министерства. В некоторых странах могут также задействоваться местные органы по внедрению стандартов (такие, как STAMEQ — Директорат по стандартам, методологии и качеству во Вьетнаме). Официальное утверждение новых или пересмотренных стандартов может осуществляться NMAA, или может предъявляться требование по подписанию документов к парламентским организациям либо конкретным правительственным учреждениям.

Информационный менеджмент

Информационный менеджмент (ИМ) является крайне важным компонентом противоминной деятельности: упомянутые ранее основные принципы непосредственной работы с загрязнениями в виде мин/ERW на практике представляют собой процессы ИМ. Важность правильного ИМ трудно переоценить. Обладание хорошей системой не дает никаких преимуществ, если она получает неполные либо неправильные данные или же

эти данные утрачиваются. Аналогичным образом недостаточно собрать надлежащие данные, если система ИМ и связанные с ней процессы не в состоянии обеспечить их содержание, защиту, анализ и использовать полученные результаты в целях предоставления информации лицам, принимающим решения, и ключевым партнерам.

ИНФОРМАЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ЦИКЛЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ



Правильное выполнение работы

© GICHD, 2014

Качественные системы информационного менеджмента и приобретенный практический опыт являются важнейшим фактором успешного стратегического планирования и действенной организации управления, ориентированным на результаты. В таком контексте ИМ представляет собой процесс преобразования данных в показатели, необходимые для мониторинга и оценивания процесса реализации стратегического плана. Процесс ИМ следует интегрировать на каждом уровне принятия решений. Это означает обеспечение высокого уровня интеграции, коммуникации и понимания между структурами информационного, операционного и стратегического менеджмента.

Результаты процессов мониторинга и оценивания следует возвращать в систему в качестве обратной связи в целях информационного обеспечения обновлений стратегических планов, а также в целях непрерывного совершенствования процессов информационного, операционного и стратегического менеджмента.

Исследование GICHD, проведенное в Лаосской Народно-Демократической Республике, продемонстрировало, что «принципиальной проблемой, препятствующей стратегическому планированию программы, осуществляемой

в Лаосской Народно-Демократической Республике, является, без сомнения, отсутствие ясности в отношении проблемы загрязнения»¹⁸. В Мозамбике руководители IND жаловались на факт наличия трудностей, связанных с доверием к доступным данным. Это существенным образом затрудняет проведение любых осмысленных работ по планированию, а также снижает достоверность и легитимность любых документов по результатам планирования. Недостатки данных не только не давали возможности руководителям гордиться своей работой, но и заставляли их чувствовать, что они сталкиваются с неразрешимой с точки зрения планирования задачей. Эти два фактора были демотивирующими для персонала IND и работали против внедрения весьма необходимой роли централизованного планирования и координации¹⁹.

IM — это многосторонняя проблема. Она относится не только к каждому уровню в рамках MAP, но и ко всем ключевым партнерам. Важность IM, его общего предназначения и целевых задач следует четко разъяснить в рамках стратегического плана.

В некоторых MAP предпочтение отдается принятию специальных стратегий IM. Важность IM в рамках любой программы MAP в определенной степени обосновывает такой шаг, но при этом важно удостовериться в том, что любая стратегия IM не противоречит стратегическому плану в целом.

2.4. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ И НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ И СТАНДАРТЫ

Роли и сферы ответственности в связи с разработкой, подачей на рассмотрение и обеспечением соответствия требованиям законов, нормативно-правовых актов и стандартов следует также четко отразить в стратегическом плане. Кроме того, важно, чтобы любой такой закон или стандарт были уместными, чтобы они оказывали поддержку, а не тормозили работы в рамках MAP.

От любой MAP требуется соответствие ряду существующих законов, нормативно-правовых актов и стандартов (относящихся к трудовому законодательству, защите окружающей среды, финансовому учету и т. д.). Также может потребоваться принятие новых законов в поддержку ее собственных операций. Во многих странах официально приняты нормативно-правовые акты, определяющие ключевые элементы MAP, такие как NMAA и NMAC. В других странах дополнительные законы могут отражать различные аспекты, такие как страхование, обязательства и процедура передачи земли во владение. Реализация стратегического плана требует, чтобы оба закона — существующий и потенциальный новый — были в нем указаны и отражены. Если имеется потребность в принятии новых законов, тогда в плане следует указать те ведомства, департаменты и министерства, которые будут отвечать за их разработку.

Программа противоминной деятельности должна быть проинформирована об изменениях в законах, нормативно-правовых актах и стандартах, не попадающих в сферы ее непосредственной ответственности. Создание NMAA с задействованием представителей различных министерств может проходить таким образом, чтобы гарантировать, что изменения в действующих законах (таких, как законы о трудовых взаимоотношениях и об охране окружающей среды) были доведены до

18 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Лаосская Народно-Демократическая Республика* (GICHD 2014)

19 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014)

специалистов по стратегическому планированию. Вместе с тем рекомендуется, чтобы ответственность за мониторинг изменений в законодательстве и нормативных актах была отдельно оговорена и возложена на соответствующих лиц.

2.5. ПРИОРИТИЗАЦИЯ И РЕАЛИЗАЦИЯ

Приоритизация

Процессы приоритизации и принятия решений опираются на ряд исходных данных, в частности на стратегический план. Стратегию следует определять с использованием широкого подхода к приоритизации с возможностью разработки ключевых критериев, которые должны приниматься во внимание.

Лицам, принимающим решения, необходимо четко заявить, уяснить и принять требования стратегического плана для надлежащего осуществления процесса приоритизации, а также для того, чтобы выполняемые мероприятия не противоречили целям и целевым задачам стратегического плана. Потенциальные неопределенности и недопонимания в связи с приоритизацией необходимо выявлять и отражать на этапе реализации в кратчайшие возможные сроки.

Лицам, ответственным за приоритизацию, часто приходится заниматься обнаружением несоответствий либо практически нереализуемых моментов в стратегическом плане, если отсутствуют ресурсы или финансирование, например, для обеспечения запланированных работ. Важно, чтобы в случае возникновения такой ситуации она была вынесена на уровень соответствующих органов власти и, таким образом, чтобы стратегический план мог быть рассмотрен (как описано в главе 4) и предприняты соответствующие действия.

Следует обеспечить соответствие между приоритизацией и требованиями стратегического плана. Если это так, то тем самым будет обеспечиваться поддержка выполнения стратегических целевых задач и достижения стратегических целей. Подтверждение того, что дела обстоят именно так, является важным компонентом систем мониторинга и оценивания. Для постоянного поддержания уверенности в ходе реализации следует разработать соответствующие показатели.

Во Вьетнаме вслед за конфликтом были приложены большие усилия по очистке в густонаселенных и промышленных районах поверхности грунта и мелководья от загрязнений, после чего проводилась очистка известных минных полей. На сегодняшний день принято вместо таргетирования по типу загрязнения сосредотачивать усилия по разведке UXO и проведению очистки на зонах, запланированных для обработки (то есть там, где будут внесены изменения в характер использования земельного участка)²⁰.

Реализация

Организации, выполняющие работы, партнеры и другие организации разрабатывают, как правило, собственные целевые задачи и целевые показатели, относящиеся к конкретным операциям, выполняемым ими. Такой подход должен поощряться,

²⁰ *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Вьетнам* (GICHD 2014)

но важно, чтобы организационные целевые задачи не вступали в противоречие с целями и целевыми задачами более высокого уровня, подробно описанными в национальном стратегическом плане. Цели и целевые задачи, подробно описанные в стратегическом плане национального уровня и связанных с ним документах описания политик, должны помогать операторам и МАС в выборе и постановке соответствующих целей и целевых задач.

Операторам следует внедрить свои собственные системы мониторинга для отображения прогресса в выполнении целевых задач, а также подтвердить соответствие положениям стратегического плана. В работы по оцениванию организаций, департаментов и других отдельных ведомств следует включать оценивание соответствия положениям стратегического плана. Оценивание также может включать в себя анализ уместности, применимости и приемлемости самого стратегического плана. Специалистам по стратегическому планированию следует поощрять и приветствовать предоставление обратной связи, комментариев и рекомендаций, полученных из таких источников. В стратегическом плане может предусматриваться механизм, облегчающий данный процесс.

2.6. ПОКАЗАТЕЛИ

Показатели используются для прослеживания процесса в целях подтверждения того, что реализация осуществляется в соответствии с требованиями стратегического плана. Показатели также могут предоставлять важную информацию для коммуникации с ключевыми партнерами.

Показатели по выходам программы являются, как правило, прямыми, количественными (то есть числовыми), простыми в измерении, объективными и понятными. К ним относится количество очищенных квадратных метров, уничтоженных УХО и т. д. Показатели для конечных результатов, в особенности для воздействий, часто являются непрямыми, качественными, сложными или трудоемкими в измерении (например, при проведении собеседований), субъективными и основанными на мнении, в связи с чем получение понятного результата часто становится сложной задачей. Они предполагают измерение «удовлетворенности», «изменения в поведении», «полезности» и пр. Неудивительно, что в большей степени все сосредотачивались на измерении выходов. Тем не менее при определении общего прогресса в ходе осуществления стратегической программы, ее качеств и успеха более полезными являются измерения итоговых результатов и воздействий.

В контексте МАР и связанных с ней организаций будет использоваться множество ключевых показателей результативности (КРП), но проблема *ключевых* показателей состоит в том, чтобы выбрать небольшое количество показателей результативности для весьма специфичной ситуации мониторинга и получить возможность представить на одном листе бумаги или на одной экранной странице обзор результативности в понятном виде. Универсальные КРП будут отличаться от тех, которые подходят только для определенного назначения. Слишком большое количество показателей результативности приводит к снижению понятности и ухудшению понимания.

На стратегическом уровне следует обеспечить четкое понимание того, какие из показателей результативности (PI) являются важными, чтобы сориентировать IMS на выдачу необходимой информации. Во многих случаях стратегические КРП представляют собой агрегированные структуры данных, полученных от нескольких организаций по различным работам и элементам МАР. Они должны отображать состояние продвижения

MAP в направлении реализации целей и целевых задач более высокого уровня. В Камбодже национальной стратегией предусматриваются КРІ, демонстрирующие вклад противоминной деятельности в снижение уровня бедности и в землепользование.

РИСУНОК 4. ПОКАЗАТЕЛИ, ИНФОРМАЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНИВАНИЕ

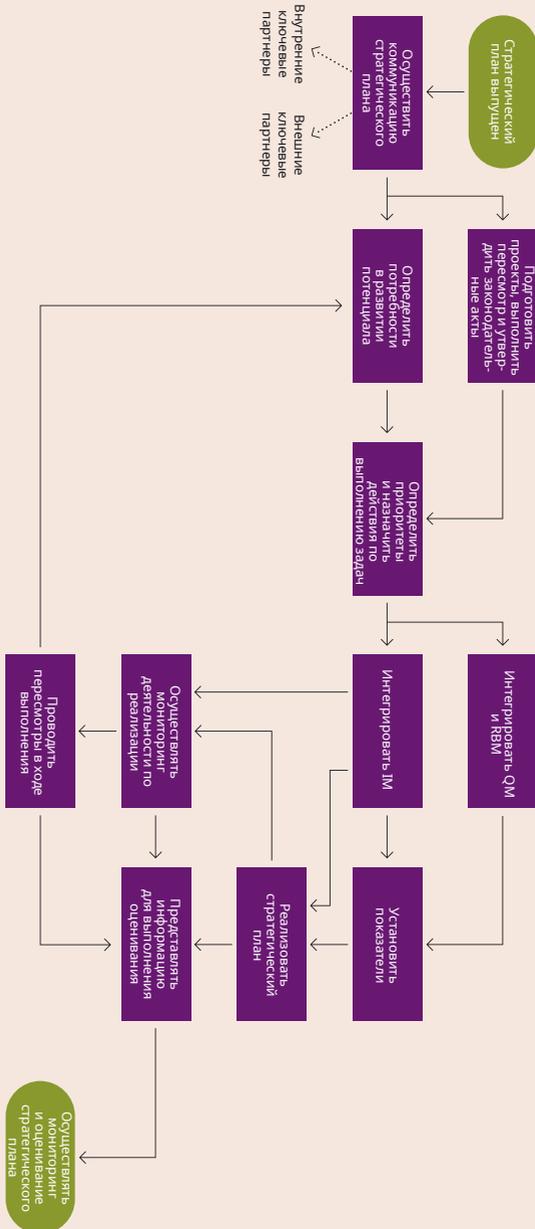


PI — это важный компонент процесса формирования доверия. То, как они отображаются, заслуживает тщательного рассмотрения. Графики, диаграммы, карты и другие инструменты хорошо известны, но системы анализа данных (такие, как MINT (Mine action Intelligence Tool) — средство анализа данных по результатам противоминной деятельности) предлагают также и дополнительные опции. В Афганистане система измерения совместного воздействия, использовавшаяся в рамках статьи 5 запроса о продлении (Оттавская система ранжирования), — это весьма инновационный способ измерения воздействия по целевым показателям очистки в соответствии с АРМВС для страны, пострадавшей от мин²¹.

Ключевые показатели для специалистов по стратегическому планированию представлены в обратной связи, полученной от ключевых партнеров (включая бенефициаров, доноров и руководителей/операторов) в рамках MAP. Специалистам по стратегическому планированию следует проследить, чтобы внедрение соответствующих систем стимулировало сбор и анализ данных, таких как обратная связь.

Характерная особенность человеческой природы состоит в том, что, как только показатель результативности вводится, сразу же возникает стремление его достичь, сосредоточившись на деятельности, которая формирует данные, положительно влияющие на такой показатель (даже если подобный способ действий может нанести ущерб некоторым другим важным аспектам программы), либо фальсифицировать данные для сокрытия неудач или представлять нереалистично позитивную картину событий. В противоминной деятельности многие ошибки могут прощаться при условии, что из этого вынесен надлежащий опыт, были реализованы изменения, направленные на улучшение ситуации и предотвращение повторения таких ошибок. Невозможно относиться терпимо к представлению неправдивых данных, поскольку последствия фальсификации информации будут слишком тяжелыми.

21 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Афганистан* (GICHD 2014)



Принятие решений на каждом уровне, включая уровень стратегический, зависит от доступности достоверной информации. Соответствующие стандарты, мониторинг, в том числе мониторинг качества и меры по реализации мероприятий в отношении ИМ, следует рассматривать как важнейшую особенность этапа реализации.

2.7. ИНТЕГРАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО МЕНЕДЖМЕНТА

Комплексная и надежная IMS, функционирующая на протяжении всего этапа реализации, — это необходимое условие успешной реализации стратегического плана, а также его будущего пересмотра и обновления. ИМ (информационный менеджмент) в МА (противоминой деятельности) — это нечто большее, чем просто IMSMA (система информационного менеджмента в противоминной деятельности), хотя он и может использоваться в качестве важного инструмента в рамках IMS. Тенденция к рассмотрению ИМ в качестве синонима IMSMA привела к тому, что процесс ИМ получил широкое пространство для совершенствования²². ИМ включает в себя все аспекты, связанные с выявлением, сбором, подготовкой, хранением, анализом и коммуникацией информации в отношении MAP и ее ключевых партнеров.

На стратегическом уровне органам власти и ключевым партнерам необходимо знать о том, что была внедрена IMS или чаще несколько IMS, они хорошо организованы, снабжаются необходимыми данными, которые затем анализируются, представляются и распространяются. Они должны быть уверены в качестве используемых в IMS данных.

Стратегическая уверенность опирается на полную картину, отображающую ход выполнения программы и результативность всех действий, выполняемых в ее рамках. Децентрализованные и изменяющиеся IMS (часто являющиеся неизбежным следствием участия в MAP нескольких действующих лиц) означают, что приведение имеющейся информации к консолидированному виду на более высоком уровне может оказаться серьезной проблемой. Различные способы измерения одних и тех же явлений, различные подходы к подсчету количества событий или ресурсов, различное отношение к важности информации — сочетание всего этого создает серьезные проблемы для специалистов по стратегическому планированию, пытающихся уяснить результативность MAP и стратегического плана.

Соответствующее внимание и энергию следует направлять на вопросы, связанные с ИМ во всех аспектах MAP, в ходе осуществления планирования. Могут возникнуть сложности при изменении подходов, процессов и привычек, связанных с ИМ, когда она уже давно внедрена — это создает риск нерациональной траты времени, низкого уровня принимаемых решений и потери важных данных (или невозможности их сбора).

Открытость и прозрачность способствуют формированию доверия среди ключевых партнеров и стимулированию эффективных операций. Кулуарность и подозрительность подрывают доверие и приводят к тому, что в организациях реализуются противоположные намерения, порождается неэффективность, поскольку лица, принимающие решения, не могут получить доступ к необходимой им информации в те моменты, когда она им нужна. Стратегический план — это подходящее место для того, чтобы подчеркнуть политики в отношении информации и ее важности.

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНИВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА

Цикл стратегического планирования работает только в тех случаях, когда контур обратной связи во всем цикле (рисунок 1) является замкнутым. Как разработка, так и реализация плана важны, но без мониторинга и оценивания отдельных частей системы невозможно понять, что происходит, чтобы внести корректировки в направление работ и структуру программы для улучшения будущих версий стратегического плана.

Мониторинг

Мониторинг — это непрерывная функция, в которой используется систематический сбор данных по заданным показателям, чтобы предоставить ключевым партнерам информацию в отношении степени выполнения программы, завершенности целевых задач, а также степени расходования выделенных средств²³. Мониторинг как таковой требует интеграции функций операционного и информационного менеджмента с четко организованными системами отчетности на основе открытого и правдивого предоставления данных. Мониторинг сосредотачивается на том, что в данный момент происходит. Если менеджмент осуществляется надлежащим образом, это приводит к незамедлительному внесению усовершенствований.

Мониторинг воздействия — это важный аспект процесса, а анализ данных, предоставленных сообществом, является важной составной частью контура обратной связи. Вместе с тем проявление признаков воздействия противоминной деятельности может оказаться вопросом весьма длительного времени (вплоть до нескольких лет), и часто бывает трудно связать непосредственно конкретное воздействие с итоговыми результатами программы. Почти всегда воздействие зависит от ряда факторов, одни из которых связаны с MAP, а другие находятся вне сферы контроля программы, но все они могут иметь критическую важность. Например, разминирование дороги может не привести к такому воздействию, как повышение интенсивности работы транспорта, пока остается разрушенным мост, по которому идет движение. При тщательном подходе мониторинг позволяет выявить успешные действия и удвоить их число, обнаружить как нерешенные, так и решенные проблемы, обеспечивая тем самым непрерывное совершенствование в рамках программы²⁴.

В стратегическом плане должны быть указаны основные сферы ответственности за разработку и поддержание системы мониторинга на должном уровне. Могут включаться подробные сведения о показателях результативности верхнего уровня, относящихся к процессам пересмотра стратегии и процессам управления (слово «управление» используется в том смысле, который был заложен в системе GIZ Capacity WORKS — в этом понятии заключена не только концепция, схожая с управлением кораблем (steering), но и идеи, связанные с организацией работ (management) и руководством их проведением (governance))²⁵.

23 Формат определяется в IMAS 04.10

24 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности:*

Лаосская Народно-Демократическая Республика (GICHD 2014)

25 Capacity WORKS. Модель менеджмента для устойчивого развития, GIZ, 2011

Оценивание

Оценивание включает собственно процедуру оценивания, применяемую как можно более объективно и системно в отношении текущей или завершенной программы, ее проектирование, реализацию и результаты в целях определения уместности целевых задач и их выполнения, достигнутой эффективности с точки зрения развития, обеспеченного воздействия и устойчивости развития. По результатам оценивания следует предоставить достоверную и полезную информацию, позволяющую внедрить приобретенный опыт в процесс принятия решений²⁶. В стратегический план могут включаться сведения о политике в отношении оценивания, действующей в рамках программы, то есть кто может его проводить, как часто следует это делать, а также любые другие вопросы, связанные с корректировкой, которые необходимо отразить.

Реальная ценность оценивания достигается лишь в том случае, если оно проводится в целях оказания воздействия на планирование, особенно если речь идет о стратегическом планировании. Оценивание практически всегда является инвестицией в будущее. Если результаты не используются в целях информационного обеспечения будущего планирования, тогда затраты на оценивание — это впустую израсходованные средства. Если результаты используются надлежащим образом, они помогают в долгосрочной перспективе совершенствовать итоговые результаты.

Оценивание отличается от мониторинга тем, что оно стремится вынести качественное суждение на основе результатов мониторинга. Оно, как правило, имеет более широкий охват (сосредотачиваясь на том, правильно ли были выбраны целевые задачи и подходы); обычно проводится менее часто (в середине мероприятия или по его завершении); как правило, предполагает привлечение внешнего/независимого персонала, а его результаты используются также специалистами по планированию и политиками, а не только руководителями.

В Лаосской Народно-Демократической Республике «программа по обезвреживанию УХО продемонстрировала быстрое реагирование на результаты оценивания в отношении решения различных важных проблем. Ключевыми аспектами программы по обезвреживанию УХО, которые были внедрены по результатам проведения внешнего оценивания, являются: ввод в действие NRA (Национального регулятивного органа) вместо УХО Lao, являвшегося сугубо координирующим органом, выполнявшим исключительно роль национального оператора. Такая способность к реагированию и внесенные благодаря ей изменения продемонстрировали стремление к адаптации и совершенствованиям»²⁷.

Специалисты по стратегическому планированию проявляют интерес к мониторингу и оцениванию на двух уровнях. Первый (наиболее очевидный) — это результативность самой MAP, то есть степень, в которой обеспечивается выполнение ее целевых задач, достижение целевых показателей и вклад в общий процесс движения к поставленной цели.

Вторым уровнем является результативность процесса стратегического планирования и уместность полученного в конечном счете стратегического плана. Оба аспекта важны, и оба требуют надлежащего внимания.

26 Официальное определение представлено в IMAS 04.10 и на веб-странице www.oecd.org/dac/evaluation

27 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Лаосская Народно-Демократическая Республика* (GICHD 2014)

3.1. МЕНЕДЖМЕНТ КАЧЕСТВА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

В общем смысле качество определяется как степень удовлетворения предъявленных требований²⁸. Это определение применимо и при рассмотрении значения понятия «качество стратегического планирования». Качество плана и процесса планирования — это не то же самое, что качество работы, выполненной в соответствии с этим планом. Оба этих взгляда на вопрос важны, но они сводятся к одному понятию.

Также важно дать понятную формулировку в отношении того, чьи требования будут удовлетворяться²⁸. У различных групп ключевых партнеров различные ожидания. Согласно требованиям, национальный стратегический план должен:

- определять цели и итоговые результаты, согласованные с общенациональными приоритетами правительства;
- быть реализуем в рамках бюджетных, логистических и ресурсных ограничений;
- обеспечивать эффективное использование доступных ресурсов;
- обеспечивать достижение требуемых итоговых результатов;
- не вступать в противоречия с принятыми политиками;
- быть понятен руководителям, ключевым партнерам и другим заинтересованным сторонам;
- обновляться по мере необходимости в порядке реагирования на изменение обстоятельств и условий;
- пересматриваться и совершенствоваться через установленные промежутки времени.

QM в самой MAP охватывает массив разнообразных работ и мероприятий, а также организаций, выполняющих свою повседневную работу. Данная тема раскрывается с существенной детализацией в других документах²⁹, и, хотя она и представляет важность для специалистов по стратегическому планированию (желающих удостовериться в том, что план будет реализован в полном объеме и в согласованной форме), непосредственно в данной публикации она не рассматривается.

3.2. УПРАВЛЕНИЕ ЦИКЛОМ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОЕКТА И УПРАВЛЕНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТЫ

Управление, ориентированное на результаты (RBM), — это управление результативностью, которое применяется в тех случаях, когда клиент и бенефициар не являются одним и тем же лицом. С этим приходится очень часто сталкиваться в противоминной деятельности, когда одна из сторон (донор, ООН, правительственное ведомство), оплачивающая работу, не является ни непосредственным ее бенефициаром (кем являются местные жители и сообщества), ни организацией, отвечающей за планирование, ни организацией-партнером,

²⁸ Официальное определение из ISO 9000:2005: «степень, в которой набор присущих характеристик отвечает требованиям».

выполняющей работы. Такой вид управления предоставляет дополнительный набор концепций и инструментов для внедрения QM в тех случаях, если имеются различные категории заказчиков, чьи требования необходимо выполнить.

Как правило, QM сосредотачивается на качестве продукта или услуги, предоставляемой организацией (ее выходах). RBM расширяет сферу охвата процесса управления, включая в себя изменения в знаниях и поведении (итоговых результатах), которые стали возможны после передачи выходов. Это помогает ответить на вопрос, стала ли программа причиной появления изменений в жизни страны и ее жителей, вместо того чтобы просто предоставить услуги либо продукцию.

Ключевым компонентом RBM является измерение результативности — процесс объективного измерения того, в какой степени организация-исполнитель обеспечила достижение заданных целей или выполнение поставленных целевых задач. Как правило, сюда входят:

- формулировка и согласование целевых задач (согласно главе 1 данной публикации);
- выбор показателей и назначение целевых показателей (глава 2);
- мониторинг результативности (сбор данных в отношении результатов) (глава 3);
- анализ и доведение этих результатов в сопоставлении с целевыми показателями (глава 3).

Результаты, как правило, измеряются на трех уровнях: непосредственные выходы, промежуточные итоговые результаты и долгосрочные воздействия. Это помогает сформировать соглашение в отношении целевых задач и обязательства по процессу измерения результативности. В противоположность этому в Лаосской Народно-Демократической Республике было установлено, что «результаты действий по обезвреживанию UXO преимущественно представлены и доложены в выходах программы с особым вниманием к квадратным метрам очищенных территорий, а также количеству женщин, девочек, мальчиков и мужчин, составивших целевую аудиторию для обучения рискам. Несмотря на постоянные ссылки на взаимосвязь между действиями по обезвреживанию UXO и развитием, наблюдается заметный недостаток качественных данных, итоговых результатов и сведений об оказанном воздействии»³⁰.

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПЛАНЫ И RBM

«Основной причиной пересмотра стратегического плана было обеспечение более четкого взаимного сопряжения стратегии с планами правительства по экономическому развитию и снижению уровня бедности в надежде интегрировать сектор уничтожения UXO в более широкий контекст повестки развития». *Лаосская Народно-Демократическая Республика*

29 В том числе в IMAS, а также в работе *10 Steps to A National Quality Management System* (10 шагов в направлении создания системы менеджмента качества на национальном уровне) (GICHND 2014)

30 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Лаосская Народно-Демократическая Республика* (GICHND 2014)

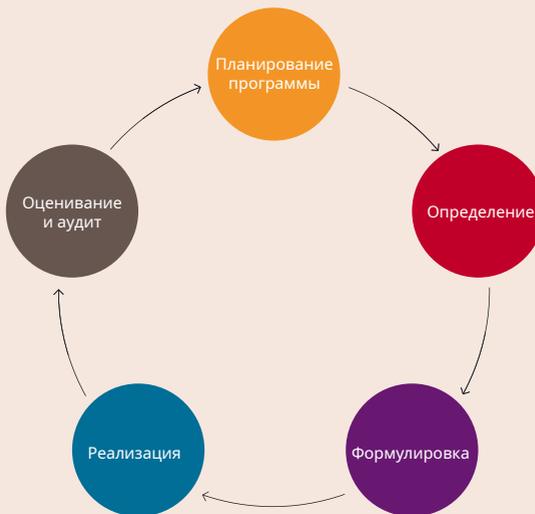
На стратегическом уровне вопрос качества выходит за рамки характеристик только «продукта» и охватывает более широкий спектр вопросов в отношении выходов, итоговых результатов и оказанных воздействий. Имеется ряд инструментов, помогающих специалистам по планированию увязать практические действия с достижением желаемых итоговых результатов (в отношении которых следует обеспечить согласованность со стратегическими целями и целевыми задачами).

У всех доступных инструментов имеется общая особенность: они ищут возможность обеспечить качество на каждом этапе всего процесса за счет уяснения ситуации и потребностей через планирование и приоритизацию к реализации, мониторингу и оцениванию, а затем — к пересмотру (иногда это называется отражением).

Специалистам по стратегическому планированию следует ознакомиться с такими инструментами и опираться на них в целях обеспечения полной реализации процесса, описанного в данной публикации.

УПРАВЛЕНИЕ ЦИКЛОМ ВЫПОЛНЕНИЯ ПРОЕКТА (PCM)

PCM используется Европейской комиссией (ЕК) в целях оказания поддержки непрерывного совершенствования качества помощи в развитии, которая оказывается ЕК. Качество определяется в первую очередь с точки зрения уместности, реализуемости и эффективности программ и проектов, которые поддерживаются за счет финансирования ЕК, в том числе с учетом того,



насколько хорошо осуществляется управление ими. Данный подход использовался с 1992 г. и сейчас широко принимается и применяется.

PCM — это циклический процесс, в котором нашли отражение многие из тех принципов, которые были описаны в настоящем исследовании и использовались в RBM и QM. Ключевой особенностью системы является установление критериев качества на каждом этапе процесса и преобразование концепции качества, выходящей за рамки вопросов поставки продукции или выходов, в менеджмент качества на входе в процесс и на выходе из него, а также на всех внутренних операциях и процедурах.

В PCM включено подробное описание функций мониторинга, оценивания и аудита.

http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm

3.3. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНИВАНИЕ

Мониторинг и оценивание осуществляются на трех уровнях:

- правильная организация процесса планирования;
- уяснение степени, в которой стратегическое планирование удовлетворяет требованиям;
- проверка реализации стратегического плана.

3.3.1. Правильная организация процесса планирования

Иногда бывает сложнее осуществлять мониторинг и оценивание самого процесса стратегического планирования, чем процесса реализации или результатов выполнения плана. Как и любой другой, данный процесс имеет входы (предыдущие планы, анализ стратегической обстановки, требования ключевых партнеров, их рекомендации и т. д.), а продуктом его выхода является стратегический план. Кроме того, ожидается, что он приведет к итоговым результатам и обеспечит воздействия, связанные с достижением поставленных общих целей.

Стратегическое планирование имеет большое значение, но может нуждаться во времени и ресурсах, а также, если менеджмент осуществляется на низком уровне, оно может носить разрушительный характер и приводить к неудовлетворенности, утрате уверенности и задержкам. Уяснение процессов и управление ими с помощью эффективных и действенных методов приносит большую пользу с точки зрения распределения времени и усилий, обеспечивая удовлетворенность ключевых партнеров и формируя авторитет на внутренней и международной арене.

Наиболее общим показателем, используемым при мониторинге процесса стратегического планирования, является продолжительность и обеспечение выполнения установленных сроков (происходит ли это согласно графику?). Имеются и другие аспекты, которые основываются на мониторинге, например контроль того, все ли указанные ключевые партнеры участвуют в разработке стратегии. Задействованные инструменты QM, включая концепцию постоянного совершенствования (цикл PDCA) и диаграмму общего процесса стратегического планирования (рисунок 1), формируют рамки, в которых специалисты по стратегическому планированию могут рассматривать качество процесса планирования и различные операции, выполняемые в ходе этого процесса, а также определять достижения и итоговые результаты, которые можно будет использовать в RBM, PCM и таких системах, как Capacity WORKS³¹.

Оценивание процесса стратегического планирования следует проводить в соответствии с теми же стандартами, что и другие оценивания, тем не менее центр внимания в этом случае совершенно иной. Здесь предполагается, что оценивание определит степень, в которой процесс планирования:

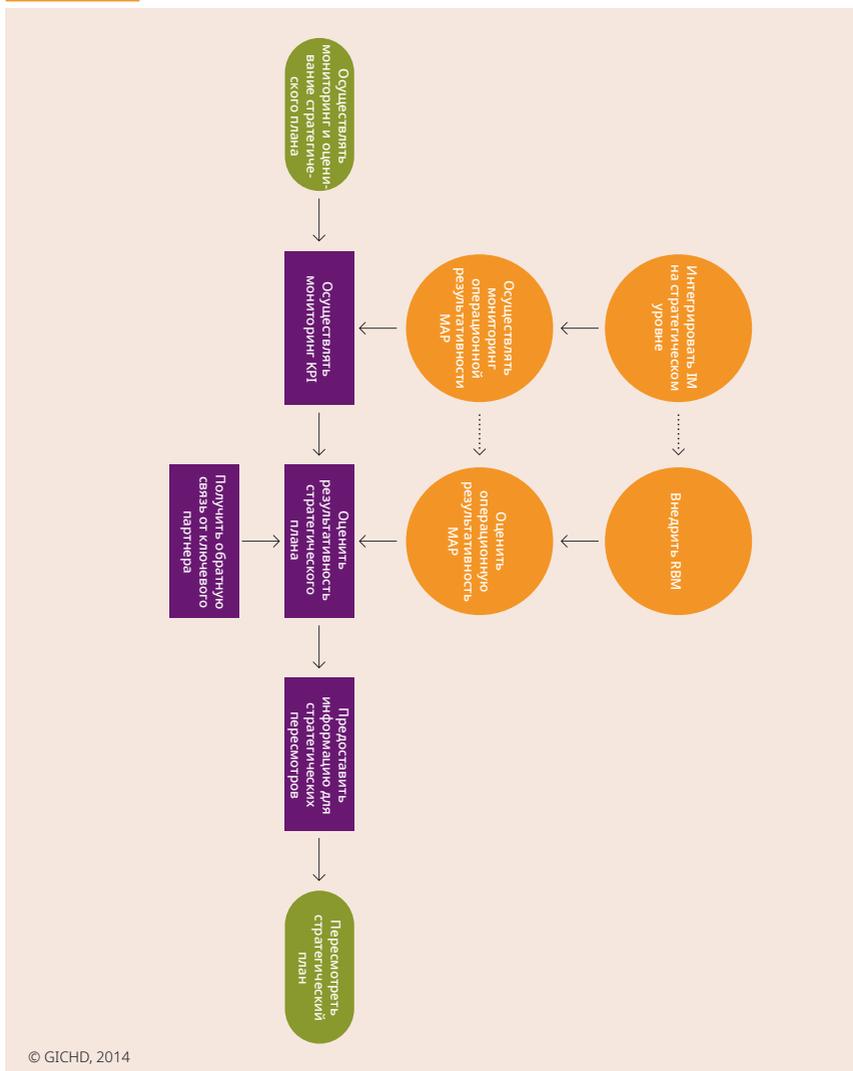
- отразил преобладающую стратегическую обстановку программы;
- стимулировал или добился участия соответствующих ключевых партнеров и применил полученные от них исходные данные;
- разработал стратегию, не противоречащую более широким целевым задачам и политике на национальном уровне, а также совместимую с международными обязательствами;
- отвел центральную роль соображениям в отношении гендерных аспектов и многообразия и обеспечил согласование этих вопросов между ключевыми партнерами;
- выявил потребности в развитии потенциала и предложил соответствующие действия в виде реагирования на такие потребности;
- определил реалистичные ресурсы для мобилизационных нужд и распределил соответствующие сферы ответственности;
- ввел в действие ключевые политики в отношении приоритизации и других аспектов в целях эффективной и результативной реализации MAP;
- обеспечил создание и ввод в действие систем мониторинга и оценивания;
- отразил результаты ранее проведенного мониторинга и оценивания;
- обеспечил получение обратной связи от ключевых партнеров в отношении процесса стратегического планирования и путей его усовершенствования.

31 Capacity WORKS® является моделью менеджмента, разработанной GIZ для устойчивого развития. Она реализует на практике подход GIZ к менеджменту сложных проектов и программ и управлению ими. Модель обеспечивает эффективную поддержку развития потенциала за счет устойчивого совершенствования производственной результативности людей, организаций и общественных институтов, с которыми GIZ сотрудничает по всему миру. См. <https://www.giz.de/en/ourservices/1544.html>

3.3.2. Оценивание стратегического плана

В качестве первого выхода процесса планирования следует рассматривать оценивание стратегического плана непосредственно по его собственным критериям уместности, выполнению целевых задач, эффективности с точки зрения развития, результативности, воздействия и устойчивости развития.

РИСУНОК 6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНИВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА



© GICHD, 2014

Типичными вопросами являются следующие:

- Отвечает ли план ожиданиям и требованиям ключевых партнеров?
- Был ли план в достаточной степени всеобъемлющим, остались ли какие-либо критически важные проблемы вне сферы его внимания?
- Оказались ли включенными в план лишние и неуместные элементы?
- Подтвердил ли план достижимость его положений?
- Были ли участники МАР и другие ключевые партнеры ознакомлены с планом и его содержанием?
- Соблюдался ли план в ходе выполнения МАР?
- Имеется ли свидетельство достижения ожидаемых выходов, итоговых результатов и воздействий; связана недостаточность свидетельств с самим планом или со слабыми сторонами мониторинга либо ИМ?
- Требуется ли внесение изменений в план в свете новых обстоятельств или условий?
- Были ли заданные цели и итоговые результаты уместными?

Фундаментальные принципы оценивания, особенно в отношении прозрачности и независимости, этичного подхода и развития потенциала, являются крайне важными с точки зрения предоставления обоснованного разностороннего оценивания, а кроме того, стратегическое планирование часто осуществляется в сложных политико-дипломатических условиях.

Лидерство и политическая ответственность часто становятся причиной отличия между открытым, честным и осмысленным процессом оценивания и таким, при котором важная информация остается скрытой, сохраняя затруднения, формируя подозрения и раздражение, оставляя неизменным отсутствие эффективности.

3.3.3. Мониторинг реализации

Мониторинг реализации включает сбор, анализ, коммуникацию и применение информации в отношении прогресса в рамках МАР. Системы мониторинга и процедуры должны обеспечивать соответствующей информацией в нужное время тех людей, которым она нужна для оказания помощи в принятии обоснованных решений.

Мониторинг должен привлекать внимание к сильным и слабым сторонам МАР и позволять ответственным руководителям и органам власти решать проблемы, совершенствовать результативность, формировать успешность и адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам. В ДРК оценивание использовалось для получения объективной информации в отношении результативности компонентов МРЕ и АВ для достижения более высоких результатов и значимых воздействий в рамках будущей проектной деятельности³².

32 Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности. ДРК (GICHD 2014)

Системы мониторинга сосредотачивают свое внимание, как правило, на следующем:

- ход практического выполнения и качество процессов в рамках MAP (таких, как участие ключевых партнеров, развитие потенциала на местном уровне и т. д.);
- ход финансовых операций (бюджет и затраты);
- первоначальный отклик целевых групп в связи с мероприятиями в рамках MAP;
- причины любых возможных непредвиденных или негативных откликов целевых групп, а также перечень корректирующих действий, которые могут предприниматься³³.

Очевидны близкие параллели с системами IM: мониторинг основывается на эффективных и действенных системах IM для предоставления информации, необходимой для руководителей, органов власти и лиц, принимающих решения.

На уровне стратегического планирования ключевым требованием является уверенность в том, что мониторинг реализации осуществляется, а также в том, что результаты такого мониторинга не ставят под вопрос обоснованность каких-либо значимых аспектов стратегического плана. Оценка реализации стратегического плана следует проводить в соответствии со стандартами Комиссии по оказанию помощи в развитии (DAC)³⁴ и всеми соответствующими стандартами противоминной деятельности (такими, как IMAS 14.10 «Руководство по оцениванию оперативных мероприятий противоминной деятельности»).

В стратегический план могут включаться сведения о политиках оценивания, в нем может предоставляться важная справочная информация для лиц, осуществляющих оценивание, в процессе подготовки и проведения ими соответствующих работ.

Стратегический план должен поддерживать и стимулировать применение широко распространенных стандартов DAC. Уверенность в результативной реализации стратегического плана основывается на обоснованных и результативных оцениваниях. Все полученные по результатам оценивания или мониторинга данные, указывающие на определенные недостатки в системах мониторинга и оценивания, следует использовать в качестве руководства к безотлагательным действиям.

³³ Адаптировано по материалам руководства по Europaid PCM, 2004

³⁴ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/qualitystandardsfordevelopmentevaluation.htm>

ПЕРЕСМОТР И ОБНОВЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА

Пересмотр часто рассматривается как необходимая, но нежелательная задача. Иногда она заставляет операторов покинуть свои полевые объекты, а руководителей — свои кабинеты. Ненадлежащим образом структурированный и организованный пересмотр, затянутый во времени и не сосредоточенный на конкретных аспектах, не оказывает помощи.

Пересмотр — это критически важный (возможно, самый важный) компонент любого процесса менеджмента, осуществляемого в циклической форме. Пересмотр — это та точка, в которой замыкается «контур обратной связи»: как в случаях QM, RBM, РСМ, так и для процесса стратегического планирования. Знания, полученные в ходе проверки реализации (посредством мониторинга и оценивания), используются затем в целях изучения, корректирования и совершенствования стратегии, а также для того, чтобы привести программу к окончательному воплощению ее целей. В Лаосской Народно-Демократической Республике ключевым фактором, который стал причиной организации пересмотра первой стратегии, было желание лучше адаптировать стратегию обезвреживания УХО к ключевым планам развития и стратегиям на национальном уровне³⁵.

Следует обеспечить надлежащее внимание и выделение соответствующих средств процессу проведения пересмотра. Это не следует рассматривать как упражнение по простановке галочек; как что-то такое, что нужно быстро сделать, прежде чем приступить к обновлению стратегического плана (что-то само по себе часто являющееся скорее продолжением работы с предыдущим планом, чем результатом тщательного рассмотрения текущей ситуации). Процесс проведения пересмотра следует рассматривать в качестве механизма, который обеспечивает продвижение вперед всего процесса стратегического планирования и реализации.

Наиболее успешные организации и программы стремятся продемонстрировать свое умение надлежащим образом завершать цикл совершенствования за счет эффективного и целенаправленного процесса пересмотра. Пересмотр не следует превращать в чрезмерно трудоемкое или слишком часто повторяющееся мероприятие, напротив, он представляет собой исключительную возможность удостовериться в том, что стратегия по-прежнему остается целесообразной в преобладающих обстоятельствах и условиях. Во Вьетнаме «должностные лица, занятые противоминной деятельностью, не упускали из виду следующий факт: несмотря на то, что загрязнение взрывчатыми веществами может сохранять свое приемлемо статическое состояние, воздействие такого загрязнения является динамическим, меняющимся в соответствии с динамикой экономического роста и социально-экономического развития»³⁶.

4.1. НАЗНАЧЕНИЕ ПЕРЕСМОТРА

В рамках обзора следует рассмотреть свидетельства, подтверждающие результативность и степень выполнения MAP, чтобы получить возможность принятия решений в отношении тех действий, которые необходимо выполнить для сохранения прослеживаемости программы, ее совершенствования или корректировки в свете изменившихся обстоятельств и условий. Проведенный в Мозамбике пересмотр хода выполнения национальной MAP согласно плану на 2002—2006 гг. позволил

35 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Лаосская Народно-Демократическая Республика* (GICHD 2014)

36 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Вьетнам* (GICHD 2014)

извлечь огромный практический опыт для дальнейшего осуществления этой программы, ставший причиной перенаправления усилий IND на последующих этапах планирования. Внедрение такого официального процесса пересмотра в состав рабочих процедур программы стало для IND важным шагом вперед, обеспечившим прогресс на нескольких фронтах³⁷.

В Лаосской Народно-Демократической Республике проведенная на ранней стадии ревизия национальной стратегии продемонстрировала маневренный и упреждающий подход, позволяющий адаптироваться к ключевым направлениям развития стратегической обстановки на международном и национальном уровнях. Этим еще раз было продемонстрировано понимание важности наличия национальной стратегии, которая в точности отражает реальность происходящего на местах³⁸.

Пересмотры могут назначаться на определенные даты, планироваться в виде стратегических циклов или организовываться в порядке реагирования на определенные значимые события, изменения в программе или в стратегической обстановке. По итогам любого пересмотра следует запланировать мероприятия, распределить ответственность, согласовать временные рамки и установить механизмы отчетности, позволяющие подтверждать завершение мероприятий.

Хотя стратегический план и не может пересматриваться в полном объеме на ежегодной основе, такие важные его вспомогательные элементы, как рабочие планы, подвергаются пересмотру через значительно меньшие промежутки времени.

Другие аспекты плана могут потребовать пересмотра в случае изменения окружающей стратегической обстановки, как, например, в случае ввода в действие нового законодательства, оказывающего влияние на определенные аспекты осуществления программы или в случае существенного изменения ситуации в сфере безопасности.

4.2. ПРОЦЕСС ПЕРЕСМОТРА

Эффективные и результативные процессы пересмотра отличаются строгой ориентированностью и жесткой контролируемостью. Перед ними ставятся четкие целевые задачи и предлагаются повестки дня, в результате чего планируются определенные действия, реализуемые на своевременной основе.

Сфера охвата и частота проведения

Сферу охвата любого пересмотра следует четко определить до начала углубленной работы. В рамках процесса стратегического планирования можно привести такие примеры:

- плановый промежуточный пересмотр стратегии в целом;
- назначенный на определенное время пересмотр стратегии в целом до начала составления проекта новой версии;

37 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик* (GICHD 2014)

38 *Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Лаосская Народно-Демократическая Республика* (GICHD 2014)

- плановый ежегодных пересмотр рабочих планов в рамках MAP;
- внеплановый пересмотр стратегии в целом в связи со всплывшим конфликтом на части территории страны;
- пересмотр экологических аспектов стратегии вследствие принятия национальным парламентом нового законодательства.

В процесс проведения обзора может включаться ряд встреч, в рамках которых крупные группы участников приглашаются для предоставления обратной связи в отношении стратегического плана.

Типичной продолжительностью действия стратегического плана является трех- или пятилетний период, хотя в некоторых случаях наблюдается тенденция к увеличению периода действия стратегических планов противоминной деятельности до десяти и даже пятнадцати лет. Специалистам по стратегическому планированию следует выбирать период, соответствующий текущему этапу жизненного цикла программы с учетом других циклов планирования в правительственных организациях, при этом должно присутствовать осознание того, что большая продолжительность периода планирования приводит к увеличению вероятности существенных изменений в стратегической обстановке.

Стандартной практикой является официальное проведение полного пересмотра плана по достижении примерно половины плановой продолжительности (то есть в период между полутора и двумя с половиной годами осуществления программы) до начала подготовки следующей версии стратегии.

Процессы постоянно осуществляемого мониторинга и оценивания следует снабжать необходимыми свидетельствами, позволяющими понять уровень результативности. Важно, чтобы информация, предоставляемая этими процессами, не игнорировалась. Промежуточные пересмотры ключевых аспектов программы — это правильный подход к гарантированию того, что направления трендов и потребности в корректировке плана будут выявлены на ранних этапах.

Следует разработать и принять программу проведения пересмотров, чтобы гарантировать, что лица, на которых возложена стратегическая ответственность, будут на регулярной основе снабжаться информацией о ходе осуществления процесса, в связи с чем они будут иметь возможность вносить корректировки в план, если в этом возникнет необходимость.

Существенные изменения в политических, экономических и других аспектах стратегической обстановки, в которой осуществляется программа, приводят к необходимости организации внеплановых пересмотров, чтобы понять, требуется ли планирование каких-либо действий с целью корректировки стратегического плана.

Подготовка

Процессы пересмотра работают наилучшим образом в тех случаях, когда они хорошо организованы, а участники подготовили свой вклад в данный пересмотр и принимают решения на основе свидетельств.

Прежде чем приступить к проведению пересмотра, участникам должна быть предоставлена информация, на основании которой они смогут принимать решения. Системы ИМ должны быть способны предоставлять в нужное время актуальную, точную и полную информацию. Обоснованность решений, принятых в ходе пересмотра, зависит в большой степени от достоверности информации, используемой в поддержку принимаемых решений. Результативный менеджмент качества в рамках ИМС крайне важен с точки зрения надежности осуществления процесса пересмотра и, как следствие, для всего процесса стратегического планирования. Как отмечалось ранее в данном документе, ИМС — это не просто компьютерное программное обеспечение; это целостная система, обеспечивающая сбор, хранение, получение и анализ соответствующих данных и информации. В ИМС предусмотрены меры по обеспечению значимости, точности и достоверности данных.

Информация в отношении выбранных КРІ (в том числе, с учетом временных трендов), результаты оценивания и другие элементы обратной связи от ключевых партнеров, а также данные сопоставления результативности с установленными стратегическими показателями и свидетельства прогресса в осуществлении стратегических целевых задач и достижениях целей — все это должно быть доступно участникам пересмотра.

В составе действий по подготовке также следует предусмотреть привлечение всех критически важных партнеров — тех, чье согласие требуется для принятия любых решений. Следует обеспечить заблаговременное согласование и рассылку всем участникам четкой и сконцентрированной на определенных аспектах повестки дня.

Выходы

Основными выходами любого процесса пересмотра являются мероприятия. В состав сведений о каждом мероприятии следует включить имя лица, ответственного за его проведение, что должно быть выполнено, а также каким образом комиссии по проведению пересмотра будет подтверждено завершение мероприятия. Пересмотр — это точка, в которой замыкается цикл PDCA и начинается новый виток цикла стратегического планирования.

4.3. ОБНОВЛЕНИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СУЩЕСТВУЮЩЕГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА

После того как процесс пересмотра замкнет цикл совершенствования качества PDCA, предоставляются важные исходные данные для следующего этапа (см. главу 1 данной публикации). Они могут иметь форму рекомендаций, предложений, а порой и официальных требований. Лицам, привлеченным к составлению проекта следующей версии стратегического плана, следует уяснить результаты процесса пересмотра и отразить их соответствующим образом в обновленном плане.

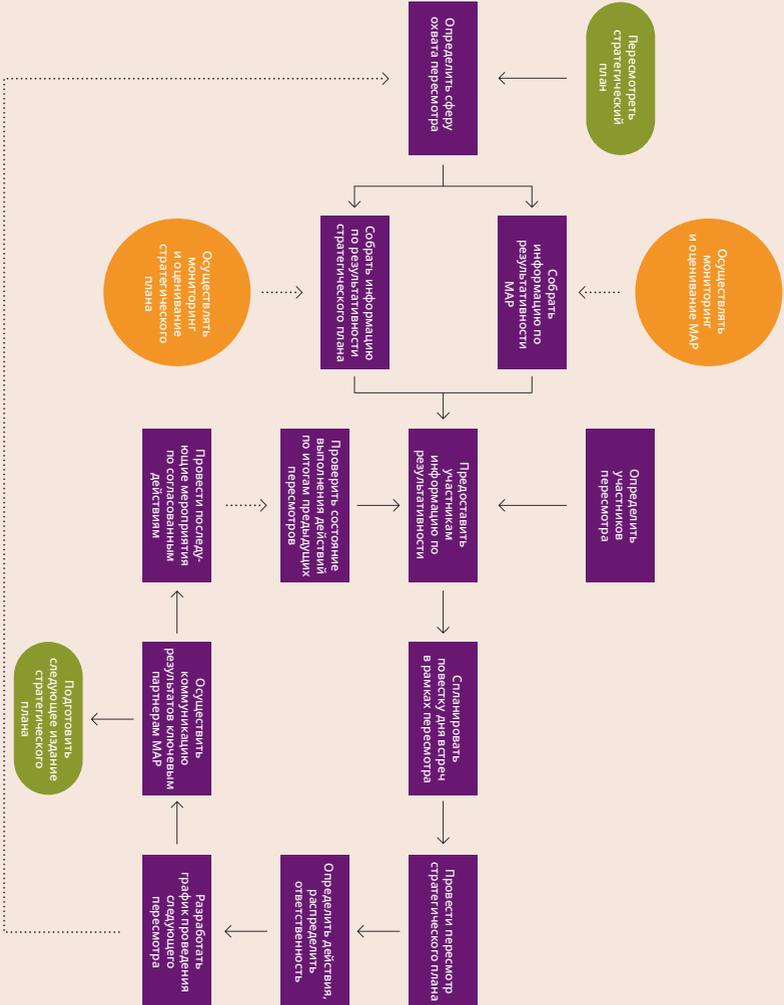
4.4. НЕПРЕРЫВНОЕ ОБУЧЕНИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

Ключевой особенностью любой системы ИМ, QM, RBM или РСМ является концепция непрерывного обучения и совершенствования. Эта концепция применима на любом уровне MAP и реализуется в виде изменений в рабочих процедурах, решений в отношении приобретения нового оборудования, а также развития национального потенциала. Столь же важен и процесс стратегического планирования.



При пересмотре и переработке стратегического плана не следует ограничиваться только заменой устаревшей версии новой с незначительными изменениями. Следует выполнить сквозное рассмотрение всех аспектов плана, начиная с целей, целевых задач и целевых показателей вплоть до практических подходов и политик, требующих стимулирования в рамках MAP.

Отдельные значимые аспекты будут всегда претерпевать изменения в течение жизненного цикла типичного стратегического плана. Это не в последнюю очередь связано с тем, что следует дожидаться определенных конкретных результатов осуществления MAP в промежуточной контрольной точке. Стратегические планы не следует разрабатывать только потому, что их существование ожидаемо. Они нужны для отражения важных аспектов обеспечения безопасности человеческой жизни и социально-экономического развития. Стратегические планы важны, они могут оказывать значительное воздействие на результативность и эффективность расходования ассигнований. Лица, назначенные осуществлять разработку стратегических планов, берут на себя моральные и профессиональные обязательства представить лучшие стратегические планы из возможных, а кроме того, изыскать возможности для совершенствования этих планов с течением времени.



Культура непрерывного обучения и совершенствования создается в обстановке энергичного лидерства со стороны ключевых партнеров на верхних уровнях МАР: политиков, доноров и НГО. Эта культура также формируется на свидетельствах того, что изменения не только могут вноситься, но и реально вносятся, когда это рассматривается в качестве необходимой меры.

Стратегический план должен быть понятным, заслуживающим доверия и непротиворечивым, но, помимо этого, он должен обладать определенной гибкостью в обстоятельствах, когда имеет место изменение обстановки. Непрерывное обучение и совершенствование в рамках МАР обеспечивается за счет внедрения систем ИМ, предоставляющих поддержку постоянно осуществляемого мониторинга, проведения с определенной периодичностью оценивания, а также гарантии осуществления пересмотров в целях рассмотрения результатов и выполнения действий в соответствии с ними.

4.5. УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

Риск можно определить как «воздействие на целевые задачи со стороны неопределенностей»³⁹. Все стратегическое планирование посвящено определению целей и целевых задач, а также принятию решений в обеспечение их выполнения.

Процессы пересмотра часто связываются с выявлением стратегических рисков и управлением ими. Риски, связанные с результативной реализацией стратегического плана, могут иметь множество различных источников.

- Политические: изменения в намерениях правительства; гражданская война и конфликт; небезопасная обстановка.
- Экономические: изменения, связанные с доступностью финансирования на национальном и международном уровне.
- Природные катастрофы: землетрясения, засухи, голод, болезни.
- Управленческие: изменения в составе персонала, недостаточность потенциала, ненадлежащее функционирование систем.

Уместность стратегического плана зависит в большой степени от стратегической обстановки и от окружающих условий, в которых он реализуется. Существенные изменения в стратегической обстановке или окружающих условиях оказывают влияние на план и на программу (положительно или отрицательно). Вероятность и последствия таких изменений специалистам по стратегическому планированию необходимо принимать во внимание и проследить, чтобы:

- в плане были надлежащим образом учтены преобладающие обстоятельства;
- были выявлены изменения в стратегической обстановке или окружающих условиях, которые могут потребовать корректировки плана, а по результатам этих действий было осуществлено планирование мероприятий на случай непредвиденных обстоятельств.

39 ISO 31000:2009 (E) Risk management — Principles and guidelines (Управление риском. Принципы и руководящие указания), раздел 2.1

В процесс пересмотра следует включить выявление и оценивание рисков для МАР, а также любых последствий, которые могли бы потребовать внесения изменений в стратегический план. В процесс пересмотра также могут включаться инструменты воздействия (определяемые как «меры по изменению риска»)⁴⁰, которые могут применяться в целях снижения вероятности или смягчения последствий изменений, влияющих на МАР. Если в процессе пересмотра выявляются важные инструменты воздействия на риск, об этом следует сообщить специалистам по стратегическому планированию, чтобы они учли это в процессе планирования.

SWOT-анализ и другие инструменты, указанные в главах 1 и 2, могут оказать помощь специалистам, проводящим пересмотр и осуществляющим планирование, внедрить объективный и скрупулезный подход к выявлению и оцениванию стратегического риска.

40 ISO 31000:2009 (E), раздел 2.26.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Стратегическое планирование представляет собой циклический процесс, включающий в себя разработку, реализацию, оценивание и пересмотр стратегического плана.
- Как правило, продолжительность жизненного цикла стратегического плана составляет от трех до пяти лет, хотя в некоторых странах выбирается более длительный период. Специалистам по стратегическому планированию следует самостоятельно решить, какой из периодов лучшим образом подходит к обстановке, сложившейся в их стране. Слишком малая продолжительность может стать ненужным бременем, снижающим результативность сотрудников и ключевых партнеров МАР, а слишком большая делает план восприимчивым к изменениям в окружающей стратегической обстановке.
- Процесс стратегического планирования относительно прост в описании, но его применение может оказаться сложным. В процесс стратегического планирования будет вовлечено множество ключевых партнеров, каждый из которых имеет свои собственные (порой несоместимые) предпочтения, требования и запросы. Высшему руководству NMAA или МАС необходимо обладать опытом, доверием и навыками, необходимыми для того, чтобы ключевые партнеры получили в результате согласованный, реалистичный и уместный стратегический план.
- К подбору специалистов по стратегическому планированию следует относиться с особой осторожностью: они должны заслуживать уважение ключевых партнеров, а также обладать авторитетом и навыками, необходимыми для достижения консенсуса среди большого количества групп внутренних и внешних ключевых партнеров.
- В стратегических планах следует отражать аспекты более высокого уровня МАР, относящиеся к среднесрочной или долгосрочной перспективе. Вопросы детализации и краткосрочного планирования лучше отражать в рабочих планах и планах, действующих внутри конкретной организации. Стратегический план предоставляет рамочные требования, в которых руководители оперативного звена могут принимать решения в отношении реализации отдельных проектов и задач.
- Процесс стратегического планирования должен носить коллегиальный характер. Следует предоставить возможность большому количеству ключевых партнеров участвовать в процессе планирования; основных и важнейших ключевых партнеров следует непосредственно вовлечь в процесс принятия решений в рамках стратегического плана.
- Следует обеспечить прозрачность процесса стратегического планирования; ключевым партнерам следует понять (и принять) сам процесс стратегического планирования, а также обоснование конкретных решений, принятых в рамках стратегического плана.
- Обеспечьте наличие достаточного времени для получения исходных данных от групп ключевых партнеров в процессе проведения обсуждений и на этапах подготовки проекта плана.
- Невозможно переоценить важность активизации внимания к гендерным вопросам и многообразию в ходе планирования, реализации, а также в рамках мониторинга и оценивания процессов. Гендерные вопросы и вопросы многообразия следует отразить в самом стратегическом плане, в ходе последующего мониторинга и его пересмотра.

- В стратегическом плане должна найти отражение текущая окружающая стратегическая обстановка как на национальном, так и на международном уровне; он должен оставить соответствующее пространство для вероятных и возможных изменений, которые могут иметь место за время существования плана.
- В стратегический план следует включить механизмы, позволяющие вывести на оперативный уровень те мероприятия, которые были выполнены в рамках МАР. Руководителям следует сделать четкое заявление о своем видении с указанием соответствующих целей и связанных с ними целевых задач, имея при этом ясное представление о назначении выполняемой работы и намерениях, которые преследуются. Руководителям нужны соответствующие делегированные полномочия, чтобы быть в состоянии добиваться реализации своих намерений в назначенных им конкретных сферах ответственности.
- Поставьте SMART-цели, по которым руководители и ключевые партнеры смогут измерять свою результативность и оценивать степень их достижения.
- Стратегический план должен представлять собой живой документ, а не лежать в шкафу и собирать пыль. В нем следует представить актуальные указания для оперативного руководства, а также предоставлять ключевым партнерам четкую картину состояния МАР и направление, в котором она движется.
- Удостоверьтесь в том, что IMS способна удовлетворить в рамках МАР потребности руководителей, в том числе и на стратегическом уровне, — качество планирования зависит от качества информации, находящейся в распоряжении специалистов по планированию.
- Осуществляйте мониторинг стратегического плана; выберите уместные и значимые KPI и обеспечьте задействование подходящих процедур и процессов IM, чтобы обновлять их и доводить до сведения. Обеспечьте отражение в IMS вопроса качества информации на каждом этапе программы — начиная с определения требований, предъявляемых к информации, и сбора данных, через обработку и анализ к представлению и распространению отчетов, показателей и других средств коммуникации.
- Компьютеры являются полезными инструментами для анализа и отображения данных и информации. Рассмотрите возможность применения программного обеспечения для анализа данных, такого как MINT, чтобы оказать помощь руководителям в поддержании на актуальном уровне понимания того, как выглядит результативность МАР в сопоставлении с плановыми показателями. Если более простые аналитические приемы с использованием электронных таблиц Excel в состоянии предоставить все необходимые KPI, тогда нет необходимости в обеспечении более высоких возможностей.
- Выполните оценивание стратегического плана; примените стандарты DAC для получения достоверного понимания в отношении того, какова результативность МАР и каким образом можно усовершенствовать процесс стратегического планирования.

- Проведите пересмотр стратегического плана; обеспечивайте надлежащую периодичность на протяжении всего срока осуществления программы, а также в те периоды, когда существенным образом меняется рабочая обстановка. Обеспечьте уместность и достижимость плана; не дайте ему устареть или стать неактуальным, если имеют место влияющие на него изменения.
- Поддерживайте коммуникации с ключевыми партнерами на всех этапах цикла стратегического плана; информируйте их о происходящих событиях, а также добивайтесь обратной связи, чтобы лучше понимать, что происходит и что можно усовершенствовать в процессе стратегического планирования.



ЛИТЕРАТУРА ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО
ИЗУЧЕНИЯ И ИСТОЧНИКИ
ИНФОРМАЦИИ

Стратегическое планирование. Практический опыт и примеры стратегических планов

- National Strategy for Mine Action in Sri Lanka (Национальная стратегия противоминной деятельности в Шри-Ланке). *Министерство экономического развития Шри-Ланки*, 2010
- BiH Mine Action Strategy 2009-2019 (Стратегия противоминной деятельности в Боснии и Герцеговине на 2009—2019 гг.). *Совет министров Боснии и Герцеговины*, 2008
- Plano Nacional de Acção Contra Minas 2008–2014 (Национальный план противоминной деятельности на 2008—2014 гг.). *Республика Мозамбик, Министерство иностранных дел и сотрудничества, Национальный институт по вопросам разминирования*
- Plan Stratégique National De Lutte Antimines en République Démocratique du Congo 2012–2016 (Национальный стратегический план по борьбе с минами в Демократической Республике Конго на 2012—2016 гг.). *Министерство внутренних дел и безопасности*, август 2011 г.
- South Sudan National Mine Action Strategy 2012–2016 (Национальная стратегия противоминной деятельности в Южном Судане на 2012—2016 гг.). *Администрация президента, Орган по противоминной деятельности в Южном Судане*, февраль 2012 г.
- Socialist Republic of Vietnam, National Mine Action Plan Period 2010–2015 (Социалистическая Республика Вьетнам, национальный план противоминной деятельности на период 2010—2015 гг.). *Канцелярия премьер-министра*, апрель 2010 г.
- National Strategic Plan for the UXO Sector in the Lao People's Democratic Republic 2010–2020 'The Safe Path Forward II' (Национальный стратегический план для сектора обезвреживания UXO в Лаосской Народно-Демократической Республике на 2010—2020 гг. «Безопасная дорога в будущее II»). *Вьентьян*, 2009
- Tajikistan National Mine Action Strategic Plan 2010–2015 'Protecting Life & Promoting Development' (Национальный стратегический план противоминной деятельности в Таджикистане на 2010—2015 гг. «Защита жизней и стимулирование развития»). *Национальная комиссия по осуществлению международного гуманитарного права, Центр противоминной деятельности в Таджикистане*, февраль 2010 г.
- A Guide on Transitioning Mine Action Programmes to National Ownership (Руководящие указания по передаче программ противоминной деятельности в собственность на национальном уровне). *GICHD*, 2013

Аналитические материалы на основе конкретных примеров

- Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Афганистан (*GICHD* 2014)
- Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Таджикистан (*GICHD* 2014)
- Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Лаосская Народно-Демократическая Республика (*GICHD* 2014)
- Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Мозамбик (*GICHD* 2014)
- Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: Вьетнам (*GICHD* 2014)
- Стратегическое планирование в программах противоминной деятельности: ДРК (*GICHD* 2014)

Гендерный аспект и многообразие

- Гендерный вопрос и программа противоминной деятельности: www.gmap.ch
- Резолюция СБ ООН № 1325 (2000 г.). Участие женщин на всех уровнях принятия решений; защита женщин и девочек от сексуального и гендерного насилия, предотвращение насилия в отношении женщин за счет пропаганды прав женщин, отчетности и правоприменения; активизация внимания к гендерным перспективам в миротворческих операциях
- Резолюции СБ ООН № 1820 (2008 г.); № 1888 (2009 г.); № 1889 (2009 г.)

Управление циклом выполнения проекта (PCM), принятие решений и управление, ориентированное на результаты (RBM)

- Europeaid Aid Delivery Methods Project Cycle Management Guidelines (Руководящие указания по методам предоставления помощи в управлении циклом выполнения проекта), март 2004 г.
- Decision Tools Manual, Humanitarian Mine Action Projects (Руководство по инструментам принятия решений в гуманитарных проектах противоминной деятельности). Информационный центр противоминной деятельности Университета Джеймса Мэдисона
- Results based management handbook (Справочник по управлению, ориентированному на результаты). Группа по вопросам развития при ООН, октябрь 2011 г.
- The Paris Declaration on Aid Effectiveness (Парижская декларация по вопросам эффективности помощи). OECD, 2006
- Quality Standards for Development Evaluation (Стандарты качества для выполнения оценивания). OECD
- Capacity WORKS, the Management Model for Sustainable Development (Capacity WORKS. Модель менеджмента для устойчивого развития). GIZ, январь 2011 г.
- Evaluating peace-building activities in settings of conflict and fragility – improving learning for results (Оценка деятельности по миротворчеству в условиях конфликтов и хрупкости — совершенствование обучения для улучшения результатов). OECD, октябрь 2012 г.

Приоритизация

- GICHD priority-setting briefs (Записки GICHD по методам приоритизации): www.gichd.org

Планы действий

- Cartagena Action Plan 2010–2014 Ending the suffering caused by anti-personnel mines (Картахенский план действий на 2010—2014 гг. «Положить конец страданиям, вызываемым противопехотными минами»). Вторая обзорная конференция стран — членов конвенции о запрете применения, складирования, производства и передачи противопехотных мин и об их уничтожении, 2009 г.
- Вьентьянский план действий (принят 12 ноября 2010 г.)

Авторские права на все фотографии принадлежат GICHD

**Geneva International Centre
for Humanitarian Demining**
Chemin Eugène-Rigot 2C
PO Box 1300
CH - 1211 Geneva 1, Switzerland (Швейцария)
info@gichd.org

**Следите за нашими
новостями на**
gichd.org
facebook.com/gichd
twitter.com/theGICHD