



Для информации

Детский фонд Организации Объединенных Наций

Исполнительный совет

Первая очередная сессия 2005 года

17–20 и 24 января 2005 года

Пункт 3 предварительной повестки дня*

**Деятельность Объединенной инспекционной группы,
имеющая отношение к Детскому фонду Организации
Объединенных Наций**

Записка секретариата

Резюме

В настоящем документе содержится информация о представляющих непосредственный интерес для ЮНИСЕФ докладах Объединенной инспекционной группы, которые были подготовлены в период с сентября 2003 года по сентябрь 2004 года и еще не были рассмотрены Исполнительным советом. В нем излагается информация о мерах, принятых ЮНИСЕФ, а также мнение Директора-исполнителя по вопросам, поднятым инспекторами.

* E/ICEF/2005/1.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Общий обзор	1–2	3
II. Доклады Объединенной инспекционной группы, представляющие непосредственный интерес для ЮНИСЕФ	3–54	3
A. «Достижение поставленной в Декларации тысячелетия цели всеобщего начального образования» (JIU/REP/2003/5)	4–20	3
B. «Оценка Программы добровольцев Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2003/7)	21–24	9
C. «Обзор соглашений о штаб-квартирах, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций: проблемы людских ресурсов, затрагивающие персонал» (JIU/REP/2004/2)	25–28	10
D. Ряд докладов на тему «Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов» (JIU/REP/2004/5–JIU/REP/2004/8)	29–54	11
III. Доклады Объединенной инспекционной группы, которые представляют интерес для ЮНИСЕФ и которые готовятся в настоящее время или планируются готовить в будущем	55	17

I. Общий обзор

1. Доклады Объединенной инспекционной группы (ОИГ) представляются административным руководителям соответствующих организаций, которые принимают необходимые меры в связи с этими докладами и информируют о них свои соответствующие исполнительные советы. В настоящем документе приводится информация о докладах ОИГ, которые были опубликованы с сентября 2003 года по сентябрь 2004 года и которые были признаны имеющими отношение к административному и оперативному управлению ЮНИСЕФ, а также замечания по содержащимся в них выводам и рекомендациям и краткая информация о принятых мерах.

2. С момента представления последнего доклада (E/ICEF/2004/5) ЮНИСЕФ продолжает вести диалог с ОИГ о порядке рассмотрения докладов и процедурах принятия последующих мер. Благодаря активизации диалога и развитию сотрудничества по вопросам, представляющим взаимный интерес, возросла актуальность докладов, стало более эффективным осуществление содержащихся в них рекомендаций и повысилась степень прозрачности. Члены Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) активно координируют между собой и с членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций работу, направленную на обеспечение последовательности и согласованности действий при рассмотрении докладов ОИГ в целях получения максимальной отдачи.

II. Доклады Объединенной инспекционной группы, представляющие непосредственный интерес для ЮНИСЕФ

3. С момента представления последнего доклада Исполнительному совету на его первой очередной сессии 2004 года ОИГ опубликовала несколько докладов, представляющих интерес для ЮНИСЕФ. Ниже приводится краткое изложение комментариев, замечаний и записок о последующих мерах ЮНИСЕФ.

A. «Достижение поставленной в Декларации тысячелетия цели всеобщего начального образования» (JIU/REP/2003/5)

4. В этом докладе анализируются общая ситуация и благоприятные условия, необходимые для обеспечения образования для всех и достижения к 2015 году сформулированной в Декларации тысячелетия цели в области развития, касающейся всеобщего начального образования, и связанной с этим цели ликвидации неравенства между полами в сфере начального и среднего образования к 2005 году и на всех уровнях образования — к 2015 году. В докладе говорится о возможной опасности того, что эти задачи и цели не будут реализованы, если международное сообщество и правительства стран не выполнят своих обещаний.

5. Признавая, что за достижение целей в области развития отвечают правительства самих стран, в докладе говорится, что предстоит еще много сделать в

плане увеличения объема предоставляемых внешних ресурсов и повышения эффективности и качества внешней помощи. В нем речь идет, главным образом, о роли, которую играет международное сообщество, занимающееся оказанием помощи в области развития, особенно организации системы Организации Объединенных Наций, в оказании содействия странам-партнерам в достижении ими целей в области образования, а также приводится ряд рекомендаций, ориентированных на принятие конкретных мер и предусматривающих повышение качества такой помощи и совершенствование механизмов партнерских отношений, в рамках которых эта помощь предоставляется.

6. ЮНИСЕФ внес значительный вклад в подготовку доклада и активно содействовал распространению и обсуждению его ключевых выводов. Автор доклада была приглашена в ЮНИСЕФ для представления результатов проведенного ею обзора и участия в семинаре, посвященном крупным мероприятиям по оценке положения дел в области образования, которые проводятся в 2004 году в рамках процесса анализа и извлечения уроков, связанных со среднесрочным обзором осуществления среднесрочного стратегического плана ЮНИСЕФ (ССП). В пунктах 7–20 ниже сообщается об основных аспектах деятельности ЮНИСЕФ в связи с затронутыми в докладе проблемами, которые касаются данных и статистической информации по вопросам образования, контроля за успеваемостью, проведения оценок, извлечения уроков и расширения сотрудничества с партнерами.

Данные и статистическая информация

7. В докладе говорится о необходимости существенного повышения качества данных и информации по вопросам образования, в том числе дезагрегированных данных из самых разных источников, которые составляют основу для принятия квалифицированных решений в области формирования политики, контроля и пропагандистско-просветительской деятельности. В докладе рекомендуется активизировать сотрудничество между учреждениями, занимающимися сбором данных по вопросам образования, обеспечить создание потенциала в области статистических данных по вопросам образования, разработать надежный критерий оценки показателей завершения начальной школы и наладить регулярное представление о ходе работы глобальной группой контроля за обеспечением образования для всех докладов.

8. ЮНИСЕФ признает, что сбор и анализ надежных данных, особенно в дезагрегированном виде, имеет существенно важное значение для разработки политики, обеспечения соответствующего контроля и отчетности, и организация уже длительное время поддерживает усилия по созданию потенциала, с тем чтобы дополнить обычную отчетность информацией из других источников, включая обследования домашних хозяйств. В этой связи в докладе ОИГ (пункт 36) прямо признается важное и полезное значение обследований по многим показателям с применением гнездовой выборки (ОПГВ), которые проводятся при содействии ЮНИСЕФ. ОПГВ были разработаны в сотрудничестве с партнерами в качестве средства создания потенциала в целях восполнения пробелов в данных и контроля за достижением целей в отношении детей, установленных на Встрече на высшем уровне в интересах детей, которая состоялась в 1990 году. В середине и конце десятилетия были с успехом проведены два цикла обследований, а на 2005–2006 годы сейчас запланировано проведение третьего цикла обследований на основе пересмотренного вопросника для

контроля за ходом реализации целей и задач, установленных на специальной сессии Генеральной Ассамблеи по положению детей. В вопросник для третьего цикла обследований решено включить максимальное число показателей по вопросам образования с разбивкой по полу; кроме того, было решено усовершенствовать отчетность в координации с другими мероприятиями по сбору данных, например с обследованиями в области народонаселения и здравоохранения, проводимыми при содействии Агентства Соединенных Штатов по международному развитию. При этом ЮНИСЕФ будет по-прежнему оказывать техническую помощь странам в целях повышения потенциала их статистических органов не только в плане сбора, обработки и представления данных, но и в отношении анализа, особенно в странах, где плохо налажена система административной отчетности.

9. Активизируется взаимодействие между ЮНИСЕФ и Институтом статистики Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) в рамках совместных усилий по оценке качеств статистической информации по вопросам образования, получаемой из материалов органов административного управления, по определению потребностей в совершенствовании работы учреждений на уровне стран, в которых готовятся данные, и по рассмотрению возможных путей все более широкого объединения административных данных с данными из других источников, в частности с данными обследований, в целях получения более точных глобальных оценок. Непосредственно в 2005 году Институт статистики и ЮНИСЕФ сотрудничают в подготовке совместного издания о девочках и мальчиках возраста начальной школы, не посещающих школу, в котором объединяются данные Института статистики и оценки ЮНИСЕФ, полученные в ходе обследований домашних хозяйств. В результате Институт статистики и ЮНИСЕФ смогут продемонстрировать единый подход на уровне стран, оптимизировав тем самым сотрудничество с правительствами. В издание будут включены анализ областей, в которых отмечается неравенство, и основные рекомендации программного характера.

10. ЮНИСЕФ активно участвует в контроле за достижением основных целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в том числе целей, касающихся образования, и подготовке соответствующей отчетности. В рамках Межучрежденческой группы экспертов по целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, ЮНИСЕФ участвует в процессе разработки учебных и методических инструментов, которые будут использоваться на уровне стран в качестве руководящих указаний при представлении информации в отношении достижения целей через программу DevInfo. Аналогичным образом и в рамках подгруппы гендерных показателей ЮНИСЕФ содействует использованию данных обследований домашних хозяйств в дополнение к данным Института статистики и в целях более широкого использования показателей чистого охвата образованием вместо показателей валового охвата образованием. ЮНИСЕФ участвует также в техническом обсуждении с Институтом статистики и Всемирным банком вопросов разработки и совершенствования целевого показателя завершения обучения в начальной школе.

11. Будучи ведущим учреждением по осуществлению инициативы Организации Объединенных Наций по образованию для девочек, ЮНИСЕФ сотрудничает с различными партнерами в подготовке крупного мероприятия по сбору и анализу данных и информации для подготовки доклада о ходе работы по дос

тижению к 2005 году цели обеспечения равенства полов в сфере образования. Как признается в докладе ОИГ (пункт 6), достижение этой цели в 2005 году — первая проверка эффективности ведущейся работы с точки зрения международного сообщества, и ЮНИСЕФ стремится к продолжению деятельности на международном уровне по реализации этого показателя. В докладе о положении детей в мире за 2004 год, который посвящен девочкам, образованию и развитию, представлены имеющаяся информация, фактические данные и анализ хода работы и возникающих проблем. ЮНИСЕФ внес также свой вклад в подготовку всемирного доклада по мониторингу обеспечения образования для всех за 2003/2004 год, который посвящен гендерной проблематике и обеспечению образования для всех, и является членом его редакционного совета. При подготовке доклада в 2005 году ЮНИСЕФ планирует сотрудничать с широким спектром партнеров на национальном, региональном и международном уровнях для сбора и оценки самых различных данных и источников информации — как в качественном, так и в количественном отношении — в интересах максимально наглядного описания того, в какой ситуации мы находимся с точки зрения реализации этой цели, изложения достигнутых результатов и определения проблем, по-прежнему вызывающих озабоченность.

Контроль за успеваемостью

12. В докладе ОИГ отмечается, что для повышения качества образования и подготовки рекомендаций в отношении мер по оказанию помощи странам-партнерам в наращивании потенциала в области контроля и совершенствовании оценки успеваемости по окончании начальной школы необходимо обладать надежными знаниями об успеваемости.

13. ЮНИСЕФ признает необходимость контроля за успеваемостью и понимает, что в этом направлении предстоит еще многое сделать. В задаче 3 приоритетного направления среднесрочного стратегического плана, посвященного образованию девочек, предусматривается, что одним из ключевых критериев успеваемости является достижение определенных на национальном уровне показателей грамотности, умения считать и освоения навыков самостоятельности, и предлагается создавать потенциал для обеспечения равенства полов в плане успеваемости в рамках базового образования. ЮНИСЕФ оказывает содействие ряду стран в обеспечении контроля за успеваемостью на различных ступенях образовательного цикла, но при этом ожидает получения окончательных результатов оценки, проведенной в рамках совместного проекта ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ по контролю за успеваемостью, с тем чтобы определить наиболее рациональные пути продвижения вперед в этом направлении. В докладе ОИГ (пункт 31) говорится об этом проекте по контролю за успеваемостью как об одной из самых всеобъемлющих попыток разработать международную систему оценки уровня обучения, выходящей за традиционные рамки выяснения результатов экзаменов или показателей охвата школьным образованием. В ряде стран восточной и южной части Африки при содействии ЮНИСЕФ осуществляются важные мероприятия в рамках еще одной перспективной инициативы, касающейся контроля за успеваемостью в младших классах начальной школы. В других странах и регионах с точки зрения показателей успеваемости основное внимание уделяется национальным стандартам и экзаменам. Задавая стандартные контрольные вопросы в рамках сбора ежегодной отчетности с отделений на местах, ЮНИСЕФ собирает также информацию с разбивкой по полу о

показателях перехода из начальной школы в последующие классы, а также об отставании девочек от мальчиков в показателях сдачи выпускных экзаменов в начальной школе, информации, которая способствует контролю за сложившейся ситуацией при отсутствии более точных показателей и данных.

Проведение оценок и извлечение уроков

14. В докладе ОИГ говорится о необходимости систематизации и активизации использования результатов проведенных оценок в сфере образования, накопления и суммирования практических данных об извлеченных уроках, выявления на их основе передового опыта и более широкого обмена последним с партнерами, с тем чтобы этот опыт можно было использовать на этапах последующего планирования и осуществления деятельности в сфере образования и для содействия созданию базы знаний в отношении возможного использования в более широких масштабах успешного опыта. В докладе содержится также рекомендация, согласно которой Группе по оценке Организации Объединенных Наций следует изучить возможность создания единой общесистемной платформы, с помощью которой все партнеры по развитию могли бы получить доступ к эмпирическим данным.

15. Ориентируясь на достижение конкретных результатов и стремясь расширить базу практических данных в целях оптимизации сотрудничества, ЮНИСЕФ полон решимости добиваться поставленных целей и в этой связи поддерживает целый ряд мероприятий по созданию потенциала. На учебном семинаре по оценке положения дел в области образования, о котором говорилось выше, анализировались помимо доклада ОИГ основные выводы и рекомендации целого ряда проведенных в последнее время оценок ситуации в сфере образования. К ним относятся следующие: совместная оценка внешней помощи, оказываемой развивающимся странам в области базового образования; внешняя оценка инициативы по вопросам образования девочек в странах Африки, аналитический обзор инициативы ЮНИСЕФ по созданию школ, учитывающих интересы детей; аналитический обзор докладов об оценке положения дел в области образования, подготовка которого была поручена в рамках среднесрочного обзора среднесрочного стратегического плана. Обсуждение соответствующих вопросов и взаимодействие с известными специалистами по оценке положения дел в области образования и внимательный анализ уроков, извлеченных при проведении этих оценок, в значительной мере содействовали проведению обзора среднесрочного стратегического плана и способствовали определению наиболее эффективных стратегий реализации программ сотрудничества в сфере образования для девочек в интересах достижения соответствующих целей образования для всех и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

16. В сотрудничестве с основными партнерами в рамках инициативы Организации Объединенных Наций по образованию для девочек ЮНИСЕФ в 2004 году оказал также содействие в проведении технических консультаций по вопросам политики в отношении применения в широких масштабах передового опыта в области образования для девочек в странах Африки, которые были организованы Форумом женщин-педагогов стран Африки. В этих консультациях участвовали свыше 150 специалистов по образованию и представители правительств, учреждений-доноров, организаций системы Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, которые проводили обзор,

оценку разнообразного передового опыта в сфере образования для девочек, обменивались соответствующей информацией и изучали факторы, которые способствуют внедрению этого опыта или ограничивают его. Основные выводы и заключения этих консультаций включаются в планы действий и пропагандистско-просветительские мероприятия по внедрению передового опыта в области образования для девочек во всех странах Африки, расположенных к югу от Сахары.

17. Группа по оценке Организации Объединенных Наций создала веб-сайт, с тем чтобы различные учреждения могли обмениваться выводами разных оценок. Он находится в ведении Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и секретариата Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития. ЮНИСЕФ ежегодно вносит свой вклад в обслуживание этого веб-сайта и разместил на нем ссылки на свой собственный веб-сайт, посвященный проведению оценок.

Активизация партнерских отношений и сотрудничества

18. В докладе ОИГ приводятся рекомендации в отношении активизации сотрудничества между соответствующими партнерами в сфере образования, в том числе в отношении расширения взаимодействия с бреттон-вудскими учреждениями, укрепления связей между механизмами планирования, такими, как общий анализ по стране/Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ОАС/РПООНПР), документы о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) и другие национальные рамочные программы в области развития, и уделения более пристального внимания созданию потенциала, с тем чтобы была возможность принимать более широкое участие в реализации общесекторальных подходов (ОСП).

19. По мере стремительного приближения 2005 года, когда должна быть достигнута цель обеспечения равенства полов в сфере образования, и будучи ведущим учреждением в области образования для девочек, ЮНИСЕФ активизирует усилия по расширению партнерских отношений в сфере образования для девочек, в том числе посредством оказания содействия в создании всемирного консультативного комитета для инициативы Организации Объединенных Наций по образованию для девочек и координационного центра осуществления на местах оперативных мероприятий в рамках этой инициативы. В качестве примера можно привести активизацию взаимодействия и сотрудничества на полевом уровне между ЮНИСЕФ и Мировой продовольственной программой (МПП), которые готовят пересмотренный меморандум о взаимопонимании. Расширяется совместное с партнерами планирование крупных консультаций, рабочих совещаний и мероприятий по созданию потенциала, и расширяется сотрудничество со Всемирным банком и региональными банками развития. ЮНИСЕФ организует совместно с ЮНЕСКО технический обзор и консультативное совещание по образованию для девочек в рамках намеченного на текущий год совещания Группы высокого уровня по образованию для всех в целях анализа хода работы в области образования для всех и возникающих в этой связи проблем, а также согласования комплекса стратегий на завершающий период и финансовых обязательств для принятия мер со стороны основных доноров и учреждений-партнеров в области развития.

20. В рамках деятельности Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития на страновом уровне предпринимаются активные усилия по обеспечению учета стратегической направленности деятельности ЮНИСЕФ во всех соответствующих международных и национальных рамочных механизмах планирования, таких, как ОАС/РПООНПР, ДССН и аналогичные планы сокращения масштабов нищеты и развития. ЮНИСЕФ все более активно наращивает свой собственный потенциал для участия в ОСП и поддержки стран в рамках концепции «всего комплекса ресурсов» в их усилиях по расширению масштабов прогресса в сфере образования для девочек и образования для всех. Все больше страновых отделений принимает участие в ОСП в области образования, и в некоторых случаях они играют ведущую роль или оказывают влияние на процесс принятия решений по ключевым вопросам, представляющим интерес для ЮНИСЕФ. После крупного мероприятия по созданию потенциала в области ОСП и расширения деятельности в восточной и южной части Африки в 2003 году на аналогичных мероприятиях в 2004 году соберутся основные партнеры в сфере образования стран Восточной Азии и Тихоокеанского региона, а в начале 2005 года — стран Западной и Центральной Африки. ЮНИСЕФ все более активно сотрудничает также со Всемирным банком в вопросах инвестирования средств в образование и в настоящее время вместе с партнерами по инициативе Организации Объединенных Наций по образованию для девочек готовит технический анализ вопросов равноправия полов и инициативы по ускоренному достижению цели обеспечения образования для всех.

В. «Оценка Программы добровольцев Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2003/7)

21. В докладе отмечается, что с течением времени полномочия Программы добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН), касающиеся сотрудничества в целях развития, расширились и стали включать поддержку деятельности Организации Объединенных Наций в области предоставления гуманитарной и чрезвычайной помощи, миростроительства и оказания помощи в проведении выборов. В своем докладе «Укрепление потенциала системы Организации Объединенных Наций в области предотвращения конфликтов» (JIU/REP/1995/13) ОИГ рекомендовала более широко использовать ДООН для поддержки деятельности системы Организации Объединенных Наций, затрагивающей коренные причины конфликтов. В данном докладе приводится оценка структуры административного и оперативного управления и методов работы ДООН и предлагаются рекомендации в отношении совершенствования деятельности, преследующие цель обеспечить наиболее эффективное использование ресурсов.

22. В главе IV об активизации взаимоотношений ДООН с партнерами в числе других партнеров Организации Объединенных Наций упоминается ЮНИСЕФ. В 2003 году в ЮНИСЕФ работало 88 представителей ДООН, причем все на местах. Страновые отделения, заинтересованные в помощи таких добровольцев, должны выполнить стандартные бюджетные и программные процедуры ЮНИСЕФ для учреждения должностей.

23. Вместе с тем процесс отбора добровольцев и управления ДООН полностью децентрализован и передан на уровень страновых отделений, которые возмещают непосредственно ПРООН все расходы на местах, связанные с доб

ровольцами. Страновые отделения обращаются в Отдел людских ресурсов (ОЛР) ЮНИСЕФ в Нью-Йорке лишь тогда, когда им необходимы рекомендации по порядку найма добровольцев.

24. На ближайшее будущее запланировано проведение Отделом людских ресурсов (ОЛР) официальной оценки работы добровольцев в ЮНИСЕФ; вместе с тем вполне уместно уже утверждать, что Программа оказалась успешной, если судить по растущему числу добровольцев, которые работают в отделениях ЮНИСЕФ.

С. «Обзор соглашений о штаб-квартирах, заключенных организациями системы Организации Объединенных Наций: проблемы людских ресурсов, затрагивающие персонал» (JIU/REP/2004/2)

25. ЮНИСЕФ высоко оценивает доклад и содержащиеся в нем рекомендации. Затронутые в них вопросы имеют важнейшее значение для функционирования организации, весьма активно занимающейся оперативной деятельностью и имеющей весьма мобильный персонал.

26. ЮНИСЕФ тесно сотрудничает с другими организациями системы Организации Объединенных Наций в усилиях по преодолению препятствий, мешающих мобильности, в том числе в области разрешений на работу. Согласно политике ЮНИСЕФ в области занятости супругов, обнародованной в июне 2001 года, руководителям подразделений рекомендуется в соответствующих случаях связываться с правительствами и национальными органами принимающих стран и просить их предоставить более либеральный режим выдачи разрешений на работу супругам международных сотрудников.

27. В отношении распространения информации о привилегиях и иммунитетах персонала в главе I руководства ЮНИСЕФ по людским ресурсам, с которым могут ознакомиться все сотрудники, содержится подробное изложение привилегий и иммунитетов персонала. К нему прилагается также копия Конвенции 1946 года о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций. Эта глава в настоящее время обновляется, и с ней будут ознакомлены все сотрудники.

28. В отношении своевременной обработки виз ЮНИСЕФ, как и другие организации системы Организации Объединенных Наций, несколько раз сталкивался с трудностями при получении виз для своих сотрудников. Это приводило к возникновению серьезных проблем для сотрудников и членов их семей и негативно сказывалось на способности организации оперативно и эффективно направлять сотрудников в места службы или переводить их из одного места службы в другое. Продолжение сотрудничества с правительствами в данном вопросе имеет важнейшее значение.

D. Ряд докладов на тему «Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов» (JIU/REP/2004/5–JIU/REP/2004/8)

29. На тему «Ориентирование управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов» подготовлен следующий ряд докладов:

а) «Общий обзор ряда докладов об ориентировании управления в системе Организации Объединенных Наций на достижение конкретных результатов» (JIU/REP/2004/5);

б) «Внедрение принципов управления в организациях системы Организации Объединенных Наций, ориентированного на достижение конкретных результатов» (часть I) (JIU/REP/2004/6);

с) «Делегирование полномочий и система отчетности» (часть II) (JIU/REP/2004/7);

д) «Организация служебной деятельности и контракты» (часть III) (JIU/REP/2004/8).

30. **Обзорный доклад (JIU/REP/2004/5).** Базовые показатели отражают современное положение, и их весьма удобно использовать для передачи основных концепций. Многие базовые показатели уже используются в ЮНИСЕФ.

31. **Доклад о внедрении принципов управления, основанного на достижении конкретных результатов (JIU/REP/2004/6).** По мнению ЮНИСЕФ, в докладе прекрасно излагается системный подход, в рамках которого анализируются пути налаживания необходимого взаимодействия всех подразделений Организации вместо частичного выполнения отдельных заданий. Анализ технических проблем, связанных с внедрением такой системы, довольно сложный и убедительный и дает ответы высокого качества. В докладе удалось также изложить извлеченные уроки. Хорошо воспринимается форма доклада, объединяющая перечень основных элементов с более подробным их описанием. В докладе затрагиваются не только вопросы подготовки кадров и учета соответствующих проблем, но и руководящие принципы разработки программ. Кроме того, в докладе выдвигается смелая идея о связи между вопросами изменений в сфере людских ресурсов (ЛР) и организационной культуры.

32. В докладе отмечается также, что управление, ориентированное на достижение конкретных результатов, — это гибкий механизм, который в равной степени подходит не во всех ситуациях. Вместе с тем неясно, когда, по мнению инспекторов, его использовать целесообразно, а когда с его применением возникают проблемы. В докладе не анализируются также достаточно полно культурные и иные ограничения, которые препятствуют возможно более широкому внедрению и использованию принципов управления, ориентированного на достижение конкретных результатов. Эти ограничения, по всей видимости, объясняются не просто отсутствием системного подхода, а более стойким культурным сопротивлением, которое основывается на том, что люди считают альтернативные стимулы более привлекательными. Приведенная информация о передовом опыте — это, по всей видимости, сообщения различных подразделений системы Организации Объединенных Наций о своих собственных успехах, которые, как представляется, не были проверены независимым образом ОИГ.

33. Можно было бы провести различие между: а) управлением, ориентированным на достижение конкретных результатов, как механизмом, с помощью которого развивающиеся страны разрабатывают более целенаправленные и более эффективные с точки зрения управления программы, ведущие к достижению ощутимых результатов для их населения (т.е. делают свои собственные программы развития ориентированными на достижение конкретных результатов) и реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; именно этому посвящено руководство ЮНИСЕФ по управлению, ориентированному на достижение конкретных результатов: методам разработки программы сотрудничества в области развития, повышающим вероятность достижения заранее намеченных результатов; и б) управлением, ориентированным на достижение конкретных результатов, как усовершенствованной форме управления организацией, которое заключается в установлении четко определенных задач (как в среднесрочном стратегическом плане), регулярном представлении отчетности по стандартной форме о результатах достижения этих организационных задач и уделении руководством соответствующего внимания и принятии им мер по исправлению сложившегося положения в ситуации, когда результаты не соответствуют намеченным. ОИГ обсуждает, главным образом, вторую концепцию применительно к учреждениям, но имеет в виду первую, когда речь идет о ЮНИСЕФ.

34. Только три примера передового опыта касаются деятельности ЮНИСЕФ. В докладе сообщается, что ЮНИСЕФ разработал комплекс показателей управления, которые были проверены в страновых отделениях в 2003 году. Он упоминается в контексте предложения разработать на уровне системы Организации Объединенных Наций ключевые или стандартные показатели деятельности (пункт 62). Упомянулась также центральная база данных ЮНИСЕФ о результатах оценок (пункт 72). Наконец, в докладе сообщается о том, что в ЮНИСЕФ, ПРООН и Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения также имеются учебные наборы (пункт 77).

35. В докладе не дается полного общего обзора подхода ЮНИСЕФ к управлению, ориентированному на достижение конкретных результатов на организационном, страновом и оперативном уровне. Кроме того, поскольку доклад составлен на примере деятельности системы Организации Объединенных Наций, в нем больше внимания уделяется проблемам, а не реальному положению дел. С учетом вышесказанного ЮНИСЕФ признает, что ему еще многое предстоит сделать для совершенствования своего механизма управления, ориентированного на достижение конкретных результатов.

Комментарии по конкретным базовым показателям

36. **Базовый показатель 1: наличие ясной концептуальной основы для управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, как широкой управленческой стратегии.** Основы принципов управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, были разработаны для ЮНИСЕФ в рамках среднесрочного стратегического плана на период 2002–2005 годов, в котором говорится о том, какие должны быть достигнуты организационные результаты, и устанавливаются показатели контроля за ходом работы. В осуществляемых при содействии ЮНИСЕФ страновых программах в настоящее время используются более четкие принципы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, включая матрицу результатов и комплексный план контроля и оценки. Отдельные страновые программы,

как это и необходимо, связаны с планом всей организации, в котором содержатся соответствующие руководящие указания. Секретариат будет и впредь оценивать и совершенствовать эти механизмы.

37. Базовый показатель 2: четкое определение соответствующей ответственности основных подразделений организации и базовый показатель 3: четкая формулировка долгосрочных задач организации. В дополнение к стандартам осуществляемой деятельности в среднесрочном стратегическом плане ЮНИСЕФ определяются более долгосрочные результаты работы организации, являющиеся ее конкретным вкладом в достижение согласованных международных целей в области развития. Определена внутренняя система отчетности (см. документ E/ICEF/Organization/Rev.3 от апреля 1998 года), которая периодически обновляется. В процессе разработки и периодического пересмотра среднесрочного стратегического плана участвуют различные стороны: сотрудники ЮНИСЕФ, члены Исполнительного совета и партнеры-спонсоры. О ходе достижения ожидаемых результатов, изложенных в плане, сообщается Исполнительному совету в ежегодных докладах на имя Директора-исполнителя.

38. Базовый показатель 4: разработка программ организации в полном соответствии с ее долгосрочными задачами. Хотя этот базовый показатель имеет существенно важное значение на общеорганизационном уровне, отмечается, что на уровне отдельных страновых программ задачи устанавливаются исходя из приоритетов стран и конкретного положения детей с учетом организационных приоритетов. ЮНИСЕФ использует двухуровневый рамочный механизм, аналогичный тому, который применяется в ПРООН (пункт 37 части I доклада) и который предусматривает установление ожидаемых результатов на общеорганизационном и страновом уровнях и увязывание их друг с другом.

39. Базовый показатель 5: использование ресурсов организации в полном соответствии с ее долгосрочными задачами. Управленческие планы подразделений, управленческие планы страновых программ и соответствующие бюджеты разрабатываются в рамках приоритетов и стандартов, установленных в среднесрочном стратегическом плане. Кроме того, расходы ЮНИСЕФ по программам точно соответствуют общеорганизационным приоритетам (см. доклад о среднесрочном обзоре среднесрочного стратегического плана (E/ICEF/2004/13, таблица 2)). Неравномерность поступления других ресурсов на осуществление утвержденных страновых программ сотрудничества является причиной некоторой неопределенности. Согласно положениям доклада ОИГ сводные данные по бюджетам страновых программ сотрудничества обычно утверждаются на среднесрочной основе (как правило, на 5 лет).

40. Базовый показатель 6: наличие эффективной системы контроля за результатами деятельности. ЮНИСЕФ постепенно разрабатывает свою систему контроля за результатами деятельности. Элементы этой системы содержатся в матрицах результатов, приведенных в приложении I к среднесрочному стратегическому плану, и, как отмечалось в докладе ОИГ (пункт 62 части I), эта система совершенствуется за счет установления в период действия плана показателей в отношении результатов управления и деятельности на страновом уровне. Разрабатывается опытный вариант системы управленческой информации, который будет предоставлен в распоряжение ограниченной группы пользователей во втором квартале 2005 года. С точки зрения контроля за существующим положением ЮНИСЕФ вносит значительный вклад в контроль за реа-

лизацией имеющих отношение к детям целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также в проведении в странах обследований домашних хозяйств с использованием многих показателей и разработку национальных статистических баз данных и механизмов контроля на уровне стран на основе программного обеспечения DevInfo.

41. Базовый показатель 7: эффективное использование выводов оценок. ЮНИСЕФ имеет децентрализованную систему оценки, функционирование которой решительно поддерживается Исполнительным советом. В докладе Исполнительному совету о функции оценки в контексте среднесрочного стратегического плана (E/ICEF/2002/10) дается четкое определение различных видов и уровней оценки. В докладе Исполнительному совету о ходе деятельности ЮНИСЕФ в области оценки (E/ICEF/2004/9) было показано, что одним из основных компонентов четко разработанной системы оценки является самостоятельная оценка. Ниже приводятся несколько примеров:

a) в рамках управленческого плана подразделений и на уровне страновой программы планируется проведение оценок и выделяются ресурсы на их реализацию. Важной и систематизированной формой самостоятельной оценки, которую проводят партнеры по программам, являются среднесрочные обзоры страновых программ ЮНИСЕФ;

b) Отдел оценки обеспечивает руководство данной сферой деятельности, определяет стандарты и руководящие принципы оценок и оказывает содействие региональным отделениям, которые, в свою очередь, помогают страновым отделениям;

c) страновые отделения разрабатывают комплексные планы контроля и оценки. Региональные отделения контролируют проведение тематических оценок и оказывают содействие страновым отделениям в проведении оценок. Отделы штаб-квартиры планируют оценки в своих управленческих планах подразделений. В 2002 году Отдел оценки представил Исполнительному совету многолетний план оценки;

d) предпринимаются специальные усилия по обеспечению своевременного учета оценок, проведенных в рамках страновых программ, при планировании страновых программ;

e) ЮНИСЕФ учредил Комитет по оценке, который контролирует проведение оценок, рассматривает глобальные доклады об оценке и осуществляет надзор за выполнением утвержденных рекомендаций, имеющих значение для всей системы. На региональном и страновом уровнях рассмотрением выводов оценок, подготовкой рекомендаций и осуществлением последующих мер занимаются, соответственно, региональные и страновые управленческие группы;

f) ЮНИСЕФ создал базу данных по всем оценкам, проводимым при содействии ЮНИСЕФ. ЮНИСЕФ разработал также стандарты, регулирующие качество докладов об оценке, и создал веб-страницу, на которой размещаются результаты оценок, соответствующих стандартам;

g) подготовка и обучение кадров по вопросам управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, осуществляются в организации с использованием специальных материалов в рамках основной программной подготовки и с помощью компьютерной программы самостоятельного

обучения и справочного пособия, непосредственно посвященного данному вопросу.

42. **Базовый показатель 8: принципы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, используются во всей организации.** Разрабатывается стратегия управления знаниями, которая будет отражена в следующем среднесрочном стратегическом плане на период 2006-2009 годов. Она предусматривает выявление, проверку и распространение передового опыта, активизацию и повышение качества деятельности по оценке, участие научно-исследовательского центра Инноченти в создании знаний, касающихся детей, и использование Интранета ЮНИСЕФ и других систем для передачи информации и обмена ею.

43. **В докладе о делегировании полномочий и системе отчетности (JIU/REP/2004/7)** говорится о необходимости наличия прозрачной информации о деятельности руководителей/сотрудников и реформы системы людских ресурсов. Этот важный и смелый доклад касается самого существа вопроса, когда в нем заходит речь о необходимости культурных изменений.

44. В докладе приводятся полезные примеры видов мер, принимаемые организациями системы Организации Объединенных Наций, в том числе ЮНИСЕФ. Вместе с тем основным вопросом остается проблема реализации этих мер. Было бы полезно наличие в докладе более конкретной информации о том, каким образом сделать более широкие рекомендации осуществимыми в практическом отношении. Было бы также весьма полезно более глубоко проанализировать эффективность рекомендаций с точки зрения затрат для таких организаций, как ЮНИСЕФ, которые финансируются на основе добровольных взносов и потому сталкиваются с особым родом проблем в области финансирования.

45. В докладе в качестве положительного примера говорится о деятельности региональных управленческих групп, а также о включении в состав региональных отделений региональных сотрудников по людским ресурсам (пункт 29). Хотя в докладе подчеркивается, что эти региональные сотрудники могут играть полезную роль в принятии решений по людским ресурсам, можно было бы также сообщить о роли, которую такие сотрудники играют также в надзоре за вопросами отчетности, контроля и отправления правосудия. Таким образом, включение в состав региональных отделений региональных сотрудников по людским ресурсам можно считать эффективной мерой сбалансированного использования преимуществ централизации с точки зрения эффективности затрат и опыта сотрудников и преимуществ децентрализации с точки зрения понимания и учета местной специфики, особенно в таких организациях, как ЮНИСЕФ, которая осуществляет свою деятельность прежде всего на местах.

46. Предполагаемая потенциальная возможность злоупотребления полномочиями вынуждает сотрудников и организации отдавать предпочтение системам и мерам, которые не основаны на достижении конкретных результатов или рациональном использовании средств. Основная идея должна заключаться в том, что делегирование полномочий осуществляется при условии прозрачной отчетности. Нет сомнений в том, что отсутствие такой отчетности препятствует достижению результатов.

47. Сложный вопрос состоит в том, каким образом отбирать и нанимать персонал для содействия достижению результатов. Теоретически, если руководители занимаются наймом, то они будут нести всю полноту ответственности за результаты, которых добиваются возглавляемые ими группы сотрудников. В докладе говорится о применяемых в ЮНИСЕФ, Управлении Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и МПП строгих принципах ротации персонала (пункт 15), которые согласно докладу не в полной мере соответствуют задаче эффективного решения руководителями кадровых вопросов. В докладе не рассматриваются преимущества ротации, равно как и принятые в ЮНИСЕФ методы регулирования ротации.

48. Изложенные в пункте 45 концепции отчетности, основанной на результатах деятельности, имеют важнейшее значение для достижения результатов и предполагают изменение управленческой культуры в системе Организации Объединенных Наций. Поскольку в ЮНИСЕФ принята культура, ориентированная на конкретную деятельность, планирование результатов, программы работы руководства и распределение ресурсов содействуют подготовке отчетности, учитывающей результаты деятельности.

49. В докладе отмечается, что ЮНИСЕФ имеет онлайн-руководство по людским ресурсам (пункт 23), программу подготовки руководителей (пункт 35) и сотрудника, выполняющего функции омбудсмена (пункт 61).

50. **Доклад об организации служебной деятельности и контрактах (JIU/REP/2004/8).** Это прекрасный и смелый доклад, хотя ЮНИСЕФ упоминается в нем лишь в перечне сокращений. Доклад посвящен трем вопросам: а) организации служебной деятельности; б) оплате труда по конкретным результатам; в) контрактным механизмам. Исследования показывают, что большинство организаций, как государственных, так и частных, активно занимаются данной проблемой. Согласно докладу главным предварительным условием совершенствования служебной деятельности является изменение культуры в организациях за счет уделения повышенного внимания соответствующей компетенции руководителей и разработке механизмов обеспечения необходимого делегирования полномочий.

51. В качестве базисных в докладе справедливо указываются стратегии, направленные на упрощение и повышение последовательности оценки результатов деятельности. ЮНИСЕФ сам считает упрощение систем организации служебной деятельности важным вопросом (базовый показатель 4). В этой связи следует признать, что проблема организации служебной деятельности может быть сама чрезмерно зарегулирована. ЮНИСЕФ прекрасно осознает необходимость создания систем организации служебной деятельности, которые помогают руководителям, а не обременяют их.

52. Вместе с тем вызывает некоторое удивление то, что в докладе не сообщается ничего о конкретных мерах, которые предпринимает ЮНИСЕФ в отношении организации служебной деятельности и которые могли бы служить наглядным примером для других организаций. ЮНИСЕФ разработал список квалификационных требований, которые предъявляются к руководящим сотрудникам и специалистам исходя из их должности, и разрабатывает такой список для сотрудников категории общего обслуживания. Кроме того, в соответствии с тем вниманием, которое в докладе уделяется ознакомлению персонала с целями организации и созданию систем организации служебной деятельности в ка

честве управленческих механизмов (базовые показатели 2 и 3), ЮНИСЕФ разработала учебную программу обеспечения эффективной организации служебной деятельности, которая включает специальные курсы подготовки персонала, касающиеся планирования служебной деятельности и постановки задач, инструктирования по вопросам служебной деятельности и обеспечения обратной связи, навыков надзорной деятельности, управления карьерным ростом и управления проектами.

53. Следует отметить, что в отношении потребностей в повышении квалификации персонала (базовый показатель 8) ЮНИСЕФ разработал новую программу повышения профессиональной квалификации и личного развития, которая должна стать основой для регулирования развития карьеры за счет использования трехсторонних отношений между отдельным сотрудником, его начальником и ЮНИСЕФ. Наряду с программой консультирования по вопросам карьеры программа повышения профессиональной квалификации и личного развития была признана одним из примеров передового опыта на Международной конференции 2003 года по вопросам развития карьеры. Информация об этой программе могла бы служить полезным наглядным примером для других организаций системы Организации Объединенных Наций.

54. По другим вопросам, которые затрагиваются в докладе, в частности по оплате труда по конкретным результатам и контрактным механизмам, приводится полезная аналитическая информация. В докладе совершенно справедливо говорится о необходимости согласования практики в организациях системы Организации Объединенных Наций и обеспечении способности привлечения и удержания квалифицированных кадров. Одновременно было бы полезно, если в докладе был бы дан более глубокий анализ возможного достижения согласования такой практики с учетом различных задач, стоящих перед организациями системы Организации Объединенных Наций. Важно признать, что такие организации, как ЮНИСЕФ, которые полностью финансируются за счет добровольных взносов, сталкиваются с проблемами, которые отличаются от проблем, стоящих перед организациями, финансируемыми за счет начисленных взносов. При попытке согласовать практику использования контрактов на неопределенный срок, постоянных контрактов или различных видов контрактов необходимо учитывать проблемы, с которыми сталкиваются некоторые организации.

III. Доклады Объединенной инспекционной группы, которые представляют интерес для ЮНИСЕФ и которые готовятся в настоящее время или планируется готовить в будущем

55. Для ЮНИСЕФ представляют интерес следующие доклады ОИГ, работа над которыми ведется в настоящее время: доклад о мерах по дальнейшему повышению эффективности, согласованности и качества составления программ в целях развития в системе Организации Объединенных Наций на страновом уровне и доклад о согласовании условий поездок в организациях системы Организации Объединенных Наций.