JIU/REP/2014/6

Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций

Подготовили

Сукай Пром-Джексон
Джордж А. Барциотас

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2014 год

Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2014/6
Russian
Original: English

Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций

Подготовили

Сукай Пром-Джексон
Джордж А. Барциотас

Объединенная инспекционная группа

Организация Объединенных Наций, Женева, 2014 год

Резюме

Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2014/6

В нынешней обстановке, когда ресурсы ограничены, а на национальном и международном уровнях появляются вызовы, требующие применения новых подходов к вопросам развития и оказания гуманитарной помощи, организации системы Организации Объединенных Наций все чаще сталкиваются с необходимостью отчитываться о том, как они используют имеющиеся в их распоряжении ресурсы, и демонстрировать результаты и конкретную практическую пользу от своей работы. Они функционируют в условиях, когда нужны объективные, веские и вызывающие доверие доказательства актуальности, конкретной практической пользы, эффективности, результативности, действенности и устойчивости их политики, программ и мероприятий. В таких условиях функция оценки представляет собой именно тот механизм, посредством которого организации могут реагировать на эти требования в рамках всей системы.

Оценка является одним из основных инструментов, с помощью которых система Организации Объединенных Наций обеспечивает свою подотчетность с точки зрения результативности и конкретной практической пользы от своей работы, формирования культуры самообучения и накопления знаний, укрепления своей ведущей роли в глобальном управлении и инициировании реформ, оказывающих влияние на жизнь людей во всем мире. Именно по этой причине постоянное развитие функции оценки имеет принципиально важное значение для укрепления способности системы Организации Объединенных Наций достигать поставленные перед ней цели, оценивать достигнутые успехи и добиваться изменений, необходимых для укрепления процесса международного развития и системы управления.

В настоящем докладе изложены результаты общесистемного исследования эволюции, развития и совершенствования функции оценки в системе Организации Объединенных Наций, проведенного Объединенной инспекционной группой (ОИГ) в 2013 году. В этом исследовании рассмотрены следующие вопросы: есть ли прогресс в вопросах, касающихся роста и развития функции оценки в системе Организации Объединенных Наций? Каков уровень развития функции оценки? Насколько она способна оказывать поддержку организациям системы Организации Объединенных Наций и каким образом она реагирует на требования, изменения и вызовы? Каким образом она приносит конкретную практическую пользу? Существуют ли какие-либо альтернативные подходы к обеспечению эффективного осуществления функции оценки, которая отвечала бы потребностям системы Организации Объединенных Наций в нынешней обстановке?

Исследование ставило целью внести вклад в предпринимаемые в рамках всей системы усилия, направленные на укрепление способности функции оценки соответствовать существующим профессиональным стандартам, отвечать на возникающие вызовы и играть роль в повышении значимости системы Организации Объединенных Наций. В центре его внимания находится функция централизованной оценки, которая в целом способствует проведению общеорганизационной политики и принятию стратегических решений. В исследовании содержится также краткий обзор функции децентрализованной оценки, которая выходит за сферу компетенции подразделения по централизованной оценке и, как правило, возложена на подразделения – исполнители программ и оперативные подразделения в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, обеспечивая поддержку процесса принятия решений линейными руководителями.

Предметом исследования стала функция оценки в 28 организациях системы Организации Объединенных Наций, занимающихся развитием, гуманитарной деятельностью и нормотворчеством по всему миру: речь идет о функции оценки в 12 фондах или программах, 12 специализированных учреждениях и 3 других структурах Организации Объединенных Наций, а также о функции централизованной оценки в Секретариате Организации Объединенных Наций. В нем, однако, не затронуты функции оценки, возложенные на департаменты Секретариата Организации Объединенных Наций или региональные комиссии, поскольку они уже были рассмотрены в недавнем исследовании по оценке, проведенном самим Секретариатом Организации Объединенных Наций.

В докладе содержится девять рекомендаций: семь в адрес исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций и две в адрес директивных органов системы Организации Объединенных Наций.

Ниже изложено резюме основных выводов и лежащих в их основе заключений, а также ключевых вопросов, затронутых в докладе

A. Функция централизованной оценки

1. Налицо рост за прошедшие годы функции централизованной оценки в контексте усилий по повышению ее качества и результативности, однако уровень приверженности оценке в рамках всей системы Организации Объединенных Наций несоизмерим с ее растущей востребованностью и важностью.

Результаты анализа функции централизованной оценки за 36-летний период (1977–2013 годы) указывают на то, что эта функция в организациях системы Организации Объединенных Наций претерпевала изменения с точки зрения отводимой ей роли, структуры, систем и стандартов. Если раньше она в основном состояла в надзоре за проведением децентрализованных оценок и гарантии их качества, то теперь упор делается на поддержку более широкого процесса принятия стратегических решений на общеорганизационном уровне. Ввиду возникающих глобальных вызовов, с которыми сталкивается система Организации Объединенных Наций, необходимо, чтобы подразделения по централизованной оценке играли более активную роль в проведении междисциплинарных и межотраслевых оценок, которые позволяют выходить на более комплексные и целостные решения для системы.

В своем подходе к развитию функций оценки организации продолжают демонстрировать прагматизм и стремление минимизировать издержки. Это относится как к месту, отводимому этой функции в организационной структуре, так и к бизнес-модели, разработанной для повышения результативности и качества докладов по итогам оценки. Очевидно, однако, что объем ресурсов, выделявшихся на осуществление функции централизованной оценки, за истекшие годы не изменился существенным образом, чтобы это было соизмеримо с ее востребованностью.

Функция централизованной оценки первоначально складывалась и развивалась под влиянием целого ряда докладов ОИГ по административно-управленческой деятельности организаций. Важность функции оценки и возросшая роль, которую она могла бы играть в качестве инструмента подотчетности и самообучения, подчеркивалась в резолюциях Генеральной Ассамблеи. Последние восемь лет существенную и весьма заметную роль в укреплении профессионального подхода к осуществлению этой функции и в гармонизации методик оценки играет Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки (ЮНЕГ), которая обеспечивает, таким образом, эффективную основу для совершенствования этой функции.

2. Качество систем, механизмов, процедур и продуктов оценки в системе Организации Объединенных Наций варьируется. В зависимости от уровня развития соответствующих функций оценки, организации могут быть разделены на четыре категории. В большинстве случаев уровень развития зависит от размера организации, объема ресурсов, выделяемых на цели оценки, и конкретного места этой функции в организационной структуре.

В настоящем общесистемном исследовании ОИГ проанализировала положение дел с развитием функции оценки в 28 организациях, изучив пять основных компонентов, из которых складывается эффективность функции оценки: a) наличие благоприятных условий; b) независимость, включая инклюзивность и беспристрастность, в интересах повышения ее авторитетности; c) качество в интересах повышения ее авторитетности; d) полезность функции с упором на использование вынесенных по итогам оценки заключений и рекомендаций; и e) актуальность и способность адаптироваться к организационным требованиям, а также готовность реагировать на изменения и вызовы.

По результатам анализа уровня зрелости функции централизованной оценки организации подразделяются на четыре категории: девять организаций считаются в этом плане продвинутыми, в шести организациях показатели средние, в девяти – ниже среднего, а в четырех организациях либо оценка находится в зачаточном состоянии, либо ее функция четко не определена. Эти уровни зрелости были определены на основе систематического и стандартизированного анализа с использованием системы контрольных параметров (т.е. используемой ОИГ шкалы зрелости функции централизованной оценки). Эта система складывается из 66 показателей эффективной деятельности, оцениваемых в сопоставлении с целым рядом факторов, включая нормы и стандарты ЮНЕГ, параметры, использовавшиеся ОИГ в предыдущих докладах, и данные других международных субъектов, занимающихся вопросами развития и анализирующих организационную эффективность.

По сравнению с небольшими организациями большинство крупных и средних организаций оцениваются как имеющие более высокий уровень развития функции оценки. Организации, где она является автономной, оцениваются выше, чем организации, где функция централизованной оценки совмещена с иными функциями, т.е. функция оценки возложена либо на надзорные органы, занимающиеся оценкой, аудитом, инспекциями и расследованиями, либо на административные канцелярии, занимающиеся вопросами политики, стратегическим планированием и исследованиями. Организации, чей мандат заключается преимущественно в нормотворчестве, выглядят в этом плане хуже, чем организации, занимающиеся преимущественно вопросами развития. Здесь есть исключения, указывающие на то, что учреждению под силу преодолеть организационные барьеры, когда есть воля и решимость развить функцию оценки высокого качества.

Существует четыре организации, где по причинам, которые нельзя считать полностью уважительными, функция централизованной оценки отсутствует. Две из этих организаций начали процесс выработки политики в области оценки или уже приступили к консультациям в целях развития полноценной функции централизованной оценки.

По результатам анализа пяти ключевых компонентов функции оценки в 24 организациях системы Организации Объединенных Наций, где есть функция централизованной оценки, были сделаны следующие выводы. При рассмотрении этих выводов, имеющих междисциплинарный характер, следует иметь в виду различия, существующие между организациями.

Благоприятные условия

3. Развивая функции оценки, организации делают упор на реагирование на требования обеспечения подотчетности и не всегда уделяют должное внимание другим важным элементам, таким как формирование культуры оценки и использование оценки в качестве инструмента самообучения в организации. Это ограничивает устойчивость функции и конкретную практическую пользу от оценки. Институциональные рамки характеризуются отсутствием всеобъемлющего видения и стратегии оценки, которая была бы привязана к мандату, общим целям и программам реформы организации, что обеспечивало бы тем самым сбалансированный подход к развитию этой функции.

Существенную роль в этом плане играют государства-члены и директивные органы, призывающие внедрять функции оценки в порядке обеспечения соблюдения программных установок и требующие представления обновленной информации о проводимой в этом плане политике. Основное внимание государства-члены обращают на подотчетность с точки зрения использования ресурсов и достигнутых результатов. Организации оперативно реагируют на эти требования, однако не уделяют столь же пристальное внимание развитию функции самообучения и формированию культуры оценки. Они не сделали оценку неотъемлемым элементом, вплетенным в ткань организации, и не признают ее стратегическую роль в применении подхода, который выходил бы за рамки простой отчетности о достигнутых результатах или проделанной работе. Дисбаланс между целями оценки, состоящими в обеспечении подотчетности и в самообучении, не способствует повышению конкретной практической пользы от функции оценки и ее устойчивости, особенно в нынешней быстро меняющейся глобальной обстановке, в которой потоки знаний стремительно пересекают границы, что требует наличия в штате высококвалифицированных специалистов по управлению знаниями, обладающих критическим складом ума и придерживающихся разных точек зрения.

Политика оценки выработана в большинстве организаций. Эта политика свидетельствует о высокой степени принятия норм и стандартов, утвержденных ЮНЕГ. Во многих случаях, однако, речь идет о формальном принятии норм и стандартов ЮНЕГ без их адаптации к контексту конкретной организации. Кроме того, большинство организаций не имеют ни общего видения, ни стратегии в отношении функции централизованной оценки, которая обеспечивала бы стратегическую увязку, например с другими системами надзора и самообучения, функцией децентрализованной оценки, другими организациями системы Организации Объединенных Наций или национальными системами. Отсутствие масштабного стратегического видения снижает способность к адаптации и принятию решений и сопряжено с рисками, связанными с применением разовых подходов к развитию функции оценки.

4. Те, на кого возложена функция оценки в системе Организации Объединенных Наций, не обеспечены достаточными ресурсами и перегружены работой.

Соотношение численности сотрудников категории специалистов, занимающихся оценкой, и общей численности сотрудников в организации на уровне 0,2% и объем финансирования функции оценки на уровне приблизительно 0,3% от общеорганизационных расходов были признаны недостаточными для удовлетворения растущего спроса с точки зрения охвата, качества и институциональной поддержки. Ввиду столь ограниченного потенциала мало что можно сделать в плане реагирования на огромный – и растущий – спрос на эту функцию или обеспечения того, чтобы она играла более активную роль в поддержке системы Организации Объединенных Наций в целом.

В большинстве организаций необходимо увеличить объем ресурсов, выделяемых на осуществление функции оценки, и разработать соответствующие нормы и системы калькуляции издержек, которые использовались бы при выделении бюджетных средств на цели оценки. В некоторых организациях есть также необходимость более эффективного использования кадровых ресурсов, чтобы сосредоточиться на выполнении основной функции оценки, в отличие от других функций, связанных с надзором или административным управлением. Кроме того, важное значение для повышения результативности функции централизованной оценки имеет развитие функций институциональной поддержки, таких как более совершенные системы контроля и обеспечения качества данных, хорошо продуманные программы с четкими целями и общепринятые матрицы результатов и показатели эффективной работы. Все они способствуют тому, что программы легче поддаются оценке.

Не менее важное значение для повышения результативности и конкретной практической пользы имеет изучение альтернативных подходов к осуществлению программ, включая обеспечение большей взаимозависимости усилий, совместную деятельность по развитию систем оценки и увеличение числа совместных оценок. Продолжающаяся дискуссия вокруг повестки дня в области развития на период после 2015 года указывает на то, что система Организации Объединенных Наций сможет выжить и процветать только в том случае, если она расстанется с так называемым «бункерным мышлением». Это означает, что функцию оценки в системе Организации Объединенных Наций следует реструктурировать путем отказа от преобладающего сейчас в каждой организации, особенно в небольших организациях, подхода, состоящего в попытках действовать в одиночку, и что к ее осуществлению следует привлекать более широкий круг партнеров и учреждений. Такая функция оценки играла бы более активную роль в получении информации межотраслевого и междисциплинарного характера, которая способствовала бы целостности процесса принятия стратегических решений в системе Организации Объединенных Наций.

Авторитетность функции: независимость и качество

5. В деле повышения авторитетности функции оценки достигнут прогресс за счет укрепления ее независимости и представления докладов по итогам оценки более высокого качества, однако в вопросах, касающихся обеспечения структурной независимости этой функции, гарантии ее качества силами экспертов со стороны и обеспечения качества докладов, сделать предстоит еще больше.

Независимость функции – это компонент, характеризующийся наиболее высоким уровнем развития из тех пяти компонентов, которые определяют функцию оценки высокого качества. Результаты оценки по пяти критериям независимости (структурная, функциональная, профессионально-техническая и поведенческая независимость, а также инклюзивность) показывают, что **2** организации работают с высокой степенью независимости, **16** организаций – со степенью независимости выше средней, **6** – со средней степенью и **6** – со степенью независимости значительно ниже приемлемой. Существенный прогресс в укреплении независимости достигнут благодаря той роли, которую играют руководители и сотрудники подразделений по оценке в поддержании высоких стандартов профессиональной и личной добросовестности в контексте независимости. Прогресс в деле обеспечения независимости достигнут и руководителями старшего звена. Независимость, характеризующаяся инклюзивностью, является важной и весьма ценной характеристикой системы оценки в Организации Объединенных Наций. В таком мультикультурном, многомерном и межправительственном органе, как система Организации Объединенных Наций, она способствует повышению уровня дове-

рия и прозрачности. Большинство подразделений по оценке в организациях системы Организации Объединенных Наций хорошо справляется с задачей более активного привлечения к оценке заинтересованных сторон и обеспечивает при этом ее независимость. Трудности сохраняются с укреплением структурной независимости и, главным образом, с решением задачи обеспечения независимости руководителя подразделения по оценке и существующим порядком подчинения. К числу других общесистемных вопросов, которые должны решаться в интересах укрепления независимости, при одновременном повышении технического качества и авторитетности функции, относятся: проблема регионального и гендерного дисбаланса среди руководителей подразделений по оценке, а также задача обеспечения того, чтобы руководители таких подразделений обладали соответствующей профессиональной квалификацией в области оценки.

Что касается профессионально-технического качества функции, то основными сильными сторонами являются компетенции и поведение персонала, хотя многое еще предстоит сделать в целях оказания содействия профессиональному росту и повышению профессиональной квалификации персонала. Привлечение заинтересованных сторон к обеспечению того, чтобы доклады по итогам оценки были более содержательными, ценными и значимыми, является обычной практикой во многих организациях. К числу значительных трудностей относятся: a) ограниченное использование независимых внешних механизмов гарантии качества при проверке качества, а также мета-оценок докладов; b) отсутствие достоверной информации в отношении качества докладов по итогам оценки; и c) низкое качество докладов на нынешнем этапе. Разработанный ЮНЕГ механизм коллегиального обзора, который был запущен в 2006 году и оценивает как функцию, так и качество докладов, внедрен лишь в девяти организациях. Внешние проверки качества докладов имеют некоторые общие элементы, но они используют различные системы измерения. В последние годы двусторонние организации стали чаще прибегать к внешним проверкам функции оценки. Работу всех существующих механизмов проверки качества функции оценки и ее продуктов необходимо увязать, чтобы избежать дублирования усилий, повысить надежность, снизить издержки и повлиять на гармонизацию и результативность предпринимаемых усилий.

Полезность: использование оценки и эффект использования

6. Организации не предрасположены к широкому использованию оценки для поддержки политики и процесса принятия решений, основанных на доказательствах, в целях выработки стратегического курса, совершенствования процесса программирования мероприятий и внедрения инноваций.

Исследование показало, что использование докладов по итогам оценки по их назначению в большинстве организаций находится на стабильно низком уровне. Даже в тех организациях, где, как считается, функция оценки поставлена хорошо, отмечается лишь средний уровень использования докладов их целевой аудиторией. Низкий уровень использования обусловлен тем, что упор делается на подотчетность, а также теми ограничениями, которые отмечались выше в отношении роли функции в развитии самообучающихся организаций. Существует необходимость совершенствования систем, созданных для определения того, как используется оценка. Аналогичным образом, более совершенные системы необходимы и для определения того, как использование оценки влияет на повышение эффективности организаций. В настоящее время системы, используемые для определения такого воздействия, находятся в зачаточном состоянии и применяются на разовой основе. Из-за ограниченности имеющейся информации об использовании и действенности докладов по итогам оценки трудно проводить анализ, который позволил бы получить полное представление об общей значимости

этой функции. Однако система Организации Объединенных Наций не одинока в том, что касается неудовлетворительного положения дел с использованием оценки в целях оказания влияния на принятие решений и реализации на практике концепции самообучения. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что другие партнеры по процессу развития сталкиваются с той же проблемой, а это означает, что для ее решения и более глубокого понимания значимости этой функции необходимы согласованные действия.

Ввиду интереса к использованию и, следовательно, повышению значимости функции в исследовании в качестве пробного шага рассмотрено общее соотношение цены и качества этой функции. Анализ показал, что на долю девяти организаций, где функция оценки является наиболее развитой, приходится почти 70% от общего объема расходов 28 организаций – участниц ОИГ. Хотя имеющиеся факты носят чисто ориентировочный характер, они указывают на то, что соотношение цены и качества у функции оценки в системе Организации Объединенных Наций является хорошим, а может быть еще лучше в случае дальнейшего развития этой функции, в том числе за счет более широкого использования докладов по итогам оценки.

Готовность поддержать изменения

7. Такие факторы, как различия в мандатах и бизнес-моделях организаций системы Организации Объединенных Наций, склонность к «бункерному мышлению» – неспособность мыслить широко и стратегически или учитывать возможности более широких альянсов и увязок внутри учреждений Организации Объединенных Наций и между ними – и в целом низкий уровень потенциала в области оценки в ряде организаций, препятствуют тому, чтобы функция оценки играла ключевую роль в стимулировании изменений в системе Организации Объединенных Наций. С этим связано и то обстоятельство, что функциональная структура системы Организации Объединенных Наций является дезагрегированной.

Готовность функции оценки к реагированию на изменения и возникающие вызовы в системе Организации Объединенных Наций в большинстве случаев находится в зачаточном состоянии. Благодаря широкому кругу нормативных документов ЮНЕГ методология и стандарты характеризуются гармонизацией и согласованностью. Это, тем не менее, не выливается в масштабную совместную деятельность различных организаций. Наблюдается некоторое увеличение числа совместных оценок, главным образом касающихся гендерной тематики, продовольственной безопасности и гуманитарной сферы, но они ограничены системными сдерживающими факторами. Подразделениям по оценке в большинстве организаций еще только предстоит в полной мере обеспечить учет меняющейся ситуации в мире, требований в отношении обеспечения взаимозависимости и взаимосвязанности в реальном выражении и того, как это может быть использовано в качестве возможности для реструктуризации функции. Многие организации продолжают искать оптимальные виды практики среди традиционных подходов к ведению дел, тогда как сейчас системе Организации Объединенных Наций больше всего, возможно, нужен анализ альтернативных интеграционных и коллаборативных систем, сфокусированных на установлении связей между организациями и подсистемами для оптимизации их функционирования.

Тематика инклюзивности (учет многообразия, гендерного равенства и прав человека) и вопросы национальной ответственности за проведение оценки и наличия соответствующего национального потенциала являются двумя важными вызовами в сфере развития. Тему обеспечения гендерного равенства при администрировании и проведении оценок, разработке их методик и составлении отчетов по их итогам активно продвигает Структура «ООН-женщины». Девять из охва-

ченных обзором организаций демонстрируют высокие показатели в деле актуализации гендерной проблематики в контексте оценки.

Многие организации, как правило, не воспринимают задачу развития национального потенциала в области оценки (отмеченную в целом ряде резолюций) в качестве мандата, носящего междисциплинарный характер. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций признают необходимость развития национального потенциала в области оценки не только из-за его важного значения для управления странами, но и в силу того воздействия, которое он оказывает на полезность и устойчивость функции оценки, независимо от размера, структуры и характера деятельности организаций или их присутствия на местах. Однако поддержка усилий по развитию национального потенциала в области оценки со стороны подразделений по оценке находится в зачаточном состоянии. Организации демонстрируют различные формы взаимодействия с национальными учреждениями и экспертами, занимающимися оценкой, в целях укрепления потенциала в области оценки или повышения ответственности за ее результаты. Лишь три организации осуществляют мероприятия в поддержку усилий по наращиванию национального потенциала в области оценки на основе стратегического подхода.

Хотя утверждается, что ответственность за укрепление национального потенциала в области оценки лежит на подразделениях – исполнителях соответствующих программ, не перестают звучать требования о необходимости поддержки этих усилий со стороны подразделений по централизованной оценке, где сосредоточены эксперты в области оценки. В связи с этими и некоторыми другими требованиями, все чаще предъявляемыми к функции централизованной оценки, возникают вопросы относительно потенциала и способности системы оценки в Организации Объединенных Наций добиваться ожидаемых от нее результатов. Динамизм и приверженность руководителей и сотрудников подразделений по оценке стали важной движущей силой в деле повышения качества и конкретной практической пользы от оценки, но одного этого явно недостаточно для обеспечения устойчивости и актуальности этой функции. Главы подразделений по оценке в настоящее время приступили к осуществлению новой стратегии ЮНЕГ для поиска ответа на некоторые из этих вызовов, однако необходимы всесторонний анализ альтернативных вариантов и нетрадиционных подходов, а также поддержка всех заинтересованных сторон, включая звено управления, государства-члены и партнеров из частного сектора.

B. Функция децентрализованной оценки

8. Отсутствие всеобъемлющих и четко очерченных институциональных рамок, опирающихся либо на политику в области оценки, либо на систему управления, ориентированную на конкретные результаты, обусловливает слабость функции децентрализованной оценки.

Подразделения по централизованной оценке не занимаются планированием, администрированием и проведением децентрализованных оценок. Функция децентрализованной оценки возложена на подразделения – исполнители программ и управленческие подразделения, отвечающие за планирование и осуществление проектов и программ. С точки зрения структуры эта функция не является независимой от линейных руководителей. Это касается оценок, которые планируются и администрируются по усмотрению руководителей проектов, а также оценок, которые заказываются у внешних консультантов или передаются им на подряд. В настоящее время большинство организаций не имеет прочных институциональных рамок для поддержки функции децентрализованной оценки. Считается, что только 11 организаций располагают сложившимися системами или элементами системы децентрализованных оценок.

В исследовании проанализированы различные архетипы и модели децентрализованной оценки в системе Организации Объединенных Наций и установлено, что есть две основные модели.

Первая модель – это разовый подход без очерченных институциональных рамок, который продолжает традицию самооценки проектов, проводимой по усмотрению персонала по проекту в штаб-квартире и в отделениях на местах. Такова практика во всех, кроме одной, 28 организациях, и она охватывает большое число руководителей проектов, которые, выступая в качестве специалистов по управлению знаниями, проводят значительное число оценок проектов. Об объеме и качестве их работы по оценке ничего неизвестно, что снижает стратегическую полезность таких оценок.

Отсутствие внимания к разовым децентрализованным оценкам указывает на то, что система Организации Объединенных Наций упускает возможность более рационального использования массива знаний, генерируемых докладами по итогам оценки, и задействования сотрудников, занимавшихся такими оценками, которые проводятся в рамках всей системы. Этот вопрос имеет важнейшее значение в нынешнем контексте ввиду ключевой роли этих сотрудников в удовлетворении потребности в своевременном предъявлении доказательств на местах, а также незамедлительном внесении изменений там, где это особенно нужно. Важность этого вопроса была подчеркнута в ходе дискуссий вокруг повестки дня в области развития на период после 2015 года, где для реагирования на стремительные изменения и сложные вызовы требуется постоянная формативная оценка с последующей коррекцией курса по ходу осуществления деятельности.

Вторую модель образуют системы децентрализованной оценки с определенным планом, системой гарантии качества и отчетностью на регулярной основе. Как отмечалось выше, было установлено, что такие системы имеются в наличии лишь в 11 из 24 организаций – участниц ОИГ, причем элементы этой системы присутствуют в них в разной степени и находятся на разных уровнях институционализации. Установлено, что в 10 организациях в настоящее время насчитывается 923 источника децентрализованной оценки (речь идет о подразделениях по оценке или конкретных заданиях по оценке, данных специалистам или координаторам по вопросам контроля и оценки) в департаментах – исполнителях программ и технических департаментах в штаб-квартирах, региональных отделениях и в более чем 150 страновых отделениях. В общей сложности готовится свыше 640 докладов в год. В среднем 64% от общего количества докладов (в этой группе из 10 организаций) приходится на оценки проведенных мероприятий и 10% – на оценки достигнутых результатов. В 12 случаях оценивалась действенность принятых мер, в то время как остальные оценки были неустановленного типа.

В исследовании собраны дополнительные сведения в отношении этих 10 организаций, которых касаются изложенные ниже замечания.

9. Политика, нормы и стандарты, а также объем ресурсов, выделяемых на проведение децентрализованных оценок, являются неадекватными.

Если судить по выборке из 10 рассмотренных организаций, то у децентрализованной функции нет надлежащих нормативных рамок, которые были бы соответствующими цели с точки зрения роли и сравнительной и конкретной практической пользы от децентрализованной оценки. Рамки, образуемые нормами и стандартами ЮНЕГ, не в полной мере отвечают требованиям, предъявляемым к функции децентрализованной оценки. Вместе с тем складываются профессиональные сети, через которые решаются вопросы, связанные с децентрализованной оценкой, ее системой ценностей, правилами игры, главными темами и проблемами, а также с той ролью, которую она должна играть в интересах как от-

дельных организаций, так и системы в целом. Такие сети могут в значительной мере способствовать развитию функции, и их необходимо расширять, наделять правами и возможностями и поддерживать. Для содействия развитию таких сетей нужны согласованные действия всех учреждений Организации Объединенных Наций.

Усилия по развитию функции децентрализованной оценки в какой-то степени определяются нынешней политикой проведения оценок в организациях. В этой политике, однако, не учитываются два важных момента: i) слаженность действий; и ii) увязка с национальными оценками. Что касается уровня их развития, то этот аспект является наиболее слабым звеном функции децентрализованной оценки.

Источником финансирования децентрализованных оценок в некоторых организациях являются бюджеты по проектам и программам. Это обеспечивает определенную стабильность в отличие от ситуаций, когда все зависит от наличия внебюджетных финансовых средств. Однако объем средств, выделяемых на проведение оценок, значительно ниже объема средств, направляемых на цели децентрализованной оценки в других международных структурах по вопросам развития.

10. Авторитетность функции децентрализованной оценки повысилась, но сделать предстоит еще больше.

Принят целый ряд мер, призванных ограничить предвзятость и обеспечить беспристрастность оценки, и это способствовало повышению ее авторитетности. Качество докладов по итогам децентрализованной оценки улучшилось, однако для укрепления таких систем и укомплектования их кадрами, необходимыми для дальнейшего повышения качества, многое еще предстоит сделать. Кроме того, можно было бы ожидать большей слаженности действий на страновом уровне, в частности в контексте единых рамок, образуемых Рамочной программой Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Этого во многих случаях не произошло даже спустя 10 лет после начала осуществления РПООНПР. Координация или взаимодействие при проведении децентрализованных оценок носят ограниченный характер. Координация усилий по проведению децентрализованных и централизованных оценок практически отсутствует, когда речь идет об оценках на страновом уровне.

11. Организационная культура, ориентированная на подотчетность и оперативность реагирования на запросы доноров, сдерживает использование результатов децентрализованной оценки и извлечение из них уроков.

Как и в случае централизованных оценок, функция децентрализованных оценок в значительной степени ориентирована на удовлетворение требования в отношении подотчетности. Она нацелена на формативное совершенствование проектов и программ, что считается главной ценностью децентрализованной функции. Однако при осуществлении этой функции не предпринималось попыток расширить права и возможности сотрудников и поощрять извлечение уроков из оценок. Даже в случае разовых оценок, которые проводятся очень многими руководителями проектов, все указывает на то, что большинство из них являются ответом на требования со стороны доноров в рамках соглашения о порядке действий, которое увязано с финансированием из внебюджетных источников.

12. Функция децентрализованной оценки призвана играть важную роль в реагировании на нынешние и намечаемые изменения и реформы в системе Организации Объединенных Наций, но при этом, чтобы ее вклад был весомым, она должна стать неотъемлемой частью общего стратегического подхода к развитию функции оценки.

Быстрые темпы развития требуют своевременного и непрерывного предъявления доказательств, необходимых для управления процессом преобразований и развития в рамках усилий по достижению желаемых результатов и эффекта. Децентрализованная оценка проводится в ходе осуществления проекта и поэтому играет важную роль в предъявлении на регулярной основе веских доказательств в пользу коррекции намеченного курса или выбора альтернативного варианта. Функция децентрализованной оценки в системе Организации Объединенных Наций представлена разными моделями, не всегда опирается на четко очерченные институциональные рамки, а о ее качестве и конкретной практической пользе судить весьма трудно. Существует необходимость в выработке стратегического подхода к усилению роли и повышению сравнительной ценности децентрализованных оценок и соответствующего плана действий в целях поддержки системы Организации Объединенных Наций как на уровне отдельных организаций, так и в масштабах всей системы.

Рекомендации

Рекомендация 1: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, где функция централизованной оценки является совмещенной и интегрированной с другими функциями надзора или административного управления, эту функцию следует укреплять и обеспечивать ее качество, целостность, заметность и конкретную практическую пользу.

Рекомендация 2: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует сбалансированно подходить к реализации предназначения оценки, которое состоит в обеспечении подотчетности и формировании самообучающейся организации, располагающей соответствующими системами стимулирования инноваций, готовности идти на риск и междисциплинарных подходов.

Рекомендация 3: Директивным органам следует предложить исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций разработать комплексные бюджетные рамки, а также планы выделения ресурсов на цели осуществления их соответствующих функций оценки с учетом расходов на поддержание эффективной и устойчивой функции оценки, которая приносит организации конкретную практическую пользу. Эти планы следует представить на рассмотрение директивных органов в рамках существующих механизмов и процессов, связанных с бюджетом и отчетностью.

Рекомендация 4: Директивным органам следует поручить исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций провести обзор и, если надо, пересмотр существующей политики назначения руководителей подразделений по оценке, чтобы повысить независимость, добросовестность и авторитетность оценки, а также обеспечить соблюдение норм этики и инклюзивность с должным учетом следующих критериев:

- **срок полномочий следует ограничить одним невозобновляемым сроком от пяти до семи лет, при этом у занимающего эту должность лица не должно быть возможности вернуться в организацию;**
- **руководитель подразделения по оценке должен иметь соответствующую квалификацию, а также существенный опыт проведения оценок, до-**

полняемый опытом работы в имеющих к этому отношение областях, связанных со стратегическим планированием, базовыми и оперативными исследованиями и управлением знаниями, а также обладать прекрасными управленческими навыками и лидерскими качествами.

Рекомендация 5: Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в его качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) следует предложить ЮНЕГ сотрудничать в разработке надежной и гармонизированной системы гарантии качества применительно к функции оценки в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 6: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поставить использование результатов оценки в качестве приоритетной задачи своих организаций, опираясь на четко сформулированные видение функции оценки, стратегию ее проведения и матрицу результатов, а также отчитываться перед своими директивными органами о степени, характере и действенности использования результатов оценки.

Рекомендация 7: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить подразделениям по оценке переосмыслить политику, стратегии и приоритеты функции оценки. Им следует вывести функцию оценки в их соответствующих организациях на стратегическую позицию, чтобы повысить ее актуальность для усилий по оказанию содействия системе Организации Объединенных Наций в реагировании на нынешние изменения и вызовы, а также обеспечить ее действенность и устойчивость.

Рекомендация 8: Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует инициировать шаги и поддерживать новаторские подходы в целях налаживания взаимодействия между организациями системы Организации Объединенных Наций и с другими партнерами в деле укрепления национального потенциала в области оценки и уделять при этом внимание вопросам подотчетности, самообучения и накопления знаний, имеющих важное значение как на национальном, так и на международном уровнях.

Рекомендация 9: Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует выработать институциональные рамки и необходимые вспомогательные системы в целях повышения качества и конкретной практической пользы от децентрализованной оценки и усиления роли, которую та может играть в оказании содействия системе Организации Объединенных Наций в реагировании на возникающие вызовы, в том числе связанные с повесткой дня в области развития на период после 2015 года, а также в целях повышения степени слаженности и увязки усилий по проведению оценки внутри организаций, в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций и совместно с национальными учреждениями.

Содержание

Глава		Пункты	Стр.
	Резюме		iii
	Сокращения и аббревиатуры		xvii
I.	Введение	1–35	1
	A. Общий обзор	1–5	1
	B. Справочная информация: концептуальные рамки функции оценки – востребованность и развитие функции оценки высокого качества	6–19	2
	C. Методология	20–34	7
	D. Выражение признательности	35	13
II.	Функция централизованной оценки: эволюция, рост и уровень развития	36–139	14
	A. Изменения по ходу развития функции с точки зрения ее предназначения, договоренностей в отношении ее места в структуре, охвата и управления	36–50	14
	B. Эффективность функционирования на организационном уровне: общие моменты и отличия между организациями	51–60	22
	C. Компоненты функции: сильные стороны, проблемы и системные сдерживающие факторы	61–139	28
	Компонент 1: Благоприятные условия, институциональные рамки и вспомогательные системы	62–85	28
	Компонент 2: Независимость, характеризующаяся инклюзивностью, в интересах повышения авторитетности	86–98	38
	Компонент 3: Качество – техническая и управленческая строгость в интересах повышения авторитетности	99–105	45
	Компонент 4: Полезность – использование и действенность использования оценки	106–114	48
	Компонент 5: Актуальность и готовность оказывать содействие организациям Организации Объединенных Наций и общесистемным реформам и реагировать на происходящие изменения и возникающие вызовы	115–139	51
III.	Функция децентрализованной оценки	140–189	62
	A. Введение	140	62
	B. Институциональные и нормативные рамки	141–152	63
	C. Осуществление и институционализация политики	153–161	67
	D. Ресурсы	162–164	69
	E. Авторитетность (беспристрастность и качество) и полезность	165–175	71
	F. Готовность к изменениям и вызовам: меняющиеся требования, потенциал и готовность	176–189	74

Приложения

I. Матрица результатов осуществления функции оценки в системе Организации Объединенных Наций 78

II. Компоненты и подкомпоненты функции оценки в системе Организации Объединенных Наций 80

III. Организации – участницы ОИГ 82

IV a). Архитектура функции оценки в системе Организации Объединенных Наций 84

IV b). Архитектура функции оценки в системе Организации Объединенных Наций (подробные сведения о договоренностях в отношении ее места в структуре Секретариата Организации Объединенных Наций) 85

V a). Определение отдельных терминов, касающихся функции оценки в системе Организации Объединенных Наций: централизованная и децентрализованная оценки. 87

V b). Модели и архетипы функции децентрализованной оценки в системе Организации Объединенных Наций 91

VI. Бизнес-модели, используемые 23 организациями системы Организации Объединенных Наций 94

VII. Спрос на функцию оценки, выходящий за рамки проведения оценок и представления докладов по их итогам. 96

VIII. Эволюция подразделений по оценке в организациях – участницах ОИГ, 1977–2013 годы 97

IX. Самообучающаяся организация: культура, ориентированная на достижение результатов, подотчетность, обучение по принципу «двойной петли», обмен результатами оценки и их использование 100

X. Лидерские качества и функции лидерства 102

XI. Взаимосвязь между уровнем неосновного финансирования, гарантиями эффективного и независимого использования и уровнем развития функции 104

XII. Готовность к глобальным переменам и вызовам, включая императивы повестки дня в области развития на период после 2015 года в интересах обеспечения устойчивого развития. 105

XIII. Обзор мер, которые должны быть приняты организациями-участницами по рекомендациям Объединенной инспекционной группы 107

Сокращения и аббревиатуры

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВТО	Всемирная торговая организация
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УОКР	управление, ориентированное на конкретные результаты
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦМТ	Центр международной торговли
ЮНВТО	Всемирная туристская организация Объединенных Наций
ЮНЕГ	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

A. Общий обзор

1. В настоящем докладе даются описание и анализ эволюции и развития функции оценки в системе Организации Объединенных Наций. Цель доклада заключается в том, чтобы помочь укрепить способность функции оценки обеспечивать соответствие профессиональным стандартам и реагировать на возникающие глобальные вызовы, с которыми сталкивается вся система.

2. Доклад опирается на предыдущие всеобъемлющие доклады ОИГ по вопросу о функции оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций, которые были распространены в 1977–1998 годы[1]. Он дополняет проведенные ОИГ в период с 2005 по 2011 год общесистемные исследования по вопросам надзора и подотчетности[2], управления, ориентированного на конкретные результаты (УОКР)[3], а также управления знаниями[4]. Кроме того, нынешняя бизнес-стратегия ОИГ состоит отчасти в том, чтобы еще больше активизировать свою работу и вносить еще больший вклад в развитие функции оценки. Посредством настоящего доклада ОИГ стремится внести свой вклад по трем основным направлениям: оказание содействия в осуществлении разработанной в 2013 году новой стратегии Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки (ЮНЕГ); участие в реализации планов проведения в 2015 году Международного года оценки; и повышение степени готовности, укрепление стратегических позиций и повышение приоритетности функции оценки в рамках системы Организации Объединенных Наций в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года.

3. Настоящий доклад дополняется большим объемом справочных материалов, с которыми можно ознакомиться на веб-сайте ОИГ и которые следует читать вместе с докладом. Они включают в себя приложения, содержащие подробные резюме анализа данных, отраженных в таблицах и на диаграммах. Эти данные представляют собой доказательства, подтверждающие сделанные в докладе выводы, и включают в себя подробные сведения о результатах деятельности различных организаций, что, таким образом, создает солидную базу данных для сопоставления организаций по контрольным параметрам. Справочные материалы также включают в себя инструменты оценки, которые были использованы для сбора данных, в том числе: вопросники, которые применяются при проведении как централизованных, так и децентрализованных оценок; вопросник для организаций, где эта функция не определена; и шкала зрелости и методология, используемые ОИГ для определения уровня развития функции централизованной оценки. Составление шкалы зрелости было завершено ОИГ по каждой из 24 организаций системы Организации Объединенных Наций, и она была предоставле-

---

[1] Соответствующие доклады ОИГ, распространенные в период с 1977 по 1998 год (JIU/REP/98/2; JIU/REP/88/6; JIU/REP/85/10; JIU/REP/83/5; JIU/REP/82/12; JIU/REP/82/10; JIU/REP/81/6; и JIU/REP/77/1).

[2] Доклады ОИГ, которые дополняют настоящий доклад: «Функция по проведению расследований в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP//2011/7); «Системы подотчетности в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/5); «Функция аудита в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2010/5); «Управление знаниями в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2007/5); «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2006/2).

[3] «Основные выводы серии докладов об управлении, основанном на конкретных результатах, в системе Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2004/5).

[4] JIU/REP/2011/7, JIU/REP/2011/5, JIU/REP/2010/5 и JIU/REP/2006/2.

на организациям в первом квартале 2014 года[5]. Одни организации сообщили о том, что они использовали оценки ОИГ по этой шкале для анализа тех областей, где положение дел нужно улучшить, другие – при проведении коллегиальных обзоров ЮНЕГ, а третьи – для обновления своей политики в области оценки.

4. В соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ подготовка настоящего доклада была завершена после консультаций между Инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

5. Для облегчения работы с докладом, выполнения изложенных в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении XIII приводится таблица с указанием того, представляется ли настоящий доклад соответствующим организациям для принятия мер или для сведения. В таблице отмечены те рекомендации, которые актуальны для каждой из организаций, и указано, требуется ли для их выполнения решение руководящего или директивного органа, или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой организации[6].

B. Справочная информация: концептуальные рамки функции оценки – востребованность и развитие функции оценки высокого качества

Предназначение оценки: подотчетность, совершенствование и реагирование на растущие требования в отношении поддержки реформ и глобальных перемен

6. Широко признано, что реформаторский потенциал и сохраняющаяся актуальность Организации Объединенных Наций в значительной степени зависят от ее способности достигать поставленные перед ней цели, отчитываться о достигнутых успехах и добиваться необходимых улучшений. Они также зависят от укрепления ее способности самообучаться и применять альтернативные подходы, активно участвовать в накоплении знаний и передового опыта, а также использовать их для получения полного представления о национальных, региональных и глобальных условиях, чтобы добиться необходимых изменений в области международного развития и управления.

7. Оценка играет ключевую роль в обеспечении того, чтобы система Организации Объединенных Наций могла реагировать на требования в отношении подотчетности с точки зрения достигнутых результатов и конкретной практической пользы от ее деятельности. Оценка – это по сути суждение о значимости или ценности деятельности системы Организации Объединенных Наций. При ее проведении ставятся следующие вопросы: **правильными ли делами мы занимаемся** (т.е. являются ли они актуальными, нужными, соответствующими и новатор-

[5] The JIU maturity matrix of the Central Evaluation Function: An Objective and Standardized Approach for the Assessment of the Level of Development of the Evaluation Function of Organizations in the United Nations System, JIU, 2013.

[6] Важно отметить, что в намерение не входило составление рекомендаций по методике SMART (постановка конкретных, поддающихся количественной оценке, достижимых, актуальных и ограниченных по срокам целей), поскольку это было бы равнозначно установлению параметров проектов, что ограничило бы тогда возможности для независимой оценки в будущем. Ввиду различий между организациями рекомендации позволяют применять профессиональный подход к выработке наиболее оптимального курса действий для каждой организации. В докладе приводится важная информация, которая может служить ориентиром при выработке соответствующих мер по выполнению каждой рекомендации с учетом особенностей организаций и уважением стандартов, целей и целостности функции оценки.

скими и не дублируют ли они другие усилия)? **Правильно ли мы это делаем** (т.е. эффективным, слаженным и инклюзивным образом)? **Добиваемся ли мы результатов**, меняем ли мы ситуацию к лучшему и приносим ли мы конкретную практическую пользу (т.е. насколько мы эффективны в достижении результатов, каковы наши роль или вклад и в чем заключается значение нашей работы)? **Обеспечиваем ли мы внесение вклада в повышение действенности нашей работы и ее устойчивый характер?** Цель оценки состоит, таким образом, в определении «на как можно более систематической и объективной основе актуальности, эффективности и результативности той или иной деятельности и отдачи от нее с учетом ее задач, целей и достижений»[7].

8. Оценка дает ответы не только на вопрос «Что это?», но и на вопросы «Почему и каким образом?» и «В каком контексте?». При этом оценка обеспечивает хорошую основу для оказания содействия руководителям в принятии необходимых решений и мер в целях совершенствования политики, стратегий, проектов и программ, а также оперативной и нормативной деятельности. Главная сильная сторона оценки заключается в строгости ее методологии, предусматривающей систематический и критический анализ с целью получить доказательства, которые являются убедительными, вескими, надежными и заслуживающими доверия и могут с уверенностью быть использованы в процессе принятия решений.

9. Именно склонность к рефлексии и наличие разных взглядов в среде тех, кто профессионально занимается проведением оценок, делает их важным инструментом формирования культуры, которую лучше всего охарактеризовать как **самообучающаяся организация**. Речь идет об организации, которая приобретает знания и внедряет инновации достаточно быстрыми темпами для того, чтобы выживать и процветать в условиях быстро меняющейся обстановки, требующей трансформационных преобразований. В самообучающихся организациях: a) формируется культура, которая поощряет и поддерживает непрерывное обучение сотрудников, критическое мышление посредством оценки и готовность идти на риск с новыми идеями; b) признается право на ошибку и ценится вклад сотрудников; c) извлекаются уроки из приобретенного опыта и проведенных экспериментов; и d) распространяются новые знания в рамках всей организации в целях их отражения в повседневной деятельности. В самообучающейся организации люди занимаются «генеративным обучением, которое укрепляет созидательный потенциал, и они постоянно учатся видеть всю картину в целом»[8].

Растущая востребованность функции оценки и последствия для нее

10. За прошедшие годы востребованность функции оценки в системе Организации Объединенных Наций возросла, в результате чего оценка оказалась в центре дискуссии по вопросу об актуальности системы Организации Объединенных Наций. Оценка рассматривается как необходимое условие для содействия усилиям Организации Объединенных Наций по реагированию не только на растущие требования в отношении подотчетности с точки зрения результатов и совершенствования практики, но и на широкий круг других требований. К их числу относятся требования, касающиеся: a) оказания содействия формированию культуры самообучения и оценки; b) контроля за осуществлением политики в области оценки и соблюдением существующих норм и соответствующей отчетности; и c) принятия мер в связи с программами реформ, направленных на обеспечение слаженности усилий, взаимной подотчетности с точки зрения результатов, разви-

[7] Положения и правила, регулирующие планирование по программам, программные аспекты бюджета, контроль выполнения и методы оценки (ST/SGB/2000/8, приложение, стр. 17).

[8] BusinessDictionary.com. Peter Senge, The Fifth Discipline, MIT, 1990.

тия национального потенциала в области оценки, гендерного равенства и прав человека, разнообразия и инклюзивности. Эти требования нашли отражение в ряде резолюций Генеральной Ассамблеи по вопросам оценки[9], принимаемых с 1980-х годов, а также в ряде документов, касающихся эффективности, взаимной подотчетности и управления, основанного на конкретных результатах[10].

11. Есть также более недавние изменения в глобальной обстановке, в том числе императивы повестки дня в области развития на период после 2015 года, которые требуют преобразований, реорганизации и непрерывного предъявления доказательств в пользу оперативного принятия мер и внедрения инноваций. Это требует применения междисциплинарных комплексных подходов и анализа совместных общесистемных мероприятий, а также глобального взаимодействия. Это связано с последствиями на трех уровнях.

12. *Во-первых*, ввиду необходимости проведения реформ и важности выработки стратегического курса в адрес значительного числа подразделений по централизованной оценке все чаще поступают просьбы обратить внимание на оценку стратегического перепозиционирования организаций Организации Объединенных Наций и сравнительной практической пользы от их деятельности, в силу чего они играют все более заметную роль в качестве проводников перемен. Это имеет свои последствия в плане изменения видов проводимых оценок, которые носят сейчас более комплексный характер. В условиях ограниченности ресурсов некоторые подразделения по централизованной оценке теперь уделяют меньше внимания оценкам результатов деятельности или оценкам конкретных проектов, которые отнесены сейчас к функции децентрализованной оценки, возложенной на управленческие подразделения. Речь сегодня идет о способности функции децентрализованной оценки проводить оценки с высоким качеством. В главе III рассматриваются структурная связь между системами централизованных и децентрализованных оценок и роль, которую играет функция централизованной оценки в деле укрепления потенциала и повышения качества децентрализованных оценок и/или контроля за качеством докладов по итогам оценки.

13. *Во-вторых*, стремительные изменения, происходящие как на национальном, так и на международном уровнях, вскрывают сложно протекающие процессы развития, зарождавшиеся в трудных условиях. Они требуют использования новых моделей оценки, в которых учитываются: a) необходимость того, чтобы в ходе оценки развитие воспринималось не как выдвинутая и проверенная гипотеза, а как эндогенный процесс трансформации – т.е. развитие происходит в естественных условиях и, таким образом, не всегда поддается контролю; b) тот факт, что модели передовой практики, которые доминировали при передаче технологий в рамках деятельности в области развития, как правило, не вписываются в контекст развития, и то обстоятельство, что осуществление привязанных к конкретному контексту мероприятий сопряжено с множеством проблем и трудно поддается оценке; и c) потребность в своевременной или поступающей в режиме реального времени информации о том, что работает, почему и каким образом, чтобы содействовать своевременным, актуальным и динамичным процессам принятия решений и коррекции по ходу работы, что особенно важно для максимального обеспечения актуальности, эффективности и значимости проводимых мероприятий.

---

[9] См., например, резолюции 59/250, 62/208 и 67/226 Генеральной Ассамблеи.

[10] Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи, Аккрская программа действий, Пусанское партнерство в интересах эффективного сотрудничества в области развития и Монтеррейский консенсус Международной конференции по финансированию развития.

14. *В-третьих*, в связи с повесткой дня в области развития на период после 2015 года возникла потребность в обеспечении взаимозависимости и взаимосвязанности методов совместной работы в рамках системы Организации Объединенных Наций. Для этого надо будет пойти дальше координации и наладить более тесное взаимодействие в разработке межорганизационных программ, а также в проведении оценок, в том числе предусматривающих анализ значимости и действенности усилий системы Организации Объединенных Наций по реагированию на глобальные, региональные и страновые потребности и приоритеты, носящие межсекторальный характер. Это нашло свое отражение в совсем недавно прозвучавшем требовании о том, чтобы существующие в организациях подразделения по оценке участвовали вместе с ОИГ в проведении общесистемной оценки, в частности в рамках политики проведения независимой общесистемной оценки оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития, которая изложена в записке Генерального секретаря (A/68/658-E/2014/7). Это нашло свое отражение и в инициативе «Усиление внимания к проблеме питания», в соответствии с которой Организации Объединенных Наций следует действовать в партнерстве с многочисленными субъектами как при разработке программ, так и в проведении оценок.

15. Эти требования имеют серьезные последствия для функции оценки, поскольку они предполагают ее рационализацию и реструктуризацию, а также учет фактора взаимодополняемости и необходимости увязки деятельности с другими усилиями. Это должно быть сделано подразделениями по внутренней оценке в системе Организации Объединенных Наций. В интересах укрепления партнерского взаимодействия следует увязывать свою деятельность с усилиями широкого круга национальных партнеров и партнеров по процессу развития, а также с частным сектором и другими появляющимися глобальными субъектами, занимающимися оценкой.

Усилия системы Организации Объединенных Наций по удовлетворению растущего спроса на развитие функции оценки высокого качества, а также вспомогательных систем

16. В ответ на растущий спрос некоторые организации системы Организации Объединенных Наций в последние годы стремились развить высококачественную, эффективную и оперативно реагирующую функцию оценки, которая способствовала бы подотчетности, самообучению и реформам. Они разработали бизнес-модели, структуры, политику, системы и механизмы для формирования основных компонентов функции оценки, из числа которых в настоящем исследовании рассмотрены следующие:

- Компонент 1. Адекватные благоприятные условия и институциональные рамки, на которые опирается функция оценки
- Компонент 2. Независимая и/или беспристрастная оценка в интересах повышения ее авторитетности
- Компонент 3. Процедуры и продукты оценки высокого качества в интересах повышения ее авторитетности
- Компонент 4. Полезность – использование и действенность использования оценки
- Компонент 5. Актуальность системы с точки зрения реагирования на существующую в организации потребность обеспечить охват программами и способность адаптироваться в ответ на требования; а также связанный с этим элемент готовности рассматривать требования, связанные с реформами, а также с новыми глобальными изменениями и вызовами.

17. В приводимой ниже диаграмме I показаны концептуальные рамки функции оценки с указанием взаимосвязи между спросом и ключевыми компонентами в ответ на спрос.

Диаграмма I
Компоненты функции оценки – модель ОИГ

18. Когда по различным компонентам, изложенным в пункте 16 выше, достигаются результаты, можно ожидать, что функция оценки будет способствовать: a) подотчетности и надзору в системе Организации Объединенных Наций на основе достоверных доказательств; b) повышению качества планов, стратегий, политики, программ и проектов, а также институциональных реформ; и c) усилению лидирующей роли системы Организации Объединенных Наций и ее вклада в обмен информацией об уроках, извлеченных из результатов оценок с участием национальных партнеров, а также на региональном и международном уровнях. В приложении I приводится пример логической модели или матрицы результатов функции оценки, способствующей достижению этих целей и оказанию – опосредованным образом – влияния или воздействия на жизнь людей.

19. В центре внимания настоящего исследования находятся структуры, системы и механизмы достижения результатов по каждому из этих компонентов. В приложении II в отношении каждого из пяти компонентов функции приводится набор показателей, по которым определяется то, что считается основными си-

стемами, операциями и мероприятиями, имеющими важное значение для укрепления функции. Установлено, что принципиально важное значение для этой функции имеют шестьдесят шесть (66) показателей[11]. Они сопоставимы с двусторонними и многосторонними показателями. Подробная информация по этим показателям и стандартам эффективности работы, а также по методологии оценки приводится в справочных материалах, размещенных на веб-сайте ОИГ.

C. Методология

Основные вопросы

20. Основные вопросы, поднятые в отношении функции оценки, сводятся к следующему:

- Каков прогресс или каковы сдвиги в деле обеспечения роста и развития функции оценки в системе Организации Объединенных Наций?
- Каков нынешний уровень развития или зрелости функции, если судить по компонентам, которые, как установлено, способствуют обеспечению ее актуальности, авторитетности и полезности? Каков уровень готовности способствовать переменам и реагированию на вызовы?
- Какие существуют различия между разными организациями? Какие существуют виды передовой практики? В чем заключаются основные сильные стороны, системные сдерживающие факторы и вызовы? Какие альтернативные модели являются оптимальными для обеспечения результативности и эффективности?
- Что способствовало бы дальнейшему развитию и совершенствованию функции?

Сфера охвата

21. Настоящее исследование было проведено в рамках всей системы. В нем охвачены 28 организаций – участниц ОИГ, в том числе фонды, программы, специализированные учреждения и другие организации. В приложении III содержится перечень организаций, охваченных исследованием, с разбивкой по их типу и характеру мандатов. В отношении Секретариата Организации Объединенных Наций следует отметить, что в сферу охвата исследования включены лишь Управление служб внутреннего надзора (УСВН) и Отдел централизованной оценки. Сюда не входят департаменты Секретариата, на которые были возложены функции оценки. Информацию об этих департаментах можно найти в недавнем докладе УСВН[12].

22. Внимание в исследовании уделяется в первую очередь централизованной и только потом – децентрализованной оценке. В приложении IV a) содержится обзор архитектуры оценки в системе Организации Объединенных Наций и приводится информация о том, каким образом эти две функции способствуют принятию общеорганизационных решений на разных уровнях во многих организациях. Дополнительную информацию по этой архитектуре можно найти в приложе-

[11] В шкале зрелости ОИГ фигурирует 70 показателей, но анализ в рамках исследования был проведен только по 66 из них. По двум показателям анализ не дал достоверных результатов. Два показателя не анализируются всеобъемлющим образом по всем организациям. Таким образом, четыре показателя в исследовании не использовались.

[12] «Деятельность Управления служб внутреннего надзора, связанная с операциями по поддержанию мира, в период с 1 января по 31 декабря 2012 года» (A/67/297 (Part II)).

нии IV b), где содержатся сведения о департаментах Секретариата Организации Объединенных Наций, на которые возложены функции оценки под эгидой УСВН.

23. Ввиду наличия существенных расхождений в терминологии, употребляемой в организациях системы Организации Объединенных Наций для описания элементов системы оценки, важно дополнительно уточнить различия между этими двумя уровнями архитектуры оценки в системе Организации Объединенных Наций, которые были в центре внимания исследования, т.е. различия между функцией централизованной оценки и функцией децентрализованной оценки. В приложении V приводится подробная информация об этих двух уровнях. Подразделения по централизованной оценке в системе Организации Объединенных Наций неподконтрольны линейным руководителям и, в некоторых случаях, не подчиняются административному руководству или главам организации в вопросах планирования, администрирования и проведения оценок, а также представления докладов по их итогам. Эта функция обеспечивает поддержку в вопросах общей политики и при принятии в организации решений по программам и стратегии, хотя во многих случаях подразделения по централизованной оценке проводят оценку проектов различного типа.

24. Подразделения по централизованной оценке не занимаются планированием, администрированием и проведением централизованных оценок. Функция децентрализованной оценки возложена на подразделения – исполнители программ и управленческие подразделения, отвечающие за планирование и осуществление проектов и программ. Это включает в себя проекты и программы технических, региональных и страновых отделений или департаментов. Таким образом, функция децентрализованной оценки, как правило, осуществляется как неотъемлемая часть управления программами и охватывает вопросы оценки и контроля, а также другие виды аналитической деятельности по содействию принятию решений, связанных с различными этапами осуществления проектов и программ.

25. По этой причине с точки зрения структуры децентрализованные оценки не являются независимыми, так как они проводятся под контролем линейных руководителей в вопросах планирования, администрирования, проведения и утверждения оценок, а также представления докладов по их итогам. Это относится как к оценкам, которые администрируются и проводятся сотрудниками по программам по их усмотрению (в некоторых организациях их называют самооценкой), так и к оценкам, которые заказываются внешним консультантам или передаются им на подряд (в данном случае ответственность за окончательное утверждение доклада лежит на руководителях программ). Это включает в себя и оценки по линии Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР). Система оценки по линии РПООНПР в исследовании не рассматривалась, так как потенциально она является частью предлагаемого экспериментального исследования по вопросу о независимой общесистемной оценке оперативной деятельности в целях развития[13]. Можно считать независимыми те оценки, которые запланированы на децентрализованном уровне под контролем других авторитетных независимых органов и в отношении которых процедура окончательного утверждения и распространения доклада является независимой. Их авторитетность, тем не менее, зависит от прозрачности и участия всех основных заинтересованных сторон. Подробные сведения об архетипах децентрализованной системы содержатся в приложении V b) и обсуждаются в главе III.

[13] «Политика проведения независимой общесистемной оценки оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в целях развития» (A/68/658-E/2014/7).

26. В приложении IV a), где показана архитектура функции оценки, приводится информация о третьем уровне, т.е. о межучрежденческой и общесистемной оценке в Организации Объединенных Наций. В настоящем исследовании функция общесистемной оценки не рассматривается, поскольку не так давно Генеральный секретарь поручил провести исследование с уделением особого внимания этому аспекту[14]. Из 28 организаций – участниц ОИГ в четырех функция централизованной оценки отсутствует, но там проводятся разовые оценки. В исследовании приводится краткое описание функции оценки в четырех этих организациях. Таким образом, в настоящем исследовании в центре внимания находится функция централизованной оценки в оставшихся 24 организациях – участницах ОИГ.

27. В настоящем исследовании не анализируется действенность функции оценки. Информацию по этому аспекту можно найти в верхней части приводимой в приложении I матрицы результатов осуществления функции оценки. В нем, однако, проводится анализ готовности систем к оценке их действенности. В нем также анализируются результаты осуществления ряда мероприятий или достижения косвенных показателей результативности этой функции, приведенных в приложении I.

28. **Цели исследования** состояли в следующем:

Цель 1. Предоставить информацию об эволюции функции оценки начиная с 1977 года. Это обеспечило контекст для иллюстрации прогресса в развитии функции и ее роли, которая претерпевала изменения в ответ на спрос. Это имеет значение с точки зрения хронологии и полезно для отслеживания изменений в функции.

Цель 2. Описать нынешнее состояние и проанализировать степень, в которой функция централизованной оценки организаций соответствует установленным профессиональным стандартам по компонентам функции оценки, и выделить общие сильные и слабые стороны этих компонентов. Это помогло получить информацию о различиях между этими организациями и при этом обозначить общие и особые проблемы, с которыми сталкиваются организации, а также выявить передовую практику.

Цель 3. Дать анализ степени готовности функции оценки адаптироваться к глобальным изменениям и отвечать на глобальные вызовы и новые императивы в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года с использованием параметров, которые, по мнению ОИГ и руководителей подразделений по оценке, имеют важное значение для обеспечения оперативности реагирования на изменения и требования, предъявляемые к системе Организации Объединенных Наций.

Цель 4. Описать нынешнее состояние и проанализировать развитие функции децентрализованной оценки посредством краткого обзора. Эта цель была включена в сферу охвата исследования с целью получить более полное представление о системе оценки в Организации Объединенных Наций и, таким образом, заложить основу для применения сбалансированного и стратегического подхода к усилиям по содействию осуществлению функций централизованной и децентрализованной оценок.

[14] Angela Bester and Charles Lusthaus, *Independent System-Wide Evaluation Mechanism: comprehensive review of the existing institutional framework for system-wide evaluation of operational activities for development of the United Nations system mandated in General Assembly resolution 64/289* (Final report, April 2012).

Цель 5. Выявить структурные и системные сдерживающие факторы, которые необходимо учитывать, чтобы укрепить способность получать по итогам оценки заслуживающие доверие доказательства и шире использовать их в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Цель 6. На основе сделанных выводов и выявленной передовой практики вынести рекомендации о том, как стимулировать дальнейшее развитие и повысить актуальность функции оценки для системы Организации Объединенных Наций и для всех ключевых игроков, участвующих в осуществлении функции, т.е. директивных органов, звена управления и подразделений по оценке.

Методы

29. В исследовании рассмотрена оценка по состоянию на 2013 год, а также обращен взгляд в будущее на предмет выяснения того, что нужно сделать, чтобы оценка играла важную роль в оказании содействия системе Организации Объединенных Наций в достижении поставленных перед ней целей и задач. Для обеспечения точности, достоверности и надежности доказательств, использованных для подготовки выводов, строго применялись методы как количественного, так и качественного анализа. Анализ показателей деятельности на централизованном уровне 24 организаций был основан на вторичном анализе более чем 500 документов (в среднем 20 документов по каждой организации), перекрестной перепроверке данных, собеседованиях и консультациях с более чем 150 сотрудниками и руководителями подразделений Организации Объединенных Наций по оценке и административному управлению, а также результатах собеседований с представителями государств-членов и внешних партнеров.

30. Анализ включал в себя: проверку понятий и концепций; привлечение заинтересованных сторон; перекрестную проверку и проверку по триангуляционному методу; широкое использование статистических проверок, важных для того, чтобы быть уверенным в представленных заключениях[15] и оценку конкурентных гипотез с использованием методов качественной оценки. В соответствии с поручениями Генеральной Ассамблеи в нем рассматривались как жесткие системы и механизмы функции оценки, так и культура оценки и вопросы самообучения. У функции оценки есть несколько субъектов с взаимодополняющими обязанностями – директивные органы, исполнительные главы и сотрудники, а также руководители и сотрудники подразделений по оценке. Анализ уровня развития функции оценки, проведенный для целей настоящего исследования, отражает, следовательно, совместные усилия всех этих субъектов.

31. Хотя функции централизованной и децентрализованной оценок складываются из пяти общих компонентов, являющихся определяющими для функции оценки, они отличаются по приоритетности поставленных перед ними целей и по своей конфигурации, уровню развития и стандартам, которые требуют применения разных методов анализа. Таким образом, по 24 организациям, где есть функция централизованной оценки, результаты деятельности по компонентам оценивались с использованием шкалы зрелости, насчитывающей 66 показателей, которые сопоставлялись со стандартами, одобренными ЮНЕГ, ОИГ и партнерами по

[15] В целях обеспечения большей научной строгости в исследовании использовано несколько методов статистического анализа с применением соответствующих параметрических и непараметрических критериев, включая метод дисперсионного анализа и однофакторный дисперсионный тест Краскела-Уоллиса и несколько апостериорных тестов. Авторы признают, что применение метода множественной (многофакторной) регрессии и других продвинутых статистических методов способствовало бы обеспечению большей доказательной силы исследования. Эти методы можно было бы применить, если бы масштабы исследования были больше с точки зрения объема работы и выделенных ресурсов.

процессу развития. Анализ централизованной оценки по этим показателям был основан на пяти уровнях деятельности (низкий, ниже среднего, средний, выше среднего и высокий). В пункте 53 ниже приводится подробная информация об оценочной шкале, используемой в отношении этих уровней.

32. Что касается функции децентрализованной оценки, то анализировать ее было сложно из-за отсутствия согласованных стандартов в отношении политики и систем, которые необходимы организации для поддержки результативной и эффективной системы децентрализованной оценки. В связи с этим авторы исследования сначала провели консультации, а затем разработали концептуальные рамки, пригодные для проведения децентрализованной оценки. Эти рамки были затем использованы для проведения краткого анализа состояния децентрализованной оценки по всей системе Организации Объединенных Наций. Организациям, указавшим, что они располагают четко сформулированной функцией децентрализованной оценки, и должностным лицам, которые, как установлено, отвечают за надзор над децентрализованными оценками, был разослан вопросник[16]. Это было дополнено широкими консультациями, собеседованиями с сотрудниками и заинтересованными сторонами и анализом документов.

33. Для четырех организаций, где нет функции централизованной оценки, был использован вопросник, основанный на существующих озабоченностях, в целях анализа их нынешнего состояния, проблем, системных сдерживающих факторов и намерений в отношении развития общеорганизационной функции оценки. На вопросник ответили три организации. Информацию по всем вопросникам, использованным в рамках исследования, и методологии составления шкалы зрелости можно найти на веб-сайте ОИГ.

Проблемы, связанные с оценкой и общесистемным анализом

34. При проведении исследования возникли трудности с общесистемными измерениями и анализом из-за различий в мандатах и структуре различных организаций, несопоставимости данных, а также различий в смысле, который вкладывается организациями в концепции оценки и саму функцию. Для устранения этих трудностей были применены различные методы. Было выработано определение понятий и концепций, которое было использовано в рамках всего исследования. В ходе анализа были применены стандартные подходы, основанные на определенных критериях. Различия, существующие между разными типами организаций, были особо отмечены и были даны возможные объяснения. Была применена система весов, а полученные данные были скорректированы с учетом недостающей информации. Метод статистического вывода для проведения перекрестных сопоставлений не применялся в тех случаях, когда имели место огромные пробелы в данных или их полная несопоставимость. В этих случаях проводился описательный анализ. Особое внимание в этом исследовании уделяется применимости такого анализа в случае небольших организаций, при этом в основе решения об использовании шкалы зрелости лежали итоги консультаций и оценка применимости шкалы и ее значимости для анализа этой функции оценки в небольшой организации. Калибровка данных по небольшим организациям на сделанные выводы существенно не повлияла.

[16] Должностные лица, которые, как было установлено, отвечают за надзор, были разными. В одних организациях надзор осуществляется подразделением по централизованной оценке. В других организациях он обеспечивается подразделением централизованного вспомогательного обслуживания или подразделением, которое отвечает за управление, ориентированное на достижение результатов (УОКР).

Ограничения

- Шкала зрелости функции централизованной оценки составлялась и использовалась одновременно, но в конечном счете был скорректирован и обновлен на предмет обеспечения последовательности весь массив данных за 2013 год[17].
- Собеседования были запланированы с целым рядом заинтересованных сторон, но не все собеседования удалось провести из-за ограниченности времени и бюджетных средств, а также трудностей со своевременным получением необходимого доступа.
- В оценку и анализ не были включены контрольные показатели, в отношении которых доказательства были сочтены недостаточно убедительными, поскольку они не могли быть получены из более чем одного надежного источника, и контрольные показатели, которые не были сочтены применимыми в отношении различных мандатов организаций.
- Для целей краткого обзора функции децентрализованной оценки в основу анализа был положен вопросник, заполненный должностными лицами, которые отвечают за надзор, а также данные, полученные в ходе собеседований и анализа документов[18]. В случае более углубленного процесса сбора данных потребовалось бы обработать материалы более 940 подразделений/офисов, которые занимаются администрированием и проведением децентрализованных оценок, а также информацию от большого числа сотрудников, в том числе руководителей проектов, которые проводят то, что именуется *самооценками*. Для столь строгой процедуры сбора данных не было ни времени, ни ресурсов. Тем не менее информация из вопросников, разосланных сотрудникам по надзору, проведенные собеседования и анализ документов обеспечили надлежащую основу для проведения краткого обзора. Существует вероятность того, что ряд обзоров УОКР в системе Организации Объединенных Наций, запланированных ОИГ в 2015 году, позволит получить более полное представление о системе децентрализованной оценки.
- В ходе анализа эволюции функции за 36-летний период, который был охвачен исследованием, обобщены разные массивы данных, взятых из различных докладов. По этой причине соответствующая информация не является истиной в последней инстанции и приводится только в качестве иллюстрации. Этот анализ был дополнен консультациями и подтверждением сведений различными заинтересованными сторонами, которые участвовали в осуществлении функции оценки в течение последних 15 или более лет.
- Из-за ограниченности возможностей в исследовании не использованы передовые статистические методы, которые позволили бы укрепить его доказательную силу. Для проведения ряда отдельных анализов в нем, тем не ме-

[17] Исключением стала окончательная оценка по Фонду Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), которая была проведена в феврале 2014 года. Поскольку в 2013 году проводилась работа по реорганизации функции оценки, возникла необходимость завершить анализ в начале 2014 года. Кроме того, данные для ООН-Хабитат не были перепроверены посредством собеседований и получения обновленной информации.

[18] Эти данные ограничиваются фондами, программами, специализированными учреждениями и другими структурами Организации Объединенных Наций. Они не касаются департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций, на которые возложена функция оценки.

нее, было применено достаточное количество дескриптивных и дедуктивных методов[19].

- В исследовании определены лидеры по некоторым аспектам функции и критериям качества. В исследовании в ограниченной мере дается объяснение того, что является залогом высокоэффективной работы. Для более всеобъемлющих выводов потребовалось бы больше данных и больше результатов анализа. В исследовании, тем не менее, приводится немало результатов анализа гипотетических взаимосвязей в обоснование сделанных предположений.

D. Выражение признательности

35. Инспекторы ОИГ хотели бы поблагодарить всех тех, кто помогал советами, замечаниями по существу и полезным вкладом. На сферу охвата исследования, подход, инструментарий и проведенный анализ позитивно повлияли консультации с членами ЮНЕГ, которые также представили большой объем информации для анализа. Исследование также выиграло от помощи в разработке его концепции и подтверждении достоверности данных, а также от советов со стороны международного эксперта, а также действовавшего на безвозмездной основе неофициального консультативного органа в следующем составе: бывший Исполнительный секретарь ОИГ в ее качестве эксперта в области оценки; руководители и сотрудники различных организаций системы Организации Объединенных Наций; руководитель подразделения по оценке при Министерстве по вопросам международного развития Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии; представитель Управления институционального анализа и оценки Говардского университета в Соединенных Штатах Америки; а также региональный эксперт в области развития. Важное значение для сравнительного анализа имели консультации на ранних этапах осуществления проекта с Отделом инспекций и оценки УСВН, Всемирным банком, Комитетом содействия развитию и Управлением по сотрудничеству в интересах развития Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР). И последнее, но не менее важное: инспекторы хотели бы поблагодарить координаторов ОИГ за их большую помощь в координации усилий.

[19] К числу использованных аналитических методов относятся: метод ранговой корреляции Спирмана, метод корреляции Пирсона, метод Стъюдента, метод рангового дисперсионного анализа, а также однофакторный дисперсионный тест Краскела-Уоллиса и большое количество апостериорных тестов самого разного типа. Было установлено, что конкретные сведения можно получить с помощью перекрестной табуляции дескриптивных статистических показателей.

II. Функция централизованной оценки: эволюция, рост и уровень развития

A. Изменения по ходу развития функции с точки зрения ее предназначения, договоренностей в отношении ее места в структуре, охвата и управления

Вывод 1: За время, прошедшее после распространения докладов ОИГ 1977–1990 годов, функция централизованной оценки прошла через процесс эволюции и вызревания с точки зрения работы задействованных в ней систем, а ее роль, структура и стандарты получили дальнейшее развитие. Ее роль стала более многоплановой: она по-прежнему поддерживает функцию децентрализованной оценки, поддерживая при этом широкий процесс принятия стратегических решений на общеорганизационном/централизованном уровне. Ее роль также расширилась в ответ на возникновение различных потребностей. В своем подходе к развитию систем оценки организации продолжают демонстрировать прагматизм и стремление минимизировать издержки, и это относится как к договоренностям в отношении места этой функции в структуре, так и к бизнес-модели, разработанной для администрирования и проведения оценки. Вместе с тем очевидно и то, что ситуация с обеспеченностью функции централизованной оценки ресурсами в реальном выражении не изменилась существенным образом. Системе Организации Объединенных Наций следует задуматься над тем, насколько серьезна она в своем намерении выяснить, насколько действенной она является и каким образом она могла бы повысить свою актуальность на национальном, региональном и международном уровнях.

Меняющаяся роль

36. Оценка в системе Организации Объединенных Наций прошла через процесс существенного роста с 1977 года[20], когда для системы Организации Объединенных Наций была характерна система *самооценки*, при которой главное внимание уделялось необходимости самообучения и совершенствования работы[21], а основная роль подразделений по централизованной оценке заключалась в осуществлении «централизованного надзора и координации для обеспечения качества и эффективного функционирования преобладающей системы самооценки»[22]. К моменту проведения настоящего исследования роль подразделений по централизованной оценке среди охваченных им 24 организаций – участниц ОИГ стала более многоплановой и сфокусирована сейчас на поддержке процесса принятия решений на стратегическом и общеорганизационном уровнях. Многие организации продолжали параллельно с этим проводить самооценки или децентрализованные оценки и решать ряд других задач, связанных с аналитикой и оценкой, в ответ на возникающие потребности. В таблице 1 ниже приводится иллюстрация этого прогресса с 1977 года.

[20] См. систематические всеобъемлющие исследования ОИГ по вопросу о функции оценки за период 1977–1985 годов.

[21] Это нашло свое отражение в том, что оценка определялась тогда как инструмент самообучения и управления, ориентированного на практические действия (A/34/286 от 6 июня 1979 года).

[22] “Second report on evaluation in the United Nations system”, JIU/REP/81/6, p.4.

Договоренности в отношении места в структуре

37. Позиции подразделений по оценке в структуре организаций упрочились. В первые годы они создавались при «*... топ-менеджерах в организациях; интегрировались с деятельностью по планированию и программированию; или объединялись с административно-финансовыми подразделениями*»[23]. Подразделения по централизованной оценке характеризовались как подразделения, которые были «*прикреплены к существующим структурам довольно непрочно и ненадежно и еще не стали неотъемлемой частью процесса управления в организации*»[24]. Примечательным было то, что число их сотрудников было небольшим: в тот период в системе оценки работали 60 сотрудников категории специалистов, что составляло менее 1% (0,7%) от общей численности сотрудников категории специалистов (18 500 сотрудников в 23 организациях), имевших в своем распоряжении весьма ограниченные ресурсы, объем которых был несоизмерим с количеством проектов и программ и масштабами результатов деятельности организаций по их осуществлению[25].

38. К моменту проведения настоящего исследования в 24 из 28 организаций – участниц ОИГ имелись четко сформулированная политика, хорошо прописанные договоренности в отношении механизма управления и места в структуре, а также четкие системы и бизнес-модели, призванные способствовать повышению результативности и эффективности проводимых оценок. Они располагают также внушительным набором механизмов для обеспечения большей независимости функции оценки, расширения ее охвата, повышения ее авторитетности и обеспечения ее полезности. Уровень развития этих механизмов является предметом настоящего исследования.

39. Инспекторы отмечают, что в своем подходе к развитию системы оценки организации продолжают демонстрировать прагматизм и стремление минимизировать издержки, и это относится как к достигнутым в различных организациях договоренностям в отношении места функции в их структуре, так и к бизнес-моделям, призванным обеспечивать эффективное использование при проведении оценок относительных преимуществ, которые есть у сотрудников и консультантов. Инспекторам, однако, не совсем понятно, насколько существенны изменения в том, что касается степени приверженности оценке и обеспеченности этой функции ресурсами. Эти вопросы освещаются в нижеследующих пунктах и таблицах.

[23] Ibid.
[24] Ibid.
[25] Ibid, para.18.

Таблица 1

Этапы развития функции оценки и изменение роли функции централизованной оценки

Период	Этап I (1977–1980 годы)	Этап II (1980-е годы)	Этап III (2000–2005 годы)	Этап IV (2006–2013 годы)	Этап V (2013 год и далее)
Задачи и главный акцент	Самообучение Оценка, предназначенная для использования в рамках проектов	Самообучение Использование в рамках проектов и принятие подразделением по централизованной оценке первых мер по повышению качества	Подотчетность Главный акцент на независимости и совершенствовании программ и проектов при решении поставленных задач	Поиск правильного баланса между следующими факторами: подотчетность, независимость, качество, самообучение, слаженность действий, национальная оценка и иные требования	Новые тенденции Поиск правильного баланса между различными требованиями и новыми изменениями и вызовами
Преобладающий характер системы оценки	Масштабные оценки проектов, встроенные в механизм их реализации *(самооценка, которая позже стала называться децентрализованной оценкой)*	Масштабные оценки проектов, встроенные в механизм их реализации	Создание общеорганизационного механиз-ма централизованной оценки Главный акцент на создании систем централизованных и децентрализованных оценок	Разработка систем на централизованном уровне, обеспечивающих независимость, авторитетность и полезность (на основе норм и стандартов ЮНЕГ)	Стратегическая, рутинная и дополняющая роль систем централизованных и децентрализованных оценок в четко очерченных стратегических рамках, обеспечивающих поддержку реформ и преобразований в организациях
		Координация и повышение качества децентрализованных оценок, проводимых подразделением по централизованной оценке	Две основные модели децентрализованной оценки: i) децентрализованные оценки с институциональными рамками; ii) разовые оценки, проводимые сотрудниками и руководителями по собственному усмотрению	Две основные модели децентрализованной оценки: i) децентрализованные оценки с институциональными рамками; ii) разовые оценки, проводимые сотрудниками и руководителями по собственному усмотрению	Взаимодействие и сотрудничество в проведении оценок, имеющих общесистемное значение Взаимодействие в целях развития национального потенциала и налаживание глобальных партнерств

40. Таким образом, в 24 организациях, где функция централизованной оценки поддерживает процесс принятия решений на централизованном уровне, место функции централизованной оценки в организационной структуре выбиралось по-разному: в 10 организациях есть четко обозначенные автономные подразделения по оценке; в 14 организациях эта функция совмещена, при этом в 9 она совмещена с более широкой надзорной функцией под началом руководителя надзорного органа (либо в качестве отдельного подразделения со своим руководителем, либо полностью интегрированная с другими надзорными функциями); а в 5 организациях эта функция совмещена с функцией административного управления (и интегрирована с политикой, планированием, управлением или исследованиями) (см. таблицу 2 ниже).

41. Выбор места, как отмечается, происходит под влиянием многих факторов, в той или иной степени обусловленных выгодой, которую он может гипотетически принести в плане обеспечения независимости, результативности, актуальности и полезности. В четырех организациях из семи крупных (крупной считается организация с годовым бюджетом, превышающим 1 млрд. долл. США) предпочтение отдавалось созданию независимых собственных подразделений, отчасти в ответ на нормы и стандарты ЮНЕГ и требования руководящего органа. В отличие от этого совмещение функции оценки с другими функциями в основном наблю-

дается в небольших организациях (чей годовой бюджет не превышает 300 млн. долл. США) и свидетельствует либо о стремлении добиться эффективности с точки зрения затрат, либо об уделении приоритетного внимания обеспечению того, чтобы функция: a) была независимой (путем совмещения функции оценки с другими независимыми надзорными функциями); или b) воспринималась – из-за непосредственной вовлеченности руководства – как актуальная и действенная в плане формирования организационной культуры (путем ее совмещения с функцией административного управления). В исследовании излагаются выводы о том, как конкретное место в структуре влияет на развитие функции оценки.

42. Из 28 организаций в 4 функция централизованной оценки отсутствует в Международном союзе электросвязи (МСЭ), Всемирной туристской организации (ЮНВТО), Всемирном почтовом союзе (ВПС) и Управлении Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС). В качестве объяснения сложившейся ситуации они приводят разные причины, среди которых выделяются следующие: a) оценка не является высокоприоритетной задачей из-за того, что руководящие органы ее проводить не требуют, отсюда и ограниченность финансирования; b) их организационная культура больше ориентирована на проведение мероприятий, а не на учет того, что в итоге достигнуто; и c) в целом весьма скромный бюджет организации[26]. По имеющейся информации, существуют также опасения, что, учитывая тип организаций, включая их потенциал и культурный контекст, оценка либо была бы практически невозможной, либо не принесла бы конкретную практическую пользу.

43. По мнению инспекторов, причины, приводимые в качестве объяснения отсутствия функции оценки, не являются в полной мере уважительными. Необходимо, чтобы эти организации пересмотрели роль функции оценки в повышении эффективности, результативности и устойчивости их работы. К моменту завершения настоящего доклада МСЭ и ЮНВТО сообщили о том, что они приступили к составлению планов развития функции оценки. **Инспекторы полагают, что в сложившихся обстоятельствах размышлениям на тему разработки институциональных рамок и политики в отношении функции оценки в небольших организациях должна предшествовать выработка четкого видения и стратегий, включая учет таких факторов, как конкретная практическая польза от функции оценки, существующие приоритеты, эффект синергизма и взаимодействие с другими существующими в организации надзорными органами и системами приобретения знаний, а также взаимодействие с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и внешними партнерами.** Случай ЮНВТО, прибегающей к услугам сотрудника по вопросам этики из ЮНОПС в качестве альтернативы созданию своего собственного офиса, является примером того, как на практике можно эффективно оказывать услуги.

[26] В трех организациях из четырех размер совокупных расходов составлял порядка 196 млн. долл. США в год. В 28 организациях – участницах ОИГ годовой бюджет находится в диапазоне 27 млн. долл. США – 5,3 млрд. долл. США.

Таблица 2
Структура функции централизованной оценки: размеры 24 организаций – участниц ОИГ и договоренности в отношении места функции в их структуре

Договоренности в отношении места функции в структуре		*Размер организации, определяемый по объему годового бюджета (в долл. США)*		
		Крупная *1–5,5 млрд. долл. США*	*Средняя* *300 млн.–1 млрд. долл. США*	*Небольшая* *<300 млн. долл. США*
А. Автономная Ч = 11	А1: Функция реализуется через совершенно отдельное подразделение по оценке	ПРООН ВПП ФАО	МОТ ЮНФПА	ЮНИДО
	А2: Функция реализуется через отдельное подразделение, входящее в состав канцелярии исполнительного главы	ЮНИСЕФ	ЮНЕП	ООН-Хабитат Структура «ООН-женщины» УНП ООН
В. Совмещенная Ч = 13	В1: Функция возложена на независимое подразделение внутреннего надзора			
	Функция реализуется через отдельное подразделение с руководителем или директором, которое параллельно осуществляет надзорные функции: *3 организации*	Секретариат ООН/УСВН	ЮНЕСКО БАПОР	
	Функция интегрирована с другими надзорными функциями: *6 организаций*	ВОЗ[27]	МАГАТЭ ВОИС	ИКАО ИМО ВМО
	В2: Функция совмещена с функцией административного управления (политика, планирование, проведение исследований)			

[27] Для этого анализа использованы данные за 2013 год. К числу некоторых недавних изменений относятся изменения в ВОЗ, где в августе 2014 года функция оценки перестала входить в круг обязанностей Управления служб внутреннего надзора, а была выделена в автономную новую функцию «Оценка и организационное обучение».

Договоренности в отношении места функции в структуре	*Размер организации, определяемый по объему годового бюджета (в долл. США)*		
	Крупная	*Средняя*	*Небольшая*
	1–5,5 млрд. долл. США	*300 млн.–1 млрд. долл. США*	*<300 млн. долл. США*
Функция полностью интегрирована с вопросами политики, планирования, управления и проведением исследований:	УВКБ	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД
4 организации			ЦМТ

Основная функция – подготовка докладов в поддержку процесса принятия решений

44. Роль функции централизованной оценки сводится к проведению оценки и подготовке докладов по ее итогам в качестве ее основной функции в поддержку процесса принятия решений по вопросам политики, программ, проектов и оперативной деятельности, а также к решению широкого спектра связанных с оценкой задач в поддержку институционализации функции. В период 2012–2013 годов подразделения по централизованной оценке 24 организаций подготовили 584 доклада по итогам оценок различных типов, из которых: 26% были комплексными и касались тематических, страновых, региональных и глобальных программ; 4% были докладами о совместных оценках; и 64% были докладами по итогам оценок небольших и крупных проектов. Последний вид оценок проектов проводится главным образом небольшими организациями и организациями с преимущественно нормотворческим мандатом. В целом в семи крупных организациях и организациях, где действуют четко прописанные договоренности в отношении места функции децентрализованной оценки в их структуре[28], оценки проектов проводятся главным образом на децентрализованном уровне, и ежегодно проводится более 636 таких оценок[29]. Учитывая их количество, доклады, которые готовятся на централизованном и децентрализованном уровнях, представляют собой огромную базу знаний для системы Организации Объединенных Наций[30].

45. Однако вся эта база знаний системы Организации Объединенных Наций рассредоточена сейчас по подразделениям и веб-сайтам организаций, которые в нее входят. После нескольких лет дискуссий ЮНЕГ создала в сентябре 2014 года открытое хранилище всех докладов по итогам оценок ее членов и подразделений по централизованной оценке. В этом хранилище содержится более 4 800 докладов, начиная с 1997 года, и на данный момент материалы для него предоставили 11 членов ЮНЕГ[31]. Эта база данных может в значительной мере способствовать обмену знаниями и представляет собой серьезную попытку облегчить проведение междисциплинарных анализов и извлечение уроков в интересах использования полученных результатов в масштабах всей системы. В недавнем обследовании, посвященном переменам и вызовам в деятельности системы Организации Объединенных Наций в области развития, рекомендуется создать один портал,

[28] ЮНЕСКО, ВПП, Структура «ООН-женщины», ВОЗ, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ПРООН.

[29] Об этом свидетельствуют данные, которые были предоставлены в отношении децентрализованных оценок в семи организациях.

[30] Если к этому добавить доклады департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций, на которые возложена еще и функция оценки, то их количество резко возрастет.

[31] См. www.uneval.org/evaluation/reports. Пользователи могут совершать поиск докладов по названию учреждения, типу оценки, стране, региону или ключевому слову.

обеспечивающий доступ к базе знаний и публикациям Организации Объединенных Наций, учитывая «общеизвестный факт, заключающийся в том, что в размещенных ООН в Интернете материалах трудно ориентироваться и что они плохо проиндексированы для внешних пользователей»[32]. Предпринятые ЮНЕГ усилия представляют собой шаг к выполнению этой рекомендации.

46. В большинстве случаев выбор объекта оценки основан на сочетании четко определенных стратегических критериев[33]. По имеющейся информации, охват не является адекватным, чтобы реагировать на требования, которые исходят изнутри организации. Отмечается, что главным препятствием для обеспечения адекватного охвата является недостаточность ресурсов. Кроме того, в настоящий момент существует необходимость уделения приоритетного внимания использованию имеющихся ресурсов в целях повышения качества оценок, что тем самым способствовало бы минимизации риска низкого уровня доверия к ним.

Бизнес-модели

47. При проведении этих оценок 24 подразделения по централизованной оценке использовали комбинацию различных бизнес-моделей. Если в предыдущие годы эти подразделения заказывали[34] проведение большого количества оценок независимым внешним консультантам, то на момент проведения настоящего обзора подразделения по централизованной оценке имели полный контроль над проведением оценки и несли всю полноту ответственности за все доклады по ее итогам. Есть несколько исключений. Основной является модель, при которой персонал берет на себя руководящую роль в вопросе администрирования[35] и в обеспечении соблюдения стандартов качества, а также верности и ценности оценки с институциональной точки зрения при работе с проводящими оценки экспертами-консультантами. Бизнес-модели, используемые для администрирования оценки в различных организациях, различаются из-за необходимости способствовать повышению эффективности использования ресурсов и качества и обеспечивать при этом беспристрастность (см. приложение VI).

Кадровое обеспечение и консультанты

48. Администрированием и проведением 584 оценок, которые подразделения по централизованной оценке провели в двухгодичном периоде 2012–2013 годов, занималось 160 сотрудников категории специалистов и руководителей этих подразделений на полной ставке, что составляет около 0,18% от общей численности со-

---

[32] Barbara Crossette, “Is a Better United Nations system possible? Global Experts Respond to an Independent Survey”, 26 May 2014. Available from http://passblue.com/2014/05/26/is-a-better-un-system-possible-global-experts-respond-to-an-independent-survey/.

[33] Эти организации используют сочетание критериев для выбора объекта проводимой оценки, из которых преобладающими являются: a) увязка с организационной стратегией (для 20 организаций); b) внутренний спрос со стороны руководства (для 20 организаций); c) внешний спрос со стороны доноров, как правило, когда есть соглашение о порядке действий (для 17 организаций); d) объем финансирования (для 14 организаций); и e) оцениваемость деятельности (для 12 организаций). К числу других применяемых критериев относятся; оценка рисков (10); учет возникающих глобальных тенденций (9); согласованность с другими планами организаций системы Организации Объединенных Наций (8); и потенциал для увеличения масштабов деятельности на основе оценки (4).

[34] Заказанные оценки находятся под контролем внешних органов, которые проводят их на подряде и представляют доклад по их итогам. Преобладание этой формы в прошлом обусловлено отсутствием независимости у некоторых подразделений по оценке.

[35] Это включает в себя разработку круга ведения, привлечение консультантов по контракту, управление исполнением контрактов, администрирование оценки с должным учетом организационной и институциональной специфики, а также стандартов и руководящих принципов подразделений по оценке и ЮНЕГ, а также гарантию качества.

трудников в организациях[36]. Оценки проводились с использованием услуг 989 экспертов-консультантов, которые, по оценкам, были эквивалентны 32 полным ставкам. Таким образом, сотрудники и консультанты (образуя приблизительно 192 полные ставки[37]) вместе составляли менее 0,3% от общей численности персонала организаций[38], а это соотношение значительно ниже уровня в 0,7%, который был зафиксирован в 1980-е годы. В среднем по всей системе Организации Объединенных Наций каждый сотрудник (плюс консультант) подготавливает каждые два года около трех докладов по итогам оценок различных типов. Эти цифры являются ориентировочными и основаны на имеющейся информации, которая не всегда достоверна и требует осмотрительности при ее интерпретации. Последнее замечание относительно осмотрительности важно, учитывая разрозненные свидетельства, указывающие на то, что сотрудники, занимающиеся оценками, на самом деле работают больше, чем 8 часов в день.

49. Помимо проведения оценок, в среднем 24% своего времени сотрудники посвящают другим видам деятельности, связанным с оценкой или надзорными функциями, исследованиями и стратегическим управлением, а также оказанием содействия проведению децентрализованных оценок. В приложении VII приводится информация о диапазоне задач, решаемых сотрудниками в ответ на возникающие требования. Организации различаются по типу и объему работ, не связанных подготовкой докладов по итогам оценок. Содержащаяся в этом приложении информация важна для демонстрации того, что при анализе действенности и результативности функции централизованной оценки, а также вопросов финансирования функции необходимо принимать во внимание эти виды деятельности, которые, в дополнение к подготовке докладов по итогам оценки, способствуют формированию в организациях культуры оценки.

50. Если в одних областях прогресс налицо, то в других он проявляется неравномерно, в связи с чем многое еще предстоит сделать для обеспечения развития, дальнейшего совершенствования и продвижения функции с должным учетом той роли, которую она могла бы играть в повышении эффективности и устойчивости системы Организации Объединенных Наций. В нижеследующих разделах говорится об уровнях развития функции и излагаются рекомендации по ее совершенствованию. Принципиально важное значение в этой связи имеют более комплексные подходы, хорошо продуманная стратегия, баланс приоритетов и выбор для функции оценки такой позиции в организационной структуре, которая способствовала бы повышению ее конкретной практической пользы и роли в поддержке системы Организации Объединенных Наций, которая в настоящее время находится «на перепутье развития»[39].

---

[36] В основе анализа лежат полные данные, имеющиеся по 17 организациям-участницам. Общие расходы по персоналу в отношении этих 160 сотрудников за двухгодичный период 2012–2013 годов составили порядка 534 711 127 долл. США. Общий объем расходов, связанных с привлечением 989 экспертов-консультантов, составил 21 856 019 долл. США.

[37] Сотрудники и консультанты на полной ставке составляют менее 0,3% от общей численности сотрудников организаций. Нет никаких контрольных параметров, с которыми можно было бы сопоставить это соотношение. Оно, однако, меньше зафиксированного в 1981 году соотношения в 0,7%, о чем говорилось в пункте 36 выше.

[38] Это оценка-брутто, основанная на имеющихся данных. В основе оценки лежат данные 2012 года по 52 915 сотрудникам (исключая департаменты Секретариата, поскольку они не были охвачены исследованием).

[39] Bruce Jenks and Bruce Jones, “United Nations Development at a Crossroads” (2013, Center on International Cooperation, New York University).

B. Эффективность функционирования на организационном уровне: общие моменты и отличия между организациями

Вывод 2: Во всех организациях системы Организации Объединенных Наций наблюдается значительный прогресс в достижении общего уровня развития функции централизованной оценки с точки зрения соблюдения стандартов, установленных для основных компонентов, из которых складывается функция оценки с высоким коэффициентом полезного действия (т.е. *институциональные рамки; актуальность и готовность к возникающим вызовам; независимость; качество и полезность*). Вместе с тем с точки зрения уровня и характера развития этих компонентов между организациями существуют существенные различия. Если исходить из уровня и темпов развития различных компонентов, то по уровню зрелости или развития этой функции все организации могут быть разбиты на четыре категории.

51. Хронологический анализ эволюции функции централизованной оценки в системе Организации Объединенных Наций, начиная с 1977 года, свидетельствует о прогрессе в обеспечении зрелости задействованных при этом систем: a) одни системы для этой функции были в процессе разработки или находились в зачаточном состоянии; b) другие были разработаны, но применялись на разовой основе или интегрировались с другими системами; и c) в третьи были хорошо интегрированы и выходили на более высокие уровни функционирования систем, а также демонстрировали более широкий стратегический перспективный подход к повышению качества, актуальности и действенности функции оценки.

52. Как показано в приложении VIII и если судить по высказываниям различных должностных лиц системы Организации Объединенных Наций, участвовавших в развитии функции централизованной оценки, имеющиеся данные указывают на то, что с точки зрения темпов и масштабов для этого развития были характерны и взлеты, и падения, и были времена, когда в развитии функции ничего не происходило. Развитие функции централизованной оценки, как представляется, активизировалось с середины 2000-х годов, что было связано с: a) серьезными усилиями по обеспечению подотчетности в плане результатов, ценности или значимости деятельности системы Организации Объединенных Наций; b) проводимыми ОИГ обзорами систем управления и надзора и рекомендациями по созданию подразделений по оценке, независимо от того, насколько мала организация; и c) развитием профессиональной оценки в системе Организации Объединенных Наций под эгидой ЮНЕГ и обнародованием ее норм и стандартов в 2005 году[40]. Эти нормы и стандарты обеспечивают систематическую институциональную основу для развития функции оценки и надзора за ее проведением. Они также внесли свой вклад во внедрение стандартов, на основе которых проводился всесторонний анализ функции оценки, отраженный в настоящем исследовании[41].

53. Что касается нынешнего уровня развития, то анализ компонентов был основан на приведенной в таблице 3 ниже оценочной шкале, где прогресс по пяти компонентам функции определяется с указанием пяти возможных уровней зрелости функции. Подробную информацию о методе оценки можно найти в шкале зрелости ОИГ и в справочных материалах, размещенных на веб-сайте ОИГ.

---

[40] См. www.uneval.org.

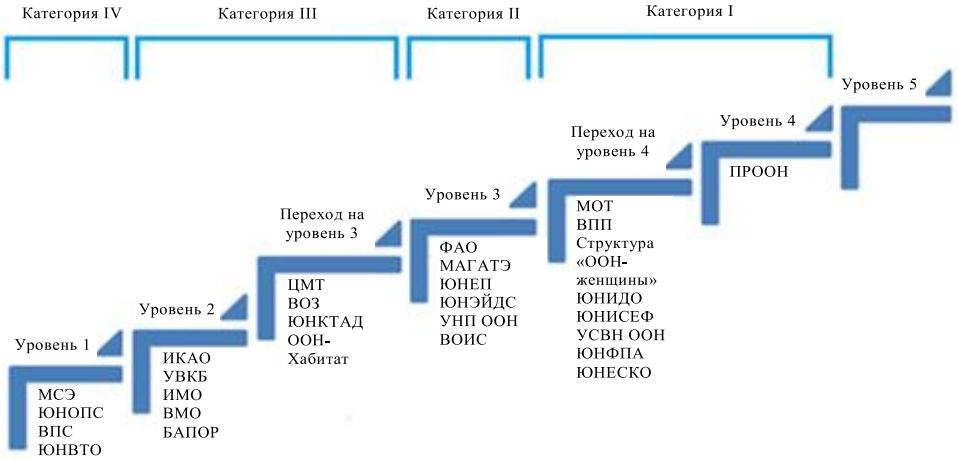
[41] К числу других примененных стандартов относятся стандарты, использованные также для сопоставления по контрольным параметрам институциональных рамок многосторонних организаций при оценке организаций системы Организации Объединенных Наций.

Таблица 3
Уровни развития функции централизованной оценки (уровни зрелости)

Уровень зрелости или уровень развития	*Диапазон оценки*	*Описание ситуаций, характеризующих достижение установленных контрольных показателей**
Уровень 1 **Зачаточное состояние** *очень низкий*	1–2	Либо отсутствие компонентов системы, либо их наличие в зачаточном состоянии: в лучшем случае организация только выясняет, каким образом внедрить систему оценки и что для этого необходимо с точки зрения ожидаемых результатов, систем, механизмов и структуры управления.
Уровень 2 **Оценки на разовой основе** *низкий*	3–4	Оценка проводится на разовой основе: какие-то элементы различных компонентов функции в наличии имеются, но полной слаженности между ними нет, как нет и четко очерченных институциональных рамок.
Уровень 3 **Оценки на систематической основе и по заведенному порядку** *средний**	5–6	Функция вполне четко определена: ключевые параметры и механизмы различных компонентов в наличии имеются, деятельность осуществляется не на разовой основе, а по заведенному порядку и с определенной степенью стабильности. Акцент делается на повышении уровня интеграции, качества и институционализации элементов. Функция как таковая ориентирована в основном на внутреннюю оценку.
Уровень 4 **Доводка и расширение использования** *высокий*	7–8	Интеграция и институционализация элементов компонентов функции во многом обеспечены, и акцент смещается в сторону повышения конкретной практической пользы для организации и для системы Организации Объединенных Наций в целом. Более пристальное внимание уделяется партнерствам и альтернативным путям повышения эффективности, результативности, устойчивости и действенности.
Уровень 5 **Обновление** *очень высокий*	9–10	На этом этапе акцент делается на функции как на основном факторе изменений в конкретной организации, в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций, а также на национальном, региональном и международном уровнях. Акцент делается также на содействии внедрению самых современных методов оценки и дальнейшем и комплексном повышении значимости оценки на всех уровнях (в конкретной организации, в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций, а также на международном и национальном уровнях).

54. На диаграмме II ниже показано, каким образом 28 организаций –участниц ОИГ подразделяются на четыре различные категории, если оценивать их по «уровню общего развития» всех компонентов их отдельных функций оценки.

Диаграмма II
Общий уровень зрелости функции централизованной оценки в 28 организациях – участницах ОИГ



55. Если резюмировать информацию о месте организаций в каждой категории в 2013 году, то основные моменты и отличительные особенности сводятся к следующему:

- *В категорию I* входит девять организаций, где большинство необходимых систем и стратегий, поддерживающих функцию централизованной оценки, имеются в наличии и хорошо институционализированы. Они оцениваются как имеющие показатель успешного достижения контрольных параметров, установленных для компонентов функции, на уровне в среднем 65%. Стоящая перед ними задача заключается главным образом в изыскании путей расширения использования и повышения действенности продуктов оценки и применении сбалансированного подхода к удовлетворению растущего спроса, в том числе за счет выполнения ключевой роли в реагировании на возникающие организационные и глобальные вызовы. Образующие эту категорию организации являются в основном фондами и программами (пять), имеют автономную функцию централизованной оценки (семь) и считаются крупными или средними организациями (шесть). Следует отметить, что уровень развития функции в фондах и программах отвечает ожиданиям, учитывая, что в своей деятельности в целях развития они уже давно сотрудничают с донорами, которые требовали проведения оценок финансируемых ими проектов. При этом важно, однако, отметить, что статистический анализ не показывает наличия существенных различий в уровне развития функции между фондами и программами и специализированными учреждениями. Организации в этой категории выделяют на цели оценки существенные ресурсы и имеют немало сотрудников категории специалистов на должностях более высоких классов.

- *К категории II*, которая отражает средний уровень развития функции оценки, относится шесть организаций. Значительное количество необходимых систем и стратегий, поддерживающих функцию централизованной оценки, в наличии имеются, но они еще не полностью введены в действие. В силу этого основное внимание по-прежнему направлено на то, чтобы вывести функцию централизованной оценки на устойчивый уровень развития, а не

на то, чтобы расширять использование результатов оценок, повышать их действенность или применять подход, ориентированный на расширение внешних контактов, в интересах повышения конкретной практической пользы оценки. Взятые вместе, организации в этой категории имеют средний показатель достижения контрольных параметров, установленных в настоящем исследовании по каждому из пяти компонентов, на уровне в среднем 56%. В организациях, входящих в эту категорию, на цели оценки существенные ресурсы не выделяются. Следует отметить, что по сравнению с категорией I, они привлекают к проведению оценок большое число консультантов.

- *Категорию III* образуют девять организаций, в которых полный набор необходимых систем и стратегий имеется в наличии, но они не действуют на полную мощность или не действуют на комплексной основе. С точки зрения уровня зрелости организации в этой категории находятся на уровне ниже среднего. К этой категории относятся в основном: a) небольшие организации (с бюджетом менее 300 млн. долл. США), где функция оценки совмещена с функциями аудита, надзора или административного управления применительно к вопросам политики и планирования; и b) крупные или средние организации, в которых функция оценки также совмещена и которые сталкиваются с теми же проблемами, что и небольшие организации. У организаций в этой категории показатель успешного достижения контрольных параметров находится в среднем на уровне 40% и не попадает в средний диапазон, и им предстоит еще многое сделать в плане развития этой функции. Организации в этой категории, если их сравнивать с другими, не располагают для проведения оценок значительным числом сотрудников категории специалистов на должностях высоких классов (С-4–Д-2).
- *Категория IV* включает в себя ВПС, ЮНВТО, МСЭ и ЮНОПС. В этих организациях пока нет своего подразделения по централизованной оценке, хотя какие-то формы оценки существуют в зачаточном состоянии. Как отмечается в пункте 43 выше, МСЭ и ЮНВТО инициировали процессы, ведущие к развитию четко сформулированной функции.

Дополнительные сведения о различиях, существующих между организациями, содержатся в справочных материалах, размещенных на веб-сайте ОИГ.

Вывод 3: Имеющиеся факты указывают на то, что те организации, где функции оценки совмещены с надзорной функцией или интегрированы с функцией административного управления, в целом отстают в плане развития функции. В особой степени это касается небольших организаций, где ограниченность ресурсов является определяющим фактором при принятии решения о совмещении этой функции. Если говорить о совмещении функций и ограниченности ресурсов, то и в том и в другом случаях бывают, однако, исключения. Критериями успеха являются: наличие такой административно-управленческой структуры, при которой учитываются стратегическая роль и конкретная практическая польза от оценки по сравнению с другими надзорными функциями, выделение достаточных ресурсов и обеспечение качества оценки.

56. Статистический анализ 24 организаций, где есть подразделения по централизованной оценке, показывает, что автономные функции более развиты, чем совмещенные, а в крупных и средних организациях функция оценки более развита, чем в небольших организациях. Так, если взять *девять организаций категории III со средними или низкими показателями эффективности*, то во всех девяти организациях функция централизованной оценки является совмещенной: в

пяти организациях с функцией административного управления, а в четырех с другими надзорными функциями. Шесть из них являются небольшими организациями (с годовыми бюджетом менее 300 млн. долл. США). Эта зависимость проиллюстрирована в таблице 4 ниже.

Таблица 4
Уровень развития функции оценки, определяемый по объему общего годового бюджета организации и месту функции централизованной оценки в структуре организации

	Небольшая		Средняя		Крупная	
	Организация	*Балл*	*Организация*	*Балл*	*Организация*	*Балл*
Автономная	УНП ООН	5,2	МОТ	6,7	ВПП	6,7
	ЮНИДО	6,4	ЮНЕП	5,8	ПРООН	7,1
	Структура «ООН-женщины»	6,4	ЮНФПА	6	ЮНИСЕФ	6,3
	ООН-Хабитат	4,2			ФАО	5,9
Совмещенная с административным управлением	ЦМТ	4,9	ЮНЭЙДС	5,3	УВКБ	3,8
	ЮНКТАД	4,4				
Совмещенная с надзором/аудитом	ИМО	3,7	ЮНЕСКО	6,1	УСВН ООН	6,2
	ВМО	3,5	БАПОР	3,4	ВОЗ	4,7
	ИКАО	3,9	ВОИС	5,2		
			МАГАТЭ	5,9		

3,0–4,9 = ниже среднего и низкий	**5,0–6,0 = средний**	**6,1–8,0 = выше среднего и высокий**

57. При этом важно, однако, отметить, что встречаются *очаги передового опыта*, указывающие на то, что ни один из этих факторов – размер организации или совмещение функции – *не мешает* развитию функции высокого уровня, так как в обоих случаях есть исключения. Когда небольшие организации инвестируют в функцию (с хорошей бюджетной поддержкой, большим числом сотрудников по оценке категории специалистов на должностях более высоких классов, четким пониманием роли и конкретной практической пользы функции и поддержкой со стороны организации), как и в случае Структуры Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), которые относятся к категориям I и II, то уровень развития функции является выше среднего. Точно так же тот факт, что крупные и средние организации или структуры типа УСВН и Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), где функция совмещена, но осуществляется отдельно от совмещенных функций надзора, являются достаточно хорошо укомплектованными кадрами или обеспеченными ресурсами и функционируют на уровне выше среднего уровня, еще раз указывает на то, что само по себе совмещение не предопределяет низкую эффективность.

58. Анализ факторов, объясняющих эту ситуацию, показывает, что проблема, связанная с совмещением функции оценки с функциями надзора в некоторых организациях, заключается в ощущении того, что она в этом случае утрачивает свою идентичность. Анализ показывает, что это выражается в снижении конкретной практической пользы функции оценки, включая ее устойчивость и гибкость в плане реагирования на изменения и формирования культуры оценки и самообучающейся организации. Кроме того, в ряде случаев, когда речь идет о небольших подразделениях и/или подразделениях с совмещенными функциями, механизмы гарантии и повышения качества, такие как коллегиальные оценки и проверки качества докладов, являются слабыми, что, возможно, отражает незначительный объем инвестиций в эту функцию. Точно так же заметность функции и конкретная практическая польза от нее являются ограниченными или не могут быть в полной мере обеспечены, поскольку эти организации, как правило, не представляют своим директивным органам полный годовой доклад по итогам оценки и не обсуждают его с ними. Статистический анализ показал, что это обсуждение с директивными органами является тем видом деятельности, который, как было установлено, является наиболее значимым с точки зрения обеспечения заметности и развития функции. В большинстве случаев информация по оценке включена в годовой доклад вместе с информацией о других надзорных мероприятиях. Эти факторы следует принимать во внимание в интересах наращивания потенциала и повышения заметности функции оценки во всех организациях, где она совмещена с другими функциями.

59. Анализ показывает, что вопреки ожиданиям организации, где функция оценки интегрирована с другими функциями административного управления, такими как стратегическое планирование, исследования и общее руководство, не могут похвастаться более высокими показателями использования результатов оценки или более сформировавшейся культурой самообучения. Нередко делается предположение о том, что благодаря двум последним факторам такое совмещение функций приносит конкретную практическую пользу. Однако такие организации с совмещенными функциями необязательно имеют значительно более высокие показатели в плане достижения успехов в формировании культуры оценки или самообучения. Анализ характера сильных и слабых сторон таких функций не позволяет выявить сколько-нибудь явную тенденцию к обеспечению слаженности усилий или установлению приоритетов, что свидетельствует о применении разового подхода к функции оценки.

60. Осуществление изложенной ниже рекомендации будет способствовать повышению эффективности функции.

Рекомендация 1

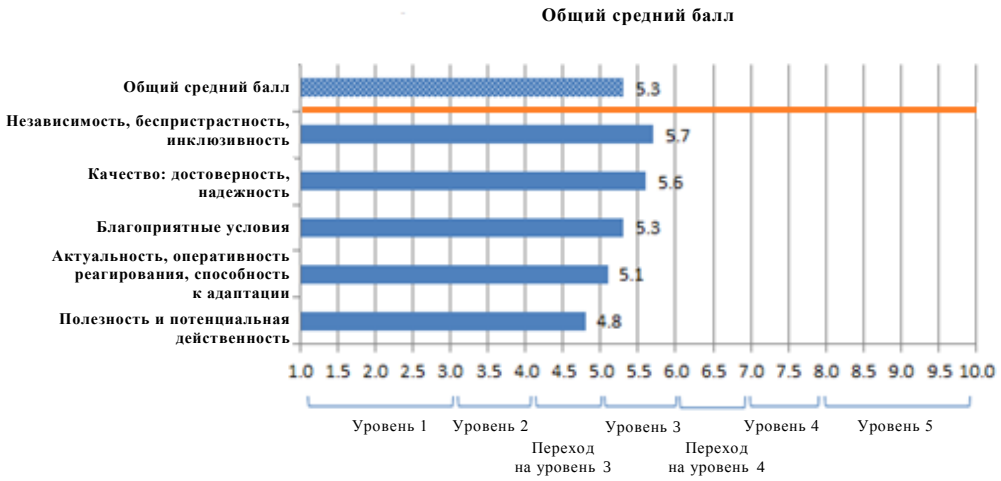
Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, где функция централизованной оценки является совмещенной и интегрированной с другими функциями надзора или административного управления, эту функцию следует укреплять и обеспечивать ее качество, целостность, заметность и конкретную практическую пользу.

C. Компоненты функции: сильные стороны, проблемы и системные сдерживающие факторы

Вывод 4: Уровень развития четырех компонентов функции (*благоприятные условия, актуальность, независимость и качество*) в 24 организациях является относительно одинаковым, и все они имеют средний балл по шкале зрелости. Этого, однако, нельзя сказать о пятом компоненте – полезности функции с упором на использование результатов оценки. Уровень развития этого компонента значительно ниже: по шкале оценки он ниже среднего. В целом у каждого компонента есть как сильные, так и слабые стороны. Характер сильных и слабых сторон часто отражает дисбаланс в системе, системные сдерживающие факторы и различия в системе ценностей или факторах риска, которые могут быть общими для всех организаций.

На диаграмме III ниже приводится иллюстрация этого вывода и показан уровень развития пяти компонентов функции.

Диаграмма III
Уровень развития и средний балл по каждому из пяти компонентов оценки



61. На основе анализа заключений в отношении сильных и слабых сторон каждого из пяти компонентов функции по каждому из них можно сделать следующие наблюдения и выводы.

Компонент 1
Благоприятные условия, институциональные рамки и вспомогательные системы

62. В одном из ранних докладов ОИГ сказано следующее: *«...даже при наличии самых благих намерений тщательно разработанные системы оценки не могут обеспечить успех без наличия спроса и твердой поддержки со стороны руководящих и директивных органов, а также со стороны руководства и сотрудников всей организации. Они не смогут выжить и без четко очерченных институциональных рамок, которые складываются из политики, норм, правил игры и стандартов»*[42].

[42] «Состояние внутренней оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций», JIU/REP/85/10.

63. В таблице 5 показаны сильные и слабые стороны этого компонента с учетом применимых к нему показателей. Ниже резюмируются результаты анализа некоторых основных тенденций, характеризующих этот компонент, и сделанные выводы.

Таблица 5
Благоприятные условия – сильные стороны и проблемы

Области, где достигнут прогресс	*Области, где есть отставание*
• Мандаты/резолюции руководящих и директивных органов в отношении оценки • Структура управления с четко очерченным кругом обязанностей и полномочий • Роль государств-членов/директивного органа (с упором на подотчетность) • Политика оценки, опирающаяся на нормы и стандарты ЮНЕГ • Периодический обзор хода осуществления политики и ее пересмотр • Использование неосновных ресурсов для содействия реализации программы • Нормы и стандарты ЮНЕГ и их принятие и адаптация	• Обеспеченность достаточными ресурсами • Четко очерченные нормативные рамки, определяющие выделение ресурсов • Лидерская роль руководителей старшего звена и значимость оценки и ее продвижение в организации • Организационная культура, ориентированная на результат, подотчетность, оценку и самообучение и прочно укоренившаяся в организации • Видение и стратегия в привязке к организации • Взаимодействие с другими системами управления знаниями, надзора/аудита и инспекций, а также содействия принятию решений – стратегическое взаимодействие имеет принципиально важное значение

Роль государств-членов, мандаты и политика

Вывод 5: Представляется, что одной из главных причин, по которым многие организации обеспечили институционализацию систем и политики оценки, является неизменно большой спрос на эту функцию. Этот устойчивый спрос подпитывается в основном директивными органами. Это, однако, привело к тому, что подразделения по оценке в основном сосредоточены на удовлетворении требований обеспечения подотчетности. Развитию функции способствовала также разработка политики в области оценки на основе норм и стандартов ЮНЕГ. Структура этих норм и стандартов во многом также продиктована соображениями обеспечения подотчетности.

64. Ключевую роль в формировании институциональной базы для оценки сыграли резолюции Генеральной Ассамблеи, а также мандаты и политика организаций. Начиная с 1980-х годов, принято большое количество резолюций. В период с 2000 по 2013 год было принято три резолюции по функции оценки[43]. Важную роль в руководстве процессом формирования политики в области оценки и в ее осуществлении играют государства-члены. Как показывает анализ, в тех организациях, где участие государств-членов является менее активным, функция оценки

[43] A/58/587, A/RES/59/250, A/59/488Add.1, A/62/424/Add.2, A/RES/62/208/19, A/RES/67/226, A/RES/67/226 (27 of 30), A/RES/67/226 (28 of 30).

находится на более низком уровне развития. Государства-члены, однако, больше всего сосредоточены на обеспечении подотчетности с точки зрения достигнутых результатов и использования ресурсов, нежели на достижении других целей функции оценки. Эта сосредоточенность на подотчетности весьма важна для удовлетворения потребностей в обеспечении эффективности оказания помощи и для получения максимальной отдачи от помощи, но ее следует лучше уравновешивать более глубоким пониманием ключевых факторов функции оценки, которые способствуют повышению эффективности развития (см. также вывод 6 в следующем разделе).

65. На процесс институционализации функции значительно повлияло введение норм и стандартов ЮНЕГ в 2005 году, в результате чего большинство организаций привело свою политику в соответствие с ними. Две трети организаций системы Организации Объединенных Наций имеют политику в области оценки, которую они стремятся привести в соответствие с нормами и стандартами ЮНЕГ, в то время как остальные работают в общих организационных рамках механизма подотчетности. Политика в области оценки сыграла важную роль в очерчивании рамок этой функции, т.е. ее миссии, роли, круга полномочий и обязанностей, видов проводимых оценок и структур для оценки. Следует отметить, что структура норм и стандартов ЮНЕГ во многом также продиктована соображениями обеспечения подотчетности.

66. Разработка политики в области оценки сыграла ключевую роль и в развитии функции. Анализ содержательной части проводимой политики в области оценки показывает, что организации в значительной степени учли в ней нормы и стандарты ЮНЕГ. Это и неудивительно, принимая во внимание то обстоятельство, что все 24 организации, располагающие подразделениями по централизованной оценке, являются членами ЮНЕГ. Несмотря на вышесказанное, только у 46% из этих организаций, как было установлено, выработана политика, в которой детально описывается, каким образом они адаптировали нормы и стандарты ЮНЕГ и включили в нее другие нормы, вписывающиеся в контекст организации. Следует, однако, иметь в виду, что политика, которая не в полной мере увязана с приоритетами организации и возникающими перед ней вызовами, на которые она должна реагировать, скорее всего, будет менее актуальной. Большинство этих организаций, за исключением трех (Международная организация труда (МОТ), ЮНЕСКО и Структура «ООН-женщины»), не имеют общеорганизационной стратегии в отношении функции оценки и не используют ее для руководства процессом разработки политики. **Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется обеспечить разработку четко сформулированной, согласованной и всеобъемлющей стратегии, увязанной с организацией и ее планами по проведению реформ в нынешнем контексте. Это относится и к небольшим организациям, для которых налаживание взаимодействия внутри организаций и между ними имеет большое значение для повышения результативности при сохранении профессиональной безупречности функции оценки и ее конкретной практической пользы для организации.**

Культура самообучения и лидерство

Вывод 6: В ответ на решения руководящих органов большинство организаций системы Организации Объединенных Наций сосредоточило свои усилия на оценке в основном как на эффективном механизме обеспечения своей подотчетности. В отличие от этого, столь же пристальное внимание не уделялось обеспечению того, чтобы функция оценки была вплетена в ткань организации и играла свою роль в ее развитии и чтобы результаты оценки были использованы для стратегического позиционирования организации,

позволяющего ей реагировать на постоянно меняющуюся конъюнктуру. Уделение внимания этому аспекту оценки имеет принципиально важное значение для обеспечения устойчивости функции, особенно учитывая быстрые темпы перемен, возникающие требования и сложные вызовы. Процесс развития функции оценки с перекосом в сторону обеспечения подотчетности и в ущерб формированию самообучающейся организации снижает значимость и устойчивость функции.

67. Хотя культура, ориентированная на обеспечение подотчетности, продолжает играть весьма важную роль, изменения в глобальной динамике и потребности, возникающие в международном контексте, в том числе в ходе текущей дискуссии по повестке дня в области развития на период после 2015 года, требуют уделения более пристального внимания самообучению и формированию культуры самообучения и оценки (т.е. самообучающейся организации).

68. Определение самообучающейся организации, приведенное в пункте 9 выше, а также мнения, высказанные в ходе консультаций, служили ориентиром при формулировании рубрик (т.е. критериев, стандартов и уровней развития) в шкале зрелости. В приложении IX приведены показатели в отношении самообучающейся организации и культуры оценки, по которым была собрана информация. Рубрики или стандарты эффективной деятельности, использованные в ходе этого анализа, можно найти в составленной ОИГ шкале зрелости функции централизованной оценки, которая размещена на веб-сайте ОИГ вместе с остальными справочными материалами.

69. Анализ самообучающейся организации охватывал следующие вопросы: a) насколько прочно укоренилась в организации культура, ориентированная на результаты, самообучение и подотчетность; b) использование результатов оценки теми, кто может извлечь наибольшую пользу из оценки (обучение по принципу «двойной петли»); c) обмен информацией и формирование сообществ специалистов-практиков на основе фактологической информации; d) способность к адаптации, непрерывное преобразование и самообновление функции и способность созидать и генерировать знания, а также вносить свой вклад в продвижение оценки деятельности в области развития; и e) налаживание стратегических связей и взаимодействия с другими функциями надзора и генерирования знаний.

70. Результаты анализа, отраженные в приложении IX, свидетельствуют о том, что система Организации Объединенных Наций функционирует на уровне ниже среднего по показателям, которые определяют самообучающуюся организацию, включая ситуации, когда культура, ориентированная на результаты и оценку, стала частью ткани организации. Анализ показывает, что наиболее сильными сторонами системы Организации Объединенных Наций в деле формировании самообучающейся организации являются: a) обмен знаниями и формирование сообществ специалистов-практиков; b) непрерывная оценка и адаптация функции; и c) усилия, направленные на то, чтобы вносить вклад в продвижение оценки деятельности в области развития. Наиболее слабыми моментами в работе являются: a) установление стратегических связей со смежными функциями (другими надзорными органами и системами управления знаниями); b) информационно-разъяснительная работа и поддержка функции децентрализованной оценки или национальных или других партнерских систем; и c) использование оценки для принятия решений и мер. Эти моменты обсуждаются в нижеследующих разделах, где говорится об условиях, необходимых для повышения действенности функции с точки зрения реагирования на перемены и вызовы, а также в главе о функции децентрализованной оценки.

71. Важно отметить, что ряд организаций в последние годы сосредоточил свои усилия на формировании самообучающейся организации. К их числу относятся: Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и МОТ. ВОЗ провела серьезную реструктуризацию своей функции оценки, и в августе 2014 года она сформировала автономное подразделение по оценке как часть новой функции по «оценке и самообучению в организации».

72. Принципиально важное значение для формирования самообучающейся организации имеют наличие лидерских качеств у руководства организации и создание системы стимулирования, при которой ценятся инновации и умение управлять рисками в интересах предотвращения практики применения робких и застрахованных от ошибок подходов, не способных служить ответом на возникающие вызовы. Для обеспечения успешного осуществления функции оценки требуются сильные лидерские качества, которые играют важную роль в определении курса и управлении рисками, сопряженными с внедрением инноваций. Имеющиеся факты указывают на то, что показатели организаций, касающиеся ключевых лидерских качеств и практики руководства, не являются очень высокими. В среднем только четыре организации демонстрируют высокие показатели с точки зрения соответствия всем критериям, используемым для оценки лидерства. Руководство организаций оценивалось по пяти лидерским качествам, отслеживаемым ОИГ[44] (см. приложение X). Анализ сильных и слабых сторон показывает, что роль лидеров находится на уровне выше среднего в решении задач, связанных с обеспечением подотчетности и независимости. Высокие показатели по этому критерию демонстрируют 11 организаций. Что касается институционализации оценки и формирования видения функции и соответствующей стратегии, то здесь дела обстоят хуже. Осуществление изложенной ниже рекомендации будет способствовать выработке стратегического подхода и повышению эффективности функции.

Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует сбалансированно подходить к реализации предназначения оценки, которое состоит в обеспечении подотчетности и формировании самообучающейся организации, располагающей соответствующими системами стимулирования инноваций, готовности идти на риск и междисциплинарного подхода.

Ресурсы, финансирование и соответствующие нормы в отношении бюджетных ассигнований

Вывод 7: Для поддержания уровня зрелости функции централизованной оценки и обеспечения адекватного охвата аспектов, подлежащих оценке, с гарантией ее надлежащего качества и действенности, необходимы предсказуемое выделение достаточных ресурсов и правильное распоряжение ими. Во многих организациях, особенно небольших, функции оценки не обеспечены достаточными ресурсами: их финансирование нестабильно и непредсказуемо. Как правило, нет никаких нормативных рамок, которые служили бы

[44] К лидерским качествам ОИГ относит лидерство с опорой на систему ценностей, личный пример, информацию и коммуникацию, умение повести за собой и наладить дисциплину, участие в процессе использования результатов оценки и вовлеченность в него.

ориентиром и гарантией для бюджетных ассигнований. Только три организации закрепили в своей политике в области оценки установленные нормы в отношении бюджета, однако делалось это, как представляется, на разовой основе, и под эти нормы не был подведен прочный фундамент в виде тщательной калькуляции издержек и глубокого анализа финансовых факторов. Определение того, из чего должны складываться эти аналитические рамки, не было приоритетом, отчасти из-за ряда трудностей, в том числе из-за того, что в структуре бюджета подразделений по оценке не отражены все компоненты функции, и эта структура не позволяет проводить сравнения различных организаций или их сопоставление по контрольным параметрам.

Недостаточное и непредсказуемое выделение ресурсов

73. Исходя из информации, предоставленной руководителями подразделений по оценке, и предварительного анализа того, что требуется для удовлетворения возникающих потребностей, можно сделать вывод о том, что функция централизованной оценки в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций во многом не обеспечена достаточными ресурсами. На ее долю приходится в среднем 0,3% организационных расходов. Анализ показывает, что инвестиций в размере 0,3% недостаточно для отладки в организациях функции высокого качества таким образом, чтобы система Организации Объединенных Наций могла увидеть, каких положительных сдвигов она добивается в мире и в жизни людей, которым она призвана помогать.

74. За исключением двух небольших организаций (Структура «ООН-женщины», где доля подразделений по централизованной и децентрализованной оценкам составляла в бюджете 2013 года 1,3%, и ЮНИДО, где доля подразделения по централизованной оценке составляла 0,5%) в большинстве других организаций финансирование находится в диапазоне 0,05–0,39%. Результаты статистического анализа, проведенного в рамках настоящего исследования, свидетельствуют о важности адекватного финансирования, поскольку они показывают высокую степень корреляции между тем, что считается адекватным уровнем финансирования и оцениваемым уровнем зрелости функции оценки. Кроме того, организации в категории I, демонстрирующие высокие показатели, и организации с автономными подразделениями по оценке выделяют на цели оценки относительно больше ресурсов.

75. В 13 организациях с наборами данных, достаточными для проведения анализа, на долю неосновных ресурсов приходится 24% ресурсов по этой группе, хотя и с сильным разбросом между организациями. Согласно имеющейся информации, неосновные ресурсы в значительной степени способствуют осуществлению программ, связанных с оценкой. Однако такие ресурсы являются также непредсказуемыми, влекут за собой большие операционные издержки и влияют на стабильность, актуальность охвата, результативность и независимость функции. Хотя анализ был проведен на основе данных, объем которых был недостаточен для того, чтобы прийти к твердому выводу, его результаты (не достигающие уровня статистической достоверности), как представляется, показывают, что организации со значительным объемом основного финансирования, как правило, имеют более высокий уровень развития функции оценки. Кроме того, они, как правило, принимают энергичные меры для гарантии независимости, снижения операционных издержек и эффективного использования неосновных ресурсов для содействия осуществлению деятельности. Они также демонстрируют более высокий уровень независимости по сравнению с организациями с более значительным объемом неосновных ресурсов (см. приложение XI).

Нормы в отношении бюджета и основа для их установления

76. Задача сохранения бюджетных ассигнований в общем на цели оценки в нынешнем контексте урезания бюджетов и организационных реформ является предметом озабоченности ключевых заинтересованных сторон. В целом можно говорить об отсутствии норм и нормативных или ценностных рамок, которые регулировали бы бюджетные ассигнования. По общему мнению, установление норм в отношении бюджета помогает привлекать внимание к значимости функции и гарантировать ее жизнеспособность. Четко прописанные нормы в отношении бюджетных ассигнований установлены в четырех организациях (в Структуре «ООН-женщины», Фонде Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), ЮНИСЕФ и ВОЗ). При разработке своих норм они используют различные параметры, однако не совсем ясно, что именно служит финансовой основой для определения таких норм[45].

77. Различные подходы к установлению бюджетных норм являются, по мнению руководителей подразделений по оценке, проблемой, затрудняющей сопоставление организаций по контрольным параметрам и стандартизацию в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Во-первых, установление норм в привязке к бюджету по программам предполагает, что оцениваются только программы, тогда как, помимо этого, подразделения по оценке в системе Организации Объединенных Наций осуществляют широкий спектр других связанных с оценкой мероприятий, имеющих важное значение для организаций. Во-вторых, оценки, проводимые сегодня, являются более сложными, чем типичные оценки деятельности в прошлом. Таким образом, при определении финансовой основы необходимо принимать во внимание комплексный характер и качество различных видов оценок. В-третьих, различия в размерах и мандатах организаций, имеющие последствия для видов проводимых оценок, говорят о том, что универсального подхода быть не может, в связи с чем возникает необходимость учитывать эффект масштаба[46]. Этот принцип подталкивает небольшие организации к тому, чтобы тратить в относительном выражении больше, чем тратят более крупные организации. В этой связи существует единое мнение, что в зависимости от мандата организации, ее размера, вида оценок, роли функции в институционализации и поддержке усилий по укреплению децентрализованной оценки, национального потенциала в области оценки и партнерств в деле проведения оценок

[45] Для Структуры «ООН-женщины» целевой показатель ассигнований на цели централизованной и децентрализованной оценок установлен на уровне 3% от бюджета по программам; в ЮНФПА показатель ассигнований на цели централизованной и децентрализованной оценок установлен на уровне до 3% от общего бюджета по программам. В ВОЗ применительно к централизованной и децентрализованной оценкам он установлен в диапазоне 3–5% бюджета по программам. Политика ЮНИСЕФ заключается в выделении на цели оценки 1% от всех средств по программам. В связи с тем, что у трех столь разных по размеру организаций (ВОЗ, ЮНФПА и Структура «ООН-женщины») норма установлена на одном уровне, возникает вопрос о том, что лежит в основе установления этих норм. Эти нормы, тем не менее, свидетельствуют об усилиях, направленных на определение ценности функции оценки в организации и гарантию ее жизнеспособности.

[46] Определение эффекта масштаба: «Преимущество в части издержек, которое возникает в результате увеличения объема производства. Эффект масштаба возникает из-за обратной связи между количеством произведенной продукции и затратами на единицу продукции; т.е. чем больше количество произведенных товаров, тем ниже затраты на единицу продукции, потому что эти затраты делятся на большее количество товаров. Эффект масштаба может также способствовать снижению переменных затрат на единицу продукции из-за повышения операционной эффективности и эффекта синергизма. Эффект масштаба может быть двух основных видов: внутренний – возникающий внутри компании; и внешний – возникающий в силу действия внешних факторов, таких как размер отрасли» (Investopedia.com).

имеет смысл рассмотреть возможность выделения на цели оценки средств в диапазоне 0,5–3% от бюджета организации.

78. В дополнение к этим факторам есть необходимость мыслить стратегическими категориями при калькуляции издержек, связанных с централизованными оценками, принимая во внимание эффект взаимодополняемости и синергизма от других функций, который обеспечивает фактологическую основу для принятия решений в организации. В связи с этим существует необходимость принимать во внимание функцию децентрализованной оценки, работу надзорных органов, связанную с оценкой деятельности организаций, и роль системы управления знаниями в обобщении всех накопленных знаний для извлечения из них уроков для организаций. Все эти функции обеспечивают разнообразную фактологическую основу для принятия решений в организации. Необходимо также принимать во внимание характер деятельности каждого учреждения: одни функционируют в одной географической точке, другие – в нескольких, они могут действовать в разных контекстах, одни занимаются оказанием услуг, другие выполняют административно-управленческую работу.

79. Этот набор факторов следует принимать во внимание при разработке нормативных рамок для выделения ресурсов. Рекомендуется построить типологию видов деятельности Организации Объединенных Наций, которая позволила бы подкреплять те или иные подходы к оценке выделением соответствующих ресурсов. Отдельные члены ЮНЕГ усматривают необходимость проанализировать и разработать для различных типов организаций параметры и систему контрольных показателей, которые служили бы ориентиром при установлении норм в отношении бюджета для целей выделения ресурсов. Это было бы важным шагом, который принес бы пользу не только системе Организации Объединенных Наций, но и большому количеству других партнеров по развитию, включая двусторонние и многосторонние организации. Факты, касающиеся бюджетных ассигнований и применимых норм, указывают на то, что эти партнеры по развитию сталкиваются с теми же проблемами, о которых говорилось выше[47].

Калькуляция издержек и структура бюджета

80. Учитывая существующие проблемы, связанные с установлением бюджетных норм применительно к функции оценки, необходимость составления и отслеживания по времени программы работы с исчислением полного объема связанных с нею издержек в качестве основы для установления таких норм отмечается как важное соображение. Это требуется, в частности, в соответствии с политикой, которую с недавнего времени проводят ВОЗ и Структура «ООН-женщины», где на цели оценки выделяется 3% от бюджета по программам. При этом было бы также полезно улучшить сопоставимость бюджетных рамок. В настоящее время бюджеты различных организаций структурированы по-разному, и статьи бюджета с одним и тем же названием означают разные вещи. Что касается функции оценки во всех организациях, **то есть потребность в стандартном способе анализа сначала характера деятельности, а затем соответствующего подхода к оценке и связанных с этим потребностей с точки зрения структуры и ресурсов.**

Пути повышения результативности использования средств

81. В то время как для удовлетворения растущих потребностей в оценке необходимо выделять больше финансовых средств, руководители подразделений по оценке указывают на пути расширения сотрудничества и совместного взаимодействия между организациями в интересах повышения результативности. Это

[47] См. OECD, “Better Aid: Evaluation in Development Agencies” (2010).

включает в себя объединение средств и использование одного поставщика услуг для осуществления некоторых общих видов деятельности. Хорошим примером здесь является оценка качества докладов по итогам оценки. Полезными могут оказаться уроки, извлеченные из опыта оценки в Министерстве по вопросам международного развития Соединенного Королевства, где один поставщик услуг используется всеми подразделениями. Кроме того, хорошей основой для оценки сдерживающих факторов и определения междисциплинарного взаимодействия и путей повышения результативности на общесистемной основе могут быть уроки, извлеченные из 44 совместных оценок, которые были проведены в организациях системы Организации Объединенных Наций за последние пять лет. Уроки можно извлечь и из реализации инициативы по линии Сети активного самообучения в интересах обеспечения подотчетности в гуманитарной деятельности и повышения ее эффективности, в рамках которой, к примеру, эта Сеть осуществляет проверку качества докладов по итогам оценки своих членов. В этой связи можно было бы предусмотреть усиление роли ЮНЕГ в проверке качества. **Подразделениям по оценке настоятельно рекомендуется использовать извлеченные уроки для укрепления взаимодействия и сотрудничества между организациями и их совместной деятельности в целях содействия результативному использованию ресурсов и укреплению партнерств для целей оценки.**

Обеспечение ресурсами небольших организаций с недостаточным финансированием и рациональное использование ресурсов

82. Исследование показывает, что в большинстве случаев увеличение объема ресурсов, выделяемых на цели оценки, хотя и не соизмеримое с возрастающими потребностями в оценке, происходило в тех организациях, где функции оценки уже устоялись. Существует необходимость сосредоточиться на укреплении тех подразделений, которые имеют более низкий уровень зрелости функции и не получают достаточного финансирования и где осуществляющие оценку сотрудники категории специалистов не занимают должности более высоких классов.

83. Картина, складывающаяся в результате анализа данных, говорит о том, что относящиеся к категории III организации с низкими показателями имеют весьма различные объемы финансирования функции оценки. В рамках двух моделей финансирования у четырех организаций доля средств, выделяемых на оценку, в среднем составляет 0,07% от общих расходов, а у еще четырех организаций этот показатель составляет 0,6%. Эта группа организаций категории III в пропорциональном отношении имеет больше сотрудников, набираемых на должности более младших классов (С-2–С-3) (см. таблицы в справочных материалах). Кроме того, эта группа организаций склонна привлекать существующий пул сотрудников к осуществлению целого ряда различных мероприятий, не связанных с оценкой (см. таблицу 8 ниже).

84. Эти группы располагают также большим количеством небольших подразделений с совмещенными функциями. Имеющиеся факты убедительно свидетельствуют о том, что те организации, где функция оценки является совмещенной, выделяют на цели оценки меньше ресурсов, чем организации, где эта функция автономна. Эти факты свидетельствуют о необходимости серьезного рассмотрения вопроса об увеличении объема финансирования функции оценки в тех организациях, где она является совмещенной. Они также указывают на то, что такие подразделения, особенно там, где функция оценки полностью интегрирована с другими надзорными или управленческими функциями, должны следить за более эффективным использованием времени сотрудников по вопросам оценки категории специалистов и посвящать это время проведению оценки, а не выполнению других заданий.

Таблица 6
Расходы по разным видам организаций и время, отводимое на осуществление основной функции (подготовка докладов), в отличие от других заданий

Тип организации	*Доля выделяемых на оценку средств (в %) в общих расходах организаций*	*Время (в %), отводимое на подготовку докладов и повышение качества (в сравнении с временем, отводимым на осуществление других видов деятельности подразделений)*
A. Уровни развития		
Категория I *Высокий уровень развития*	0,33	69
Категория II *Средний уровень развития*	0,38	84
Категория III *Уровень развития ниже среднего*	0,30	51
B. Размер организации[48]		
Крупная организация *(1–5 млрд. долл. США)*	0,18	68
Средняя организация *(300 млн. – 1 млрд. долл. США)*	0,17	73
Небольшая организация *(менее 300 млн. долл. США)*	0,33	53
C. Место в структуре		
Автономная функция	0,33	73
Совмещенная с надзором	0,14	55
Совмещенная с управлением	0,28	64

85. Принимая во внимание значение оценки для обеспечения эффективности организаций и деятельности в целях развития и риски, связанные с непроведением оценок, особенно в нынешних финансовых условиях, осуществление изложенной ниже рекомендации будет способствовать повышению эффективности, устойчивости, конкретной практической пользы и действенности функции.

Рекомендация 3

Директивным органам следует предложить исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций разработать комплексные бюджетные рамки, а также планы выделения ресурсов на цели осуществления их соответствующих функций оценки с учетом расходов на поддержание эффективной и устойчивой функции оценки, которая приносит организации конкретную практическую пользу. Эти планы следует представить на рассмотрение директивных органов в рамках существующих механизмов и процессов, связанных с бюджетом и отчетностью.

[48] Следует иметь в виду, что более значительная доля ресурсов у небольших организаций в значительной степени объясняется упомянутым выше эффектом масштаба.

Компонент 2
Независимость, характеризующаяся инклюзивностью, в интересах повышения авторитетности

86. Независимость помогает обеспечивать беспристрастность и объективность оценки и, как следствие, обеспечивает ее авторитетность. Результаты исследования показывают, *что это наиболее развитый компонент среди всех компонентов функции*, хотя он по-прежнему характеризуется средним уровнем зрелости, согласно стандартам, установленным в настоящем исследовании. В приводимой ниже таблице 7 показаны сильные и слабые стороны этого компонента. На основе анализа сделанных заключений авторы исследования приходят к следующим выводам.

Таблица 7
Сильные и слабые стороны компонента, связанного с независимостью

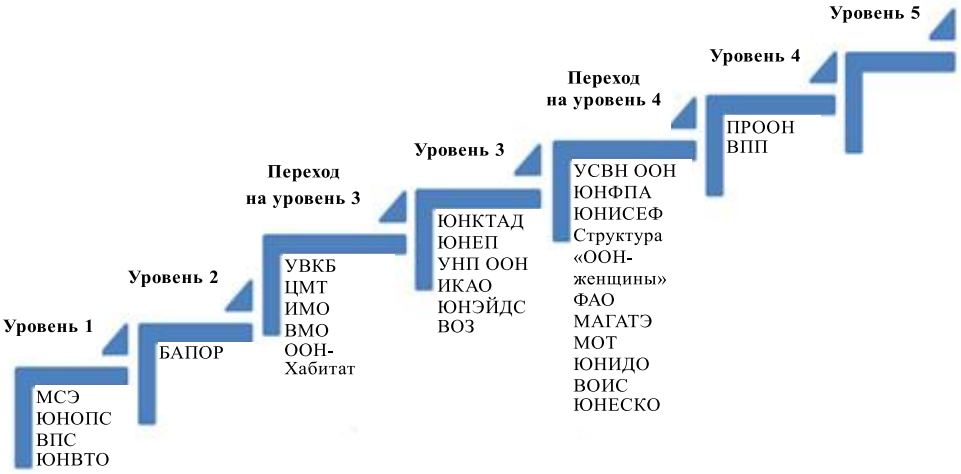
Области, где достигнут прогресс	*Области, где есть отставание*
Профессионально-техническая независимость: • Профессиональная безупречность и техническое качество специалистов и руководителей, проводящих оценки **Структурная независимость:** • Размещение подразделения по оценке вне канцелярии исполнительного главы учреждения и наличие у руководителей возможности самим принимать решения **Функциональная независимость:** • Глава по своему усмотрению решает, каким образом осуществляется программа работы и как готовится доклад, который распространяется среди государств-членов и широкой общественности не через главу организации • Организация и руководство предоставляют полный доступ к информации **Встроенные механизмы обеспечения беспристрастности и прозрачности:** • Широкое участие заинтересованных сторон в интересах обеспечения сбалансированного подхода и прозрачности, а также привлечение независимых экспертов со стороны	**Структурная независимость** • Назначение главы • Условия назначения главы и ротация в организации **Функциональная независимость** • Независимость бюджетного процесса

Вывод 8: Несмотря на успехи, достигнутые в отладке системы в интересах укрепления независимости функции, презюмируемая авторитетность функции продолжает оставаться проблемным моментом для директивных органов и отдельных государств-членов. В частности, система должна заняться устранением сдерживающих факторов, связанных со структурной независимостью, и, в частности, решить вопросы, касающиеся назначения руководи-

телей подразделений по оценке, срока их полномочий, личностного многообразия и уровня их профессиональной подготовки.

87. Независимость функции представляет интерес для всех заинтересованных сторон. Уделение внимания этому аспекту обусловлено требованиями государств-членов, для которых подотчетность, с гарантией независимости, имеет принципиально важное значение для обеспечения авторитетности. Подразделения по оценке также уделяют этой сфере самое пристальное внимание как в силу профессионального интереса, так и в связи со стремлением обеспечить более широкое использование своих оценок двусторонними организациями, что тем самым способствует сокращению числа проводимых последними параллельных оценок[49]. Важнейшую роль в обеспечении независимости играет также звено управления. Двенадцать организаций имеют показатели независимости на уровне выше среднего. Шесть организаций вышли на средние показатели в деле внедрения систем и налаживании их функционирования. Двумя организациями, располагающими наиболее всеобъемлющими системами, которые позволяют отвечать всем пяти критериям независимости (структурная, функциональная, техническая и поведенческая независимость и прозрачность), являются ПРООН и Всемирная продовольственная программа (ВПП).

Диаграмма IV
Уровень зрелости организаций-участниц в плане независимости функции



88. Одним из важнейших моментов, представляющих интерес для многих, является независимость *порядка подчинения*. Авторы исследования столкнулись с рядом проблем с определением того, что это означает, так как существуют различные толкования и определения того, что это значит для независимости функции оценки. С точки зрения прямой подотчетности руководящим органам только ПРООН, ЮНФПА и УСВН имеют прямой порядок подчинения. В Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) также существует прямое подчинение как руководящему органу, так и руководителю организации. Приводимый ниже пример (описан в таблицах 8 и 9 ниже) позволяет, однако, получить представление о том, как толкуется порядок подчинения и чем это оборачивается для независимости. Во всех организациях руководитель подразделения по оценке назначается исполнительным главой организации при участии в некоторых случаях руководящих органов (см. таблицу 9). Кроме того, 11 организаций имеют подразделения, действующие вне канцелярии

[49] Ian C. Davies and Julia Brümmer, “Lessons-Learned Study of Peer Review of UNEG Evaluation Functions. Final Report”, May 2013.

исполнительного главы и не зависящие от всех процессов принятия решений. Есть восемь организаций, где функции оценки осуществляются внутри канцелярии исполнительного главы: решения линейных руководителей на них не распространяются. Что касается независимости *докладов по итогам оценки*, то 11 организаций распространяют *доклады по итогам оценки* непосредственно среди государств-членов. Девять организаций распространяют непосредственно среди государств-членов *годовой доклад по итогам оценки*. Респонденты указывали на то, что в ситуациях, когда доклад должен пройти через руководителя организации, подтасовка фактов не происходит. Весь вопрос, однако, в том, что даже там, где независимость функции под сомнение не поставлена и где нынешние руководители организаций ее отстаивают, зависимость функции от звена управления (в котором могут происходить кадровые изменения), не может быть стабилизирующим элементом общеорганизационной централизованной системы подчинения.

Таблица 8
Функция оценки в 24 организациях: порядок подчинения

Независимый порядок подчинения	*ПРООН*	*ЮНФПА*	*УСВН ООН*	*ВПП*	*МАГАТЭ**	*МОТ*	*ЮНЕСКО*	*ЮНИДО*	*ЮНИСЕФ*	*ВОЗ*	*ВОИС*	*ВМО*	*ЮНКТАД*	*«ООН-женщины»*	*ФАО*	*МКАО*	*ЮНЕП*	*УНП ООН*	*БАПОР*	*ООН-Хабитат*	*УВКБ*	*ЦМТ*	*ИМО*	*ЮНЭЙДС*
1. Подразделение не входит в состав канцелярии исполнительного главы, полная независимость от всех/практически всех управленческих функций																								
или																								
2. Подразделение входит в состав канцелярии исполнительного главы																								
и																								
3. Доклад по итогам оценки распространяется среди государств-членов без участия руководства (иногда через надзорный и консультативный комитет руководящего органа)																								
4. Годовой доклад по итогам оценок распространяется непосредственно среди государств-членов без вмешательства руководства, и доклад является всеобъемлющим																								
5. Программа работы принимается и доводится до сведения государств-членов (и утверждается государствами-членами)											x													
6. Запросы по бюджету направляются непосредственно государствам-членам без вмешательства руководства																								
7. Административная независимость (включая полный контроль над управлением финансовыми и кадровыми ресурсами, подбором персонала и консультантов и утверждение периодических административных заданий																								

Механизм применим	
Применимы иные механизмы	
Без утверждения государствами-членами	X

* У МАГАТЭ есть характерные для этой организации особенности.

89. Предметом наиболее серьезной озабоченности является ситуация, когда усилия, сосредоточенные на обеспечении независимости, приводят к полной изоляции подразделения по централизованной оценке и его отрыву от организации, которой оно призвано служить. Независимость наряду с вовлечением и охватом заинтересованных сторон, а не их изоляцией, все чаще рассматривается как фактор, имеющий принципиально важное значение для обеспечения авторитетности и прозрачности функции оценки в системе Организации Объединенных Наций и доверия к ней. Многие организации набрали по этому показателю высокие баллы. Механизмы, используемые для привлечения заинтересованных сторон на различных этапах процесса оценки, обеспечивают важные альтернативы закреплению функции оценки за исполнительным главой, если задача состоит в том, чтобы укрепить связь с организацией.

90. Если судить по собранным в ходе настоящего исследования данным, серьезной трудностью, связанной с этой функцией, является обеспечение структурной независимости: главная проблема, требующая внимания, касается руководителя подразделения по оценке и порядка подчинения. Вопросы заключаются в следующем: a) кто отбирает руководителя подразделения по оценке или принимает решение о его назначении; b) каков срок полномочий руководителя и может ли он/она вернуться на должность в звене управления программами после занятия поста руководителя подразделения по оценке или во время исполнения служебных обязанностей; c) каков уровень профессиональной подготовки руководителя подразделения по оценке; и d) как обеспечивается региональное и гендерное многообразие, учитывая существующий дисбаланс. В таблице 9 ниже описывается нынешнее состояние на основе данных, предоставленных различными организациями.

91. Эти вопросы в отношении руководителей подразделений по оценке и их непосредственной роли в укреплении авторитетности оценки и доверия к ней среди широкого круга заинтересованных сторон являются непростыми для большинства организаций. В случае отбора и назначения руководителя, эта процедура не будет свободна от политических пристрастий, независимо от того, кем принимается решение – исполнительными главами или государствами-членами. В целях обеспечения независимости функции надзора ОИГ вынесла рекомендацию о том, что **применительно к назначению руководителя службы внутреннего надзора директивным органам каждой организации следует принять следующие решения: a) квалифицированные кандидаты должны определяться на основе объявления вакансии, которое должно широко публиковаться; b) назначению должны предшествовать консультации и получение предварительного согласия со стороны руководящего органа; c) увольнение должно производиться по веским основаниям и должно быть предметом рассмотрения и согласия со стороны руководящего органа; d) следует установить срок полномочий от пяти до семи лет без права возобновления и без перспектив получения какой-либо дальнейшей работы в этой же организации системы Организации Объединенных Наций по истечении срока полномочий**[50]**.**

92. В исследовании рассматриваются только последний пункт и другие факторы, которые гарантируют независимость руководителя, такие как порядок подчинения. Анализ показывает, что к решению этого вопроса организации подходят по-разному, что отражает необходимость того, чтобы все организации пересматривали весь комплекс показателей независимости и вырабатывали рациональный

[50] «Пробелы с точки зрения надзора в системе Организации Объединенных Наций», JIU/REP/2006/2.

и сбалансированный подход в стремлении к укреплению и обеспечению независимости.

93. Существуют 13 организаций, где подразделения по оценке не являются структурно независимыми от старшего звена управления и функционируют в составе канцелярии главы организации (либо в качестве автономной функции, либо в качестве функции, полностью интегрированной в звено управления). Шесть из них не являются независимыми в вопросах отчетности (ЮНЕП, УНП ООН, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Центр международный торговли (ЦМТ) и Международная морская организация (ИМО). Пять организаций обладают ограниченной независимостью в вопросах отчетности (Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Структура «ООН-женщины», Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и ЮНИДО) с некоторыми вариациями, показанными в таблице 8 выше. 11 из 13 руководителей подразделений по оценке работают на срочных контрактах и участвуют в ротации внутри организации после прекращения работы в подразделении. В двух организациях введены ограничения на продолжительность срока полномочий: в ЮНИСЕФ руководитель может работать два срока, но после второго его контракт продлен быть не может, в ИКАО руководитель работает один срок от пяти до семи лет. В обоих случаях независимость в вопросах отчетности носит ограниченный характер. **Директивным органам этих организаций следует пересмотреть свою политику в отношении структурной независимости функции оценки и решить, как лучше укрепить и гарантировать структурную независимость, в том числе при назначении руководителя подразделения по оценке.**

94. В шести структурах (в ПРООН, ЮНФПА, ВПП, ЮНЕСКО, Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и Отделе инспекций и оценки УСВН) дело с обеспечением структурной независимости обстоит гораздо лучше в том смысле, что: i) подразделение по оценке не входит в структуру канцелярии исполнительного главы; ii) назначение руководителя происходит с соблюдением принципа независимости; и iii) процедура отчетности характеризуется независимостью. Из этой группы, однако, наиболее высокий показатель независимости имеют УСВН, ВОИС и ЮНЕСКО, где руководитель подразделения по оценке назначается на один срок от пяти до шести лет соответственно без права возобновления и без перспектив получения какой-либо дальнейшей работы в этой же организации. Считается, что политика одного невозобновляемого срока обеспечивает более высокий уровень независимости, чем вариант с возобновляемым сроком. В большинстве случаев возобновление срока полномочий происходит по решению руководителя организации, и это имеет свои последствия в плане ограничения независимости, когда лицо, занимающее соответствующий пост, стремится остаться в организации. Пяти–семилетний срок полномочий позволяет работать в течение некоторого времени и дает возможность вникнуть в работу организации и лучше позиционировать функцию оценки в поддержку перемен и развития. С точки зрения управления людскими ресурсами и в целях создания соответствующего стимула для привлечения наиболее талантливых внешних кандидатов минимальный пятилетний срок службы необходим, чтобы сотрудник мог стать участником пенсионного фонда Организации Объединенных Наций. **Директивным органам ПРООН, ЮНФПА и ВПП рекомендуется пересмотреть политику двух невозобновляемых сроков и принять решение о переходе к одному невозобновляемому сроку от пяти до семи лет.**

95. К числу организаций, не перечисленных в двух предыдущих пунктах, относятся: МОТ, ВОЗ, Всемирная метеорологическая организация (ВМО), ФАО, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС) – большинство из них являются специализированными учреждениями с разной степенью структурной независимости, в связи с чем возникает вопрос о том, на чем основан сделанный выбор – рациональном анализе или на соображениях, так или иначе обусловленных мандатом или размером организации. МОТ имеет подразделение по оценке, не входящее в структуру канцелярии исполнительного главы, однако его руководитель, как правило, является сотрудником с большим стажем работы, который может переходить на другие должности внутри организации. Глава подразделения по оценке в ФАО может отработать два невозобновляемых срока, но практически не является независимым в вопросах подотчетности. Руководитель подразделения по оценке в ВОЗ работает вне канцелярии главы организации. Руководитель соответствующего подразделения в ВМО работает вне канцелярии главы организации, но с серьезными ограничениями независимости в вопросах подотчетности. Главы подразделений по оценке УВКБ, ЮНЭЙДС, ЦМТ и ЮНКТАД полностью интегрированы в звено управления, не являются независимыми в вопросах подотчетности и работают по срочным контрактам. **Директивным органам этих восьми организаций рекомендуется пересмотреть политику обеспечения структурной независимости, найма руководителя подразделения по оценке и ротации внутри организации в интересах укрепления и гарантии независимости функции с должным учетом организационной специфики и опыта аналогичных организаций.**

Таблица 9
Структурная независимость: организации в разбивке по порядку назначения и системе ротации

	Назначение производится руководящими/ директивными органами	*Назначение производится исполнительным главой с участием руководящего органа и/или другого независимого правозащитного органа или селекционного механизма*	*Назначение производится главой без участия руководящих органов или иных сторон*
Глава работает в течение одного срока полномочий (5–7 лет) и не может вернуться в организацию		Секретариат ООН (5) ВОИС (5) ЮНЕСКО (6) ИКАО (5)	
Глава работает не больше двух сроков и не может вернуться в организацию		ПРООН (4+4) ЮНИСЕФ (4+4) ВПП (4+4) ФАО (5+5) ЮНФПА (5+5)	

	Назначение производится руководящими/ директивными органами	*Назначение производится исполнительным главой с участием руководящего органа и/или другого независимого правозащитного органа или селекционного механизма*	*Назначение производится главой без участия руководящих органов или иных сторон*
Назначение по срочному контракту с применением тех же правил в отношении ротации внутри организации		УНП ООН ВМО Структура «ООН-женщины» ВОЗ**	ЮНИДО ЮНКТАД ЮНЕП ООН-Хабитат УВКБ БАПОР МОТ ИМО ЮНЭЙДС МАГАТЭ*

* В соответствии с проводимой в МАГАТЭ политикой все сотрудники работают в течение одного семилетнего срока, после чего уходят из организации, однако при этом в организации допускается ротация, что сказывается на независимости функции оценки.

** В 2014 году в ВОЗ шел процесс реорганизации функции оценки и разработки новой политики.

96. В силу все более комплексного характера проводимых оценок и углубления понимания оценки как самостоятельной профессии и дисциплины с четко определенными стандартами и требованиями в отношении применения сложных методов возникают вопросы, касающиеся уровня образования и квалификации руководителей подразделений по оценке. Руководители на уровне Д-1, Д-2 и С-5 имеют разную квалификацию. Руководители подразделений по оценке в структуре надзорных подразделений[51], которые также руководят надзорной функцией и составляют порядка 38% руководителей в 24 организациях – участницах ОИГ, являются аудиторами. Большинство руководителей других подразделений по оценке, но не все, назначаются с учетом их квалификации в сфере оценки. В некоторых случаях глубокие институциональные знания рассматриваются в качестве важного преимущества, по сравнению со знаниями в сфере оценки. Отмечалось, что наличие у руководителей квалификации в вопросах оценки не так важно, как наличие специалистов в области оценки, которые оказывают ему поддержку. В то же время лидерство и авторитетность могут пострадать в случае отсутствия критического и стратегического подхода к проводимым оценкам.

97. В нынешнем контексте Организации Объединенных Наций с ее жесткой иерархией авторитет и статус функции оценки снижаются, когда руководитель подразделения по оценке занимает пост класса С-5. В целях исправления этой ситуации в более крупных организациях в настоящее время усиливается тенденция к тому, чтобы нанимать руководителей подразделений по оценке на уровне Д-1 и выше и требовать, чтобы в дополнение к другим лидерским качествам они имели соответствующую профессиональную подготовку или солидный опыт проведения оценок. Наконец, анализ показывает, что имеющиеся демографические сведения о руководителях заставляют задаться вопросом о том, в какой степени при отборе руководителей учитываются принципы Организации Объ-

[51] По состоянию на 2014 год есть одно исключение: руководитель надзорного подразделения в ЮНЕСКО является специалистом в области оценки.

единенных Наций в отношении инклюзивности и многообразия. 85% руководителей являются представителями развитых стран, и 75% составляют мужчины.

98. Осуществление изложенной ниже рекомендации будет способствовать повышению авторитетности и эффективности функции оценки. Принимая во внимание описанный выше широкий разброс в том, что касается конфигурации механизмов обеспечения независимости функции в различных организациях, эту рекомендацию, хотя и носящую общий характер, следует осуществлять с должным учетом наличия различных типов организаций.

Рекомендация 4

Директивным органам следует предложить исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций провести обзор и, если надо, пересмотр существующей политики назначения руководителей подразделений по оценке, чтобы повысить независимость, добросовестность и авторитетность оценки, а также обеспечить соблюдение норм этики и инклюзивность с должным учетом следующих критериев:

- **Срок полномочий следует ограничить одним невозобновляемым сроком от пяти до семи лет, при этом у занимающего пост лица не должно быть возможности вернуться в организацию;**
- **Руководитель подразделения по оценке должен иметь соответствующую квалификацию, а также существенный опыт проведения оценок, дополняемый опытом работы в имеющих к этому отношение областях, связанных со стратегическим планированием, базовыми и оперативными исследованиями и управлением знаниями, а также обладать прекрасными управленческими навыками и лидерскими качествами.**

Компонент 3
Качество – техническая и управленческая строгость в интересах повышения авторитетности

99. В таблице 10 ниже показаны сильные и слабые стороны этого компонента с учетом применимых к нему показателей, согласно шкале зрелости.

Таблица 10
Качество и авторитетность процессов и продуктов оценки – сильные стороны и проблемы

Области, где достигнут прогресс	*Области, где есть отставание*
• Внутренние процедуры гарантии качества оценок (внутренний коллегиальный обзор, привлечение контрольной группы специалистов из подразделений – исполнителей программ, участие консультативной группы для обеспечения более ком-	• Внешняя независимая проверка качества докладов и функции (например, коллегиальный обзор силами ЮНЕГ/Управления по сотрудничеству в интересах развития ОЭСР и другие независимые обзоры, запрашиваемые руководящими органами)

Области, где достигнут прогресс	*Области, где есть отставание*
плексного подхода и общей значимости) • Компетенции сотрудников: технические, профессиональные, управленческие и институциональные знания	• Качество докладов по итогам оценки • Внешняя оценка функции: коллегиальные обзоры ЮНЕГ для небольших организаций, где функция оценки совмещена с другими функциями • Повышение профессиональной квалификации сотрудников • Инновации, касающиеся методов и типов оценок • Технические и управленческие руководящие принципы и инструменты

Вывод 9: Организации стремятся обеспечивать обоснованность и строгость оценки с помощью ряда мер, включая внутренние процедуры гарантии качества, привлечение внешних экспертов, использование контрольной группы специалистов от ключевых заинтересованных сторон и повышение квалификации персонала. Хотя организации используют целый ряд внутренних механизмов гарантии качества, ими не задействованы два внешних механизма, которые в значительной степени определяют высокий уровень развития функции оценки. Имеются в виду: a) внешняя оценка качества функции, в том числе посредством коллегиального обзора функции по линии ЮНЕГ/Управления по сотрудничеству в интересах развития ОЭСР; и b) независимая проверка качества докладов по итогам централизованных оценок. Имеется не так много полученных с привлечением независимых источников данных, которые характеризовали бы качество оценок, проводимых подразделениями по централизованной оценке в системе Организации Объединенных Наций, а это снижает авторитетность функции.

100. Исследование показало, что во многих организациях подразделениями по оценке принимается целый комплекс мер по повышению обоснованности и достоверности полученных результатов. Внутренние механизмы гарантии качества в подразделениях по оценке включают в себя: привлечение коллег в подразделении или других организациях к участию в работе группы по гарантии качества оценки; привлечение внешних консультативных органов; использование контрольных групп специалистов от ключевых заинтересованных сторон; и проведение открытых заседаний и заседаний с участием заинтересованных сторон на различных этапах подготовки доклада для проверки заключений и выводов. Все эти меры способствуют повышению качества и авторитетности, а также полезности докладов по итогам оценки.

101. Следующим фактором, способствующим повышению авторитетности оценки, является компетентность персонала. Отмечается, что его технические, профессиональные, управленческие, институциональные и профильные знания и высокие стандарты профессиональной и личной добросовестности способствуют обеспечению независимости, сбалансированности и объективности оценки. Костяк сотрудников подразделения по оценке, как правило, играет ведущую роль в обеспечении технической строгости в ходе применения принципов оценки и ее значимости для организации и в то же время направляет процесс эффективного проведения оценки. Сотрудники подразделения проводят оценку вместе с привлеченными по контракту внешними экспертами/консультантами, вносящими свой вклад в углубление содержательной части оценок в тех случаях, когда под-

разделение занимается широким кругом вопросов, которые невозможно курировать силами только штатного персонала.

102. В то время как описанные в пункте 100 выше внутренние (на уровне подразделения) механизмы гарантии качества являются вполне отлаженными, системе не хватает авторитетной, прозрачной и независимой внешней проверки качества функции оценки и докладов по итогам оценки, основанной на применении четко прописанных, объективных и систематических методов. Девять организаций проводили внешнюю проверку своих функций с применением коллегиального обзора по линии ЮНЕГ и/или внешних оценок, проводимых по решению руководящего органа, административного руководства или двусторонних групп.

103. Что касается проверки качества докладов по итогам оценки, то в исследование не вошли реальные мета-оценки докладов. Как и в случае большинства других разделов исследования инспекторы проанализировали качество на основе имеющихся результатов внешних проверок качества докладов по итогам оценки. Внешнюю проверку качества своих докладов провели 13 организаций. Ее результаты свидетельствуют о том, что только семь из этих организаций достигли высокого уровня качества докладов по итогам проведенных оценок, которое соответствовало профессиональным стандартам (МОТ, УСВН, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНЕП и ВПП). Различные организации опираются при оценке качества докладов на стандарты ЮНЕГ, но при этом применяют и другие критерии и различные системы измерения. Все это затрудняет толкование и сравнительный анализ.

104. Из-за того, что так мало проводимых на систематической основе внешних проверок и сведений о качестве докладов по итогам оценки, а также из-за неудовлетворительного качества таких докладов, возникают серьезные озабоченности по поводу результативности и значимости функции в системе в целом. Как и по многим другим аспектам оценки, однако, между организациями существуют различия. Наблюдается увеличение количества внешних проверок функции и ее продуктов, проводимых на систематической основе двусторонними организациями. Хотя это является важным моментом, увеличение количества различных внешних систем проверки, не все из которых применяют одни и те же критерии и стандарты, может привести к дублированию усилий, росту операционных издержек и нескоординированности действий.

105. Осуществление изложенной ниже рекомендации будет способствовать повышению авторитетности и, как следствие, эффективности этой функции.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в его качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) следует предложить ЮНЕГ сотрудничать в разработке надежной и гармонизированной системы гарантии качества применительно к функции оценки в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Компонент 4
Полезность – использование и действенность использования оценки

106. В рамках исследования были проанализированы следующие аспекты, которые теоретически имеют принципиально важное значение для повышения результативности и действенности функции оценки: a) наличие условий для расширения использования, включая инструменты, методы и процессы; b) наличие качественных докладов; c) вовлеченность заинтересованных сторон; d) организационная культура и лидерство; e) уровень и характер использования продуктов оценки; f) взаимодополняемость функций и обязанностей сотрудников, проводящих оценки, руководителей и руководящих органов в деле расширения использования оценки; и g) наличие систем для оценки действенности использования оценки. Факторы, связанные с организационной культурой и лидерством и имеющие весьма важное значение для использования оценки, были рассмотрены в предыдущем разделе, поэтому в настоящем разделе не рассматриваются.

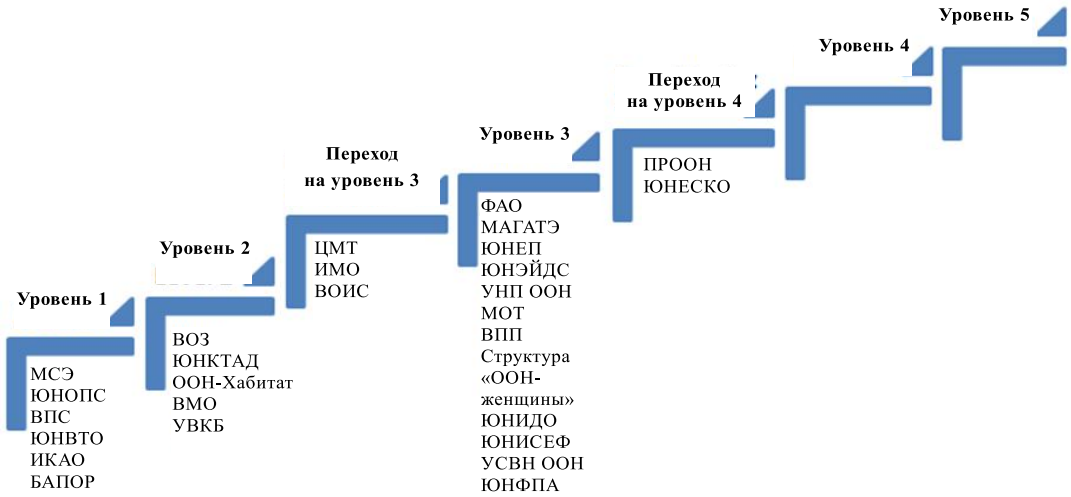
107. Результаты анализа показывают, что компонент полезности функции является наиболее слабым звеном из всех пяти компонентов функции и характеризуется уровнем ниже среднего по всей совокупности показателей (исключение составляют показатели, указанные в левой колонке таблицы 11 ниже, где фигурируют показатели, по которым наблюдается прогресс).

Таблица 11
Сильные и слабые стороны компонента, связанного с полезностью функции

Показатели, по которым достигнут прогресс	*Показатели, по которым есть отставание*
Меры, способствующие более широкому использованию • Спрос и намерение использовать оценку и критерии планирования, которые являются соответствующими и реагируют на спрос • Участие заинтересованных сторон **Специальные инструменты, системы и меры, призванные оказывать прямой эффект** • Своевременность и вклад в процессы принятия решений • Доступность докладов на веб-сайтах и других платформах в интересах их использования и обеспечения прозрачности • Внутренний обмен информацией	**Использование результатов оценки (показатель результативности)** • Степень использования (по степени осуществления рекомендаций) **Влияние преобладающей культуры** • Культура оценки (организационная культура; лидерство; взаимодействие в рамках системы управления знаниями) **Специальные инструменты, системы и меры, призванные способствовать более широкому использованию (прямой эффект)** • Стратегия распространения информации и коммуникации • Система контроля за осуществлением рекомендаций (последующая деятельность по итогам оценки) • Внешний обмен информацией **Система оценки действенности:** • Организационное видение и стратегия и то, как этому способствует оценка • Показатели действенности функции оценки • Система последующих мер по обеспечению действенности и отчетность

108. Баллы, набранные организациями по компоненту полезности, указывают на то, что ни одна из них не находится в верхней части шкалы. Две организации находятся на уровне выше среднего, 15 – на среднем уровне, а остальные (11) – на уровне ниже среднего.

Диаграмма V
Эффективность деятельности 28 организаций – участниц ОИГ по обеспечению полезности функции



Вывод 10: Показатели систематического использования данных оценки в процессе принятия решений являются низкими. Они несоизмеримы с теми усилиями, которые были затрачены на формирование механизмов и систем оценки для обеспечения более широкого использования оценки подразделениями по централизованной оценке. Ограниченное использование оценки не позволяет наладить эффективный процесс принятия решений, основанный на фактах, и совершенствовать практику. Это снижает значимость функции. Организации не сосредоточены на повышении действенности использования оценки. Там, где они существуют, системы учета и оценки этой действенности находятся в зачаточном состоянии. Для концептуализации действенности использования оценки потребуется сформулировать всеобъемлющее и комплексное видение и стратегические рамки функции, ожидаемые результаты и показатели действенности и то, как это воздействие будет увязываться с результатами деятельности других систем надзора и накопления знаний в организации.

Степень использования и системы контроля за принятием последующих мер в целях анализа использования оценки

109. Конкретным способом анализа использования оценки является изучение того, как выполняются рекомендации, вынесенные по итогам оценки. Показатель выполнения рекомендаций по итогам оценки значительно ниже среднего уровня, если исходить из того, что можно было бы ожидать. Только 21% организаций имеют высокий показатель выполнения, означающий, что в течение трех лет выполняются более 85% рекомендаций. Это заключение сделано на основе информации о степени выполнения, полученной с помощью систем контроля за принятием последующих мер. Система контроля, позволяющая отслеживать ход вы-

полнения рекомендаций, обеспечивает реальную основу для анализа степени учета заключений и рекомендаций по итогам оценки или вопросов, поднятых в ходе оценки. 40% организаций (11), имеют хорошо отлаженные системы контроля с хорошей отчетностью о степени использования оценки[52].

Характер использования

110. В настоящем исследовании рассматриваются пять видов использования оценки (с упором на использовании как средстве достижения той или иной цели): a) использование для целей принятия стратегических решений; b) использование в общеорганизационных суммативных (программных или институциональных) целях; c) использование в формативных целях с точки зрения концепции и адаптации программы и проекта; d) использование внешними партнерами (национальными партнерами, партнерами по развитию или профессиональными группами); и e) использование в целях повышения конкретной практической пользы (например, через мета-анализы и извлечение уроков), чтобы внести свой вклад в дело профессиональной оценки и способствовать совершенствованию методологии оценки и подходов к ее проведению. Сделанные заключения указывают на то, что оценки чаще всего используются для совершенствования программ организации и достижения результатов и только потом для принятия стратегических решений (см. справочные материалы, приложение 21)[53].

Условия, созданные для обеспечения более широкого использования оценки

111. В исследовании рассмотрены условия и элементы, наличие которых было обеспечено различными организациями для того, чтобы могла функционировать система оценки с высоким коэффициентом полезного действия, включая:

- влияние сформировавшейся культуры и лидерство;
- наличие спроса на систему и намерение использовать ее и обеспечиваемый ею охват;
- наличие четко определенного набора необходимых инструментов и процессов для обеспечения более широкого использования и повышения действенности.

112. Анализ показывает, что наиболее развитыми элементами системы оценки, способствующими более широкому использованию, являются: усилия по обеспечению актуальности охвата и удовлетворению возникающих требований; вовлеченность заинтересованных сторон; доступность и прозрачность, обеспечиваемые с помощью веб-сайтов и баз данных об оценке; и своевременность подготовки докладов по итогам оценки. В целом, существующие системы и условия для расширения использования оценки находятся на среднем уровне развития и в настоящее время институционализируются. Сделать, однако, предстоит еще больше, особенно звеном управления, для повышения уровня культуры оценки и самообучения. МОТ инициировала целенаправленный и систематический процесс обеспечения более широкого использования оценки. Результаты этих усилий следует задокументировать, а информацию об извлеченных уроках распространить в более широком масштабе[54].

---

[52] УСВН, ПРООН, Структура «ООН-женщины», ЮНИСЕФ, МАГАТЭ, ИКАО, ЮНЕСКО, ЮНИДО, МОТ, ВОИС и ВМО.

[53] См. www.unjiu.org/en/Pages/default.aspx.

[54] Janet Neubecker, Matthew Ripley and Craig Russon, “Building for Utilization: The Case of the International Labour Organization (ILO)” in Marlène Läubli Loud and John Mayne (eds.), *Enhancing Evaluation Use: Insights from Internal Evaluation Units* (Sage, London, 2014).

Существующие системы анализа действенности оценок находятся в зачаточном состоянии

113. На этапе определения сферы охвата исследования было признано, что, хотя имелись непроверенные данные, результаты анализа действенности использования оценки и ее продукции различными организациями практически отсутствовали. Таким образом, в ходе исследования были изучены существующие системы анализа действенности. Собранные факты указывают на то, что при разработке систем упускаются из виду следующие элементы: a) видение функции оценки и стратегия, которые включали бы в себя матрицу результатов и полный набор показателей для функции оценки, а также увязку матрицы результатов функции с результатами всей организации; b) обязательное и хорошо задокументированное выполнение рекомендаций и наличие системы контроля за принятием последующих мер; c) отчетность о ходе выполнения и достигаемом эффекте с использованием матрицы результатов; и d) отчетность о других факторах, которые также способствуют повышению эффекта и действенности использования оценки. Организации должны сделать так, чтобы использование оценки для оказания воздействия на подотчетность, самообучение и принятие решений, а также повышение действенности использования оценок стали их стратегическим приоритетом. С этим связана рекомендация о необходимости формирования самообучающейся организации, которая использует данные оценок для осуществления перемен и укрепления организации и ее способности добиваться лучших результатов. Организации должны также сообщать о действенности использования оценки в ежегодных докладах по оценке, представляемых директивным органам.

114. Осуществление изложенной ниже рекомендации будет способствовать повышению эффективности функции оценки.

Рекомендация 6

Исполнительные главы организаций системы Организации Объединенных Наций должны поставить использование результатов оценки в качестве приоритетной задачи своих организаций, опираясь на четко сформулированные видение функции оценки, стратегию ее проведения и матрицу результатов, а также отчитываться перед своими директивными органами о степени, характере и действенности использования результатов оценки.

Компонент 5
Актуальность и готовность оказывать содействие организациям Организации Объединенных Наций и общесистемным реформам и реагировать на происходящие изменения и возникающие вызовы

115. Этот компонент отражает: a) актуальность и результативность, обеспечиваемые посредством совместных оценок; и b) потенциал и стратегическое позиционирование функции оценки в рамках предпринимаемых внутри организаций и на общесистемном уровне усилий по оказанию содействия системе Организации Объединенных Наций в реагировании на происходящие изменения и возникающие вызовы и новые задачи, связанные с преобразованиями и устойчивым развитием.

116. В нынешнем контексте перемен и вызовов в мире возникают вопросы в отношении актуальности функции оценки для поддержки усилий системы Организации Объединенных Наций на перепутье развития[55]. Один из них связан с дезагрегированной функциональной структурой системы Организации Объединенных Наций, которая сдерживает переход к применению общесистемного подхода в поддержку усилий по решению новых задач, включая повестку дня в области развития на период после 2015 года в целях устойчивого развития. Это также ограничивает разработку общесистемного подхода к оценке, с помощью которого деятельность по оценке можно было бы увязать с соответствующими усилиями отдельных организаций. Иными словами, подразделения по централизованной оценке отдельных организаций должны как минимум являться «подсистемами», входящими в «систему Организации Объединенных Наций». Реальность, однако, далека от этого. При описанном выше сценарии можно было бы ожидать наличия связи между подразделениями по централизованной оценке, которая влияла бы на их индивидуальные программы работы, и при этом был бы уместен вопрос о том, какой вид оценки принесет наибольшую конкретную практическую пользу с точки зрения Организации Объединенных Наций в целом, а не с точки зрения отдельной организации. Ответ на этот вопрос в свою очередь повлиял бы на решение о распределении ресурсов между различными подразделениями по централизованной оценке.

117. Тем не менее в дискуссии по повестке дня в области развития на период после 2015 года бросается в глаза отсутствие упоминания необходимости такой оценки, которая отвечала бы этим критериям. Акцент на получении данных и отчетности в рамках системы обеспечения подотчетности перевешивает анализ последствий реализации повестки дня в области устойчивого развития для роли оценки, включая принципиально важную роль децентрализованной оценки в поддержку формативной оценки и коррекции курса в ходе работы. В рамках дискуссии обходится стороной и вопрос о важности национальных систем в деле развития функции оценки и потенциала в области оценки и роли системы Организации Объединенных Наций в укреплении такого потенциала.

118. В исследовании был рассмотрен и проанализирован вопрос о том, каким образом различные организации решают задачу обеспечения актуальности оценки в плане удовлетворения требований о расширении ее охвата, в том числе путем проведения совместных оценок, и одновременно с этим учитывают ряд факторов, которые важны с точки зрения оперативности реагирования и готовности поддерживать реформы и перемены на нынешнем этапе.

Вывод 11: Подразделения по оценке в 24 охваченных исследованием организациях стремятся координировать и гармонизировать работу в основном через ЮНЕГ и применять разработанные совместными усилиями нормы и руководящие принципы главным образом внутри отдельных организаций. Им еще только предстоит наладить сотрудничество и совместную работу между учреждениями. Усилиям по проведению совместных оценок препятствует *дезагрегированный функциональный* характер системы Объединенных Наций с отдельными механизмами управления, оперативными процедурами и бюджетными процессами. Факты указывают на то, что *совместное программирование* дает возможность проводить совместную оценку, как правило, применительно к таким темам междисциплинарного характера, как продовольственная безопасность, гендерные вопросы, окружающая среда и трудовые вопросы.

[55] Bruce Jenks and Bruce Jones, “United Nations Development at a Crossroads”.

119. Инспекторы установили, что около 50% организаций системы Организации Объединенных Наций совместные оценки не проводят; большинство из них не считают их приоритетной задачей и в большей степени сосредоточены на усилиях по отладке функции оценки. Мотивация к проведению совместных усилий сдерживается и из-за того, что совместная межведомственная работа сопряжена, как считается, с трудностями. Совместные оценки были проведены 11 из 24 организаций: за последние 5 лет было проведено в общей сложности 44 совместные оценки, в основном среди этих учреждений Организации Объединенных Наций. Одно нормотворческое учреждение (МОТ) осуществляет консультационные, координационные и вспомогательные функции в поддержку текущих оценок, проводимых другими учреждениями, что свидетельствует об иной форме межведомственной работы по оценке, существующей преимущественно в нормотворческих организациях. За последние 5 лет МОТ провела более 150 совместных мероприятий этого типа.

120. Собеседования с представителями групп организаций, которые участвуют в совместных оценках, свидетельствуют о сохраняющейся приверженности делу проведения совместных оценок, а также о наличии большого количества структурных и системных проблем, которые сказываются на проведении совместных и межведомственных оценок. К ним относятся: отдельные структуры управления; необходимость стартовых инвестиций (как финансовых, так и с точки зрения времени, учитывая огромные операционные издержки) для инициирования совместных оценок; потребность в административной поддержке и координации для того, чтобы учреждения могли сосредоточиться на содержательной части совместной работы; трудности в деле синхронизации программных и бюджетных циклов; и различия в подходах между организациями; получение и обсуждение совместного доклада различными директивными органами; неопределенность относительно уровня, на котором совместная оценка рассматривается в организации или межведомственном органе; и низкий уровень приверженности и контроля за исполнением со стороны звена управления.

121. Одним из существенных факторов, способствующих проведению совместной оценки силами подразделений по централизованной оценке, является составление совместных программ по междисциплинарным вопросам. Совместной программой является комплекс мероприятий, предусмотренных в общем плане работы и связанном с ним бюджете двух или более организаций системы Организации Объединенных Наций и субнациональных партнеров[56]. Под это подпадают вопросы гендерного равенства, продовольственной безопасности, обеспечения средств к существованию и достойной работы, которые были предметом совместных оценок (см. справочные материалы, приложение 26)[57]. Уроки, извлеченные из таких совместных оценок на общеорганизационном уровне, могут сыграть важную роль в содействии обеспечению слаженности усилий по проведению оценок.

122. Помимо совместных программ, сама РПООНПР в качестве координационного механизма должна также увеличить количество совместных оценок страновых программ, в том числе оценок, проводимых подразделениями по централизованной оценке. Имеющиеся факты указывают на то, что эта цель пока не достигнута. Децентрализованные оценки, проведенные на страновом уровне, обычно не включаются в РПООНПР. Аналогичным образом, координация между a) децентрализованными оценками, b) оценками по линии РПООНПР; и c) оценками стратегических страновых программ, проводимыми подразделениями по централизованной оценке, является либо недостаточной, либо отсутствует вооб-

[56] United Nations Development Group, Guidance Note on Joint Programming, December 2003.

[57] См. www.unjiu.org/en/Pages/default.aspx.

ще. Инспекторы смогли установить лишь один случай, когда ПРООН в порядке эксперимента координировала проведение оценки этого типа. Согласно полученной информации, осуществлять такого рода координацию весьма трудно, и для того, чтобы такие совместные оценки были успешными, ведущую роль должно играть правительство. **Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется оказывать всяческое содействие своим подразделениям по оценке путем активного участия в совместной оценке.**

Вывод 12: Сделанные по результатам исследования заключения указывают на то, что функция оценки не является настолько хорошо отлаженной, насколько это нужно для эффективного стратегического позиционирования функции оценки в поддержку системы Организации Объединенных Наций. Степень удовлетворения меняющихся потребностей шестью наиболее зрелыми подразделениями по централизованной оценке определена как "адекватная". Для остальных 18 организаций проблема по-прежнему состоит в их способности осознать и использовать предоставляемые меняющимся глобальным контекстом возможности расширения сотрудничества, внедрения инноваций и налаживании работы на межорганизационном уровне и, таким образом, повышения своей актуальности.

123. Ниже приводятся слова руководителей подразделений по оценке в ответ на открытый вопрос о том, что, по мнению их организаций, необходимо делать для продвижения вперед в будущем: «... иметь стратегическое мышление и мировоззрение; быть сосредоточенным на выработке стратегического курса; проявлять стойкость при реагировании на изменения; быть катализатором, а не довольствоваться принятием ответных мер, в интересах повышения актуальности Организации Объединенных Наций; демонстрировать новаторство и оригинальность в процессе постоянной адаптации подходов, методов и приоритетов, а также в усилиях по совершенствованию работы и обновлению в ответ на быстрые темпы перемен; задействовать глобальные платформы и укреплять партнерские связи, в том числе партнерские отношения с аналитическими центрами и международными научно-исследовательскими институтами, которые в настоящее время задают тон в сфере генерирования знаний; и проявлять оперативность в налаживании совместной работы».

124. Эти качества, отмеченные руководителями и сотрудниками подразделений по оценке в рамках всей системы, являются наиболее важными для той роли, которую функция оценки могла бы сыграть в оказании содействия усилиям системы Организации Объединенных Наций, стремящейся найти свое место и наметить путь вперед в контексте глобальных перемен и требований в отношении устойчивого развития. Эти качества были рассмотрены в исследовании под различными рубриками шкалы зрелости функции. Некоторые рубрики также совпадают с теми, которые используются для формулирования определения самообучающейся организации ввиду существующей между ними тесной взаимосвязи. В таблице 12 ниже показаны ключевые параметры и показатели шкалы зрелости, используемой для оценки актуальности, оперативности реагирования и готовности функции оценки. Цифры в таблице указывают на средний балл по всем организациям, отражающий степень готовности к поддержке системы Организации Объединенных Наций. В целом, готовность или способность к реагированию на изменения и вызовы находятся на уровне ниже среднего. В среднем готовность реагировать на возникающие вызовы демонстрируют подразделения по оценке лишь шести организаций: МОТ, ЮНИСЕФ, ПРООН, ЮНИДО, Структура «ООН-женщины» и ВПП. Они оцениваются как демонстрирующие необходимую сфокусированность на расширении внешних контактов и явное намерение реагировать на глобальные перемены и новые императивы. Есть, однако, большое коли-

чество организаций, которые функционируют на среднем уровне готовности, и это несмотря на то внимание, которое они уделяют расширению охвата оценок и повышению их качества.

Таблица 12
Подкомпоненты и показатели, используемые для оценки актуальности и готовности

Компонент 5 **Возможности в плане повышения актуальности, оперативности реагирования, способности к адаптации и готовности к переменам и вызовам (4.8):** **(высший балл: 10)**
Подкомпоненты
Стратегическое начало в том, что касается мышления, подходов и методов работы (средний балл: 4.9)
Актуальность в плане охвата программ и проектов организации (планирование оценок и охват ими): наличие видения и стратегии в отношении функции, которые привязаны к организации и системе Организации Объединенных Наций в целом; лидерство; роль государств-членов и понимание и осознание ими конкретной практической пользы от оценки; стратегический подход к использованию результатов оценки и действенность использования
Новаторский подход, способность к адаптации, способность к обновлению/гибкость и устойчивость к внешнему воздействию (средний балл: 5.3)
Способность к адаптации и постоянное совершенствование и рост – динамичность функции: поиск правильного баланса при удовлетворении целого ряда требований: постоянная оценка и адаптация; содействие развитию функции оценки и разработке соответствующих методологий, которые применимы к тем видам деятельности, которые осуществляются системой Организации Объединенных Наций
Слаженность, инклюзивность, ответственность и взаимодействие (средний балл: 4.4)
Оперативность реагирования в целях содействия обеспечению слаженности, инклюзивности, ответственности и устойчивости с упором на: a) децентрализованную оценку; b) реформу Организации Объединенных Наций в целях обеспечения слаженности, включая проведение совместных оценок; c) гендерные вопросы и права человека; d) развитие национального потенциала в области оценки, налаживание взаимодействия с национальными системами и усиление ответственности
Реагирование на глобальные изменения и вызовы (средний балл: 4.7)
Реагирование на глобальные перемены и вызовы применительно к оценке и участие в глобальных системах и решении глобальных вопросов управления, включая обмен знаниями и управление процессом перемен: формирование самообучающейся организации и культуры, поощряющей разные точки зрения, инновации и готовность идти на риск в интересах преобразования организации; активное участие в деятельности ЮНЕГ, готовность проявлять инициативу в интересах обеспечения слаженности усилий и быть движущей силой в процессе перемен не только в организации, но и в системе Организации Объединенных Наций и в мире в целом

125. Несмотря на нынешний уровень готовности, руководители подразделений по оценке и подразделений по программам весьма четко высказались за альтернативные и более динамичные модели реализации функции оценки[58]:

> "Составляющие элементы важного фактора перемен: участие в проведении общеотраслевых и других оценок более стратегического характера; укрепление процесса институционализации децентрализованной оценки, чтобы она могла играть вспомогательную роль, приносящую конкретную практическую пользу; наличие общих систем (общей базы данных о внешних консультантах, общих систем проверки качества докладов, общих механизмов оценки рисков); налаживание совместной работы и борьба с «бункерным мышлением», при котором каждая организация стремится действовать в одиночку; налаживание прямых обменов между коллегами-оценщиками; осуществление общесистемной политики в области оценки, координация усилий и совместное планирование "[59].

126. Эти высказывания свидетельствуют о начале динамичного процесса. Они перекликаются с принципами, вытекающими из дискуссии по поводу повестки дня в области развития на период после 2015 года[60]: взаимозависимость и взаимосвязанность; отсутствие границ в совместной работе; осуществление тех действий, которые соответствуют поставленной цели, приносят конкретную практическую пользу и укрепляют связи, включая национальный потенциал. Они отражают новый метод работы, который является более гибким и, вместе с тем, требует взаимодействия и усилий всех сторон.

127. Тем не менее действия по обеспечению того, чтобы функция оценки характеризовалась этими качествами, не могут быть разовыми. Для этого нужны: a) четко сформулированная стратегия установления приоритетов; b) сотрудничество на разных уровнях, которое требует преодоления препятствий при налаживании работы среди всех организаций, чтобы продвигать взаимозависимые преобразования; и c) создание более эффективных систем стимулирования. Главы подразделений по оценке и представители руководства отмечают, что такой ответ выходит за рамки координации и гармонизации деятельности по линии ЮНЕГ. Он должен подкрепляться адекватными ресурсами (финансовыми и людскими), наличием интеллектуальной площадки для выражения несовпадающих мнений и изучения возможных альтернатив, демонстрацией соответствующей приверженности и выделением необходимого времени.

128. Независимая общесистемная оценка оперативной деятельности в целях развития, о которой говорится в пункте 14 выше, предоставляет организациям системы Организации Объединенных Наций возможность сотрудничать с ОИГ, которая наделена мандатом на проведение независимой оценки в масштабах всей системы. Политика проведения независимой общесистемной оценки обеспечивает основу для партнерства в деле проведения общесистемной оценки оперативной деятельности в целях развития и опирается на существующие системы, механизмы и потенциал. Принципы политики оценки – субсидиарность, экономичность и результативность – обеспечивают прочную основу для координации и сотрудничества на всех уровнях системы, включая эффективное использование

---

[58] См. содержание ответов руководителей подразделений по оценке и других руководителей на открытый вопрос о шкале зрелости.

[59] Ответы руководителей и сотрудников подразделений по оценке на открытый вопрос о том, в каком направлении, по их мнению, должна развиваться оценка в будущем.

[60] Группа высокого уровня по разработке повестки дня в области развития на период после 2015 года, «Новое глобальное партнерство: искоренение бедности и преобразование экономик посредством устойчивого развития» (Организация Объединенных Наций, 2013 год).

всего массива существующих оценок. Способы проведения оценки включают в себя: a) использование существующей совокупности знаний, генерируемых на централизованном и децентрализованном уровнях для осуществления мета-синтеза в масштабах всей системы; и b) координация и сотрудничество между различными подразделениями по централизованной оценке, проводящими в рамках общей структуры оценку по теме, которая представляет интерес как для отдельной организации, так и для всей системы Организации Объединенных Наций.

129. Осуществление политики независимой общесистемной оценки может сыграть свою роль в укреплении сотрудничества, повышении результативности и получении более целостного представления о слаженности усилий Организации Объединенных Наций и эффективности оперативной деятельности в целях развития. Усилия, направленные на то, чтобы провести две оценки в экспериментальном порядке, не увенчались успехом из-за отсутствия финансирования, несмотря на резолюцию Генеральной Ассамблеи с просьбой о выделении внебюджетных ресурсов[61]. Успех инициативы «Усиление внимания к проблеме питания» в деле привлечении широкого круга партнеров, в том числе из частного сектора, может послужить уроком для финансирования независимых общесистемных оценок.

130. Осуществление изложенной ниже рекомендации будет способствовать большей слаженности и гармонизации усилий.

Рекомендация 7

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует предложить подразделениям по оценке переосмыслить политику, стратегии и приоритеты функции оценки. Им следует вывести функцию оценки в их соответствующих организациях на стратегическую позицию, чтобы повысить ее актуальность для усилий по оказанию системе Организации Объединенных Наций содействия в реагировании на нынешние изменения и вызовы, а также обеспечить ее действенность и устойчивость.

Национальный потенциал в области оценки для обеспечения устойчивости функции оценки в системе Организации Объединенных Наций

Вывод 13: Генеральная Ассамблея принимает резолюции по развитию национального потенциала в области оценки с 1989 года. Организации системы Организации Объединенных Наций признают значимость такого развития и считают, что налаживание взаимодействия с национальными системами оценки, в том числе для обмена информацией и статистическими данными, имеет принципиально важное значение не только для стран, но и для устойчивого развития функции оценки в системе Организации Объединенных Наций. Нынешний уровень вовлеченности и усилий в поддержку развития национального потенциала оценки, включая повышение ответственности за результаты оценки, является крайне низким. Многие организации не считают, что у них есть мандат на развитие национального потенциала в области оценки. Другие считают, что это является обязанностью подразделений-исполнителей программ, но не подразделений по оценке. Очень немногие

[61] A/RES/68/229.

включают развитие национального потенциала в области оценки в свою политику оценки. В рамках стратегий, применяемых различными подразделениями по оценке, большое внимание уделяется привлечению национальных консультационных служб в контексте проводимых централизованных оценок. Исключение составляют три подразделения по оценке (в ПРООН, ЮНИСЕФ и Структуре «ООН-женщины»), которые были наделены таким мандатом в их политике оценки, имеют также видение, стратегию или план и осуществляют плановые мероприятия[62]. Иными словами, подход, применяемый в настоящее время в системе Организации Объединенных Наций, не вписывается в комплексные рамки, и на его основе только предстоит закрепить понимание того, что развитие потенциала и укрепление принципа национальной ответственности являются эндогенными процессами.

131. Укрепление национального потенциала в области оценки не только имеет значение для стран, но и является также *важным фактором успеха функции оценки в системе Организации Объединенных Наций.* Это было исходным посылом для изучения того, как функция оценки видит свою увязку с усилиями, направленными на укрепление национального потенциала в области оценки. Инспекторы в полной мере осведомлены о дискуссии вокруг тезиса о том, что развитие национального потенциала в области оценки является частью деятельности по программам, которая должна быть увязана с проектным циклом и системой управления проектом, а также с мероприятиями, направленными на совершенствование управления и государственного администрирования. В докладе ОИГ 1982 года[63] были рассмотрены различные программные усилия 23 учреждений Организации Объединенных Наций и Международного банка реконструкции и развития, ОЭСР и Европейской комиссии и особо отмечены принятые меры и возникающие вызовы. Учитывая нынешний контекст, будущее исследование ОИГ стало бы похвальной попыткой оценить прогресс, достигнутый различными организациями.

132. Подразделения-исполнители программ признают ограниченность собственных возможностей и рассчитывают в этом плане на поддержку со стороны сообщества специалистов в области оценки в деле развития национального потенциала в области оценки. Специалисты, занимающиеся оценкой в системе Организации Объединенных Наций, признают стратегическую важность национального потенциала в области оценки для обеспечения действенности и устойчивости функции оценки. По мнению большого числа руководителей подразделений по оценке, увязка функции оценки Организации Объединенных Наций с национальными системами и усилиями по развитию потенциала имеет важное значение по многим причинам, включая следующие: a) взаимная подотчетность с точки зрения достигнутых результатов; b) задействование различных систем знаний для повышения достоверности; c) участие в планировании и администрировании оценок в целях расширения их использования и повышения их действенности; d) налаживание взаимодействия в целях повышения уровня гармонизации и взаимного развития потенциала; и e) налаживание взаимодействия с существующими системами и учреждениями на местах в целях повышения результативности и устойчивости функции оценки как в системе Организации Объединенных Наций, так и в странах, что имеет принципиально важное значение в нынешнем контексте. Эти взгляды выражали как те, кто считают, что у них есть мандат на развитие национального потенциала в области оценки, так и те, кто считают, что такого мандата у них нет, но видят, что развитие национального потенциала в обла-

[62] Структура «ООН-женщины» в 2014 году также располагала конкретной глобальной стратегией оценки, предусматривающей укрепление национального потенциала в области оценки, осуществление информационно-разъяснительной работы и налаживание партнерств на международном уровне.

[63] «Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций в развитии оценки правительствами», JIU/REP/82/12.

сти оценки имеет важное значение для обеспечения полезности, действенности и устойчивости функции оценки в системе Организации Объединенных Наций. В принципе у них не было никаких возражений против того, чтобы организации оценивались по их усилиям, направленным на содействие развитию национального потенциала в области оценки.

133. Анализ предоставленной информации указывает на усиление увязки функции централизованной оценки с национальными системами и усилиями по развитию национального потенциала в области оценки. В настоящее время согласование усилий с национальными системами не является важным фактором для 8 организаций. Другие 16 организаций демонстрируют разные степени взаимодействия с национальными экспертами и учреждениями. Для некоторых организаций осуществляемые мероприятия, как правило, не подпадают под какую-либо стратегию, что можно сказать и о координации между различными организациями. Основным способом обеспечения вовлеченности является привлечение к проводимой оценке национальных консультантов или учреждений. В большинстве случаев это делается для укрепления в некоторой степени принципа ответственности за расширение использования оценки, а также потенциала посредством самообучения и обеспечения вовлеченности и участия. Это является вполне серьезной заявкой на то, чтобы оказывать воздействие на взаимное развитие потенциала. Но еще больше предстоит сделать для обеспечения того, чтобы усилия в этом направлении предпринимались не от случая к случаю, а на более систематической основе.

134. Как было отмечено выше, две организации – ПРООН и ЮНИСЕФ – сделали развитие национального потенциала в области оценки неотъемлемой частью деятельности подразделений по централизованной оценке. Хотя усилия этих организаций в данном направлении в целом являются похвальными, они не укладываются в рамки, которые обеспечили бы расширение сотрудничества и повышение сравнительной и конкретной практической пользы в интересах поддержки процесса развития национального потенциала в области оценки. Увязка работы подразделений по централизованной оценке с работой подразделений-исполнителей программ также является частью стратегии, которая формируется только сейчас. Совсем недавно, в 2014 году, Структура «ООН-женщины» сделала задачу развития национального потенциала в области оценки стратегическим направлением в своей глобальной стратегии оценки. Глобальная стратегия заслуживает высокой оценки за то, что в ней предусматривается налаживание более широких партнерских связей с учреждениями Организации Объединенных Наций, международными финансовыми институтами и частными фондами.

135. Каковы же некоторые из уроков, которые можно извлечь из ответа на вопрос о том, что является залогом успеха усилий по развитию национального потенциала в области оценки? Одним из наиболее важных условий успеха является возможность поместить усилия по содействию развитию национального потенциала в области оценки в контекст реалий страны и использовать местные системы накопления знаний и подотчетности[64]. Такой подход имеет принципиально важное значение для усилий, направленных на применение более поздних руководящих принципов ЮНЕГ, касающихся развития национального потенциала в области оценки[65]. Модель ПРООН[66], которая построена на базе местного потенциала и ведущей роли стран, признана в качестве образцового подхода к под-

[64] Sukai Prom-Jackson, “Rebirth, Restoration, Reclamation, and Responsibilities of the Evaluation Function of Africa”, in *Evaluation matter: How can we strengthen national evaluation systems – Perspectives from around the globe*, Quarterly Knowledge Publication of the African Development Bank, vol. 2, No. 3 (September 2013), pp. 76–81.

[65] UNEG, National Evaluation Capacity Development: Practical tips on how to strengthen National Evaluation Systems (2012).

[66] UNDP International Conferences on National Evaluation Capacities (2009 and 2013).

держке принципа национальной ответственности в деле укрепления потенциала. Оценка успеха таких подходов сопряжена со многими трудностями, учитывая, что они применяются медленно, не имеют четкой структуры и требуют серьезного этнографического анализа процесса развития и ситуаций, когда наблюдается регресс и когда совершается качественный скачок.

136. Другим важным вариантом укрепления национального потенциала является использование нетрадиционных механизмов частного сектора, таких как схемы венчурных инвестиций, реализуемые с привлечением национальных и региональных экспертов высокого уровня в интересах наращивания потенциала. Не менее важной является работа с существующими национальными и региональными учреждениями по генерированию знаний в области развития, такими как университеты, аналитические центры и научно-исследовательские институты, включая те, которые создаются в рамках проекта Всемирного банка по созданию региональных центров обучения по вопросам оценки и результатов. Ни одно из этих предложений не является новым, так как ОИГ выступает с рекомендациями об их принятии с 1982 года.

137. Также признается, что для успешного развития национального потенциала в области оценки требуется применение более целостного подхода, который зарождается на стадии проектирования программ и применяется на этапах их реализации, контроля, а затем и их оценки. В этой связи, хотя функция оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций призвана играть ключевую роль в укреплении потенциала, не менее важная роль в развитии потенциала в области оценки принадлежит подразделениям-исполнителям программ. Оценка является частью систем управления и государственного администрирования в странах и, следовательно, должна стать важным компонентом поддержки в этих областях[67].

138. Начиная с 1989 года, в Организации Объединенных Наций принято несколько резолюций, содержащих призывы к развитию национального потенциала в области оценки[68]. Усилия в этом направлении предпринимались, но они носили разрозненный характер, и их результаты не известны. На данном этапе организациям системы Организации Объединенных Наций следует инициировать ряд хорошо продуманных мероприятий в рамках сотрудничества и партнерства в деле укрепления национального потенциала в области оценки и обеспечить наличие необходимых рамок, ресурсов и стимулов для этого. Этому шагу должно предшествовать соответствующим образом спланированное исследование о состоянии общих усилий системы Организации Объединенных Наций по укреплению национального потенциала в области оценки. Это можно было бы осуществить под эгидой ОИГ в продолжение той работы, которая была проделана в этом направлении в прошлом. Будущие усилия должны быть привязаны к 2015 году, когда будет проводиться Международный год оценки, в рамках которого основное внимание будет уделяться развитию национального потенциала в области оценки.

---

[67] См. «Сотрудничество системы Организации Объединенных Наций в развитии оценки правительствами», JIU/REP/82/12. Sukai Prom-Jackson, “Rebirth, Restoration, Reclamation, and Responsibilities of the Evaluation Function of Africa”, in *Evaluation matter: How can we strengthen national evaluation systems – Perspectives from around the globe*, Quarterly Knowledge Publication of the African Development Bank, vol. 2, No. 3 (September 2013), pp. 76–81.

[68] Резолюции Генеральной Ассамблеи 44/211, 59/250 и 62/208 о трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и резолюция 67/226 о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики.

139. Осуществление изложенной ниже рекомендации, с учетом упомянутых выше уроков, будет способствовать укреплению устойчивости функции оценки и взаимодействия с нею.

Рекомендация 8

Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует инициировать шаги и поддерживать новаторские подходы в целях налаживания взаимодействия между организациями системы Организации Объединенных Наций и с другими партнерами в деле укрепления национального потенциала в области оценки и уделять при этом внимание вопросам подотчетности, самообучения и накопления знаний, имеющих важное значение как на национальном, так и на международном уровнях.

III. Функция децентрализованной оценки

A. Введение

140. В пунктах 24 и 25 введения дано определение децентрализованной оценки для целей настоящего исследования. Более подробно она рассматривается в приложении V. В приложении 27 справочных материалов[69] также приводятся соответствующие концептуальные рамки с упором на достоинствах децентрализованной оценки и на некоторых из ее особенностей как функции, возложенной на звено управления. В исследовании эти рамки были использованы для того, чтобы ответить на следующие основные вопросы, поднятые в отношении функции децентрализованной оценки.

1. Спрос

Кто движет спросом? Что является свидетельством уделения все более пристального внимания функции децентрализованной оценки и растущего спроса на нее? Насколько сильны позиции функции децентрализованной оценки, чтобы реагировать на растущее внимание/растущий спрос?

2. Предназначение, сравнительное значение и нормативные рамки

Какова природа функции децентрализованной оценки в системе Организации Объединенных Наций? Каково ее предназначение и какую роль она играет в архитектуре системы Организации Объединенных Наций? Каковы ее отличительные черты, ее нормативные рамки и стандарты? Каким образом она приносит конкретную практическую пользу в рамках системы оценки Организации Объединенных Наций?

3. Договоренности в отношении места функции в структуре организации

Как структурирована децентрализованная оценка для цели поддержки принятия решений на: a) уровне проекта и b) на институциональном уровне в рамках определенного плана действий того или иного департамента? Где находится подразделение по оценке: в штаб-квартире, региональном отделении, страновом отделении или при техническом департаменте?

4. Институциональные рамки и вспомогательные системы

Каков характер институциональных рамок и вспомогательных систем, способствующих осуществлению функции децентрализованной оценки: a) политика и стратегия в области оценки, а также осуществление политики; b) вспомогательные системы, способствующие осуществлению политики, а также администрированию и проведению оценок и гарантии их качества; c) ресурсы и финансирование; и d) профессиональные сети типа ЮНЕГ?

[69] См. www.unjiu.org/en/Pages/default.aspx.

5. Деятельность

Что характеризует деятельность подразделения по децентрализованной оценке: a) объект внимания и охват; b) слаженность и взаимодействие; c) существующие механизмы обеспечения большей беспристрастности; d) качество докладов, система гарантии качества и компетенции; и e) полезность – наличие условий, необходимых для обеспечения более широкого использования оценки с точки зрения уровня, характера и достигаемого эффекта?

6. Актуальность и стратегическое позиционирование в плане продвижения вперед

Каков уровень готовности или способности к реагированию на происходящие изменения и возникающие требования?

B. Институциональные и нормативные рамки

Вывод 14: В настоящее время децентрализованная оценка в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций не опирается в полной мере на четко сформулированные институциональные рамки, системы и политику. Большинство, если не все 28 организаций-участниц ОИГ, проводят децентрализованные оценки, и эти оценки бывают двух различных видов. В 11 организациях-участницах ОИГ на децентрализованную оценку влияют в разной степени системы, политика и процедуры оценки в организации. В других организациях это, как правило, не происходит.

141. Прежде чем описывать эти две модели функции децентрализованной оценки, следует сделать короткий экскурс в эволюцию функции децентрализованной оценки. В первые годы для системы оценки Организации Объединенных Наций было характерно то, что в ней преобладала *самооценка*, проводимая различными организациями в поддержку своих проектов и программ. В значительной степени это было обусловлено необходимостью обеспечить в рамках конкретных проектов укрепление сотрудничества в целях развития. Интересно отметить, что определение оценки, которое превалировало в то время, отражало эту цель функции[70]. Основные задачи оценки в то время заключались в том, чтобы: охватить весь спектр деятельности организаций; наладить непрерывный процесс обратной связи с целью оперативного получения информации о получаемых результатах и оперативного использования этой информации для того, чтобы быстро корректировать задачи и стратегию и вносить усовершенствования в будущие мероприятия; интегрировать оценку в качестве составной части цикла управления и в качестве открытого для всех процесса, который мог бы способствовать повышению уровня приверженности и вовлеченности персонала и формированию самообучающейся организации[71].

142. Предполагалось также, что, когда оценки готовятся руководителями, отвечающими за осуществление проектов, повышается вероятность того, что их результаты будут приняты к исполнению. Кроме того, когда они являются частью рутинного процесса управления, это снижает дополнительные издержки, по сравнению с использованием более сложных и совершенных систем оценки.

143. К числу недостатков, отмечавшихся в тот период, можно было отнести качество оценок, проводимых сотрудниками, которые не имели профессиональной

[70] Глоссарий терминов, связанных с оценкой, см. JIU/REP/78/5. См. также JIU/REP/91/6.
[71] Second report on evaluation in the United Nations system, JIU/REP/81/6.

квалификации в области оценки, и сомнения в том, что сотрудники в состоянии объективно оценивать свою работу. По этой причине с ростом спроса на подотчетность с гарантией независимости и профессионального качества и спроса на оценку в качестве способа содействия принятию решений на общеорганизационном уровне в 2000-е годы встроенный механизм самооценки (*в настоящее время именуемый децентрализованной оценкой, чтобы отличать ее от централизованной оценки*) стал занимать менее заметное место в общей архитектуре функции оценки. Акцент сместился в сторону функции централизованной оценки. Факты, установленные в ходе настоящего исследования, свидетельствуют о растущей необходимости сбалансировать эти две функции в рамках комплексной системы в ответ на потребности и приоритеты, появляющиеся в процессе развития.

Модели и архетипы функции децентрализованной оценки в системе Организации Объединенных Наций

144. Анализ показывает, что существует шесть различных архетипов децентрализованной оценки. Не все являются взаимоисключающими, а в отношении некоторых неясно, кто несет ответственность за качество, когда подготовка доклада находится под контролем подразделения по централизованной оценке. Организации могут проводить оценки любых двух архетипов одновременно. В приложении V b) содержится подробная информация о шести архетипах. Существует и седьмой, когда оценка администрируется и проводится донорами, помогающими финансировать проекты. В таблице этот архетип не отражен. В целом, шесть этих архетипов укладываются в две описанные в данном исследовании модели: a) разовая децентрализованная оценка, проводимая по собственному усмотрению; и b) децентрализованная оценка, проводимая в институциональных рамках по плану на основе определенных критериев в отношении охвата и заказываемая внешним исполнителям. Эти две модели описаны ниже.

145. **Разовая децентрализованная оценка, проводимая по собственному усмотрению.** Практика самооценок, проводимых сотрудниками-кураторами проектов по их собственному усмотрению, с одобрения их линейных руководителей и для них, продолжает существовать в 27 организациях системы Организации Объединенных Наций[72] и быть частью функции управления программой. Точнее всего их называть разовыми децентрализованными оценками, проводимыми по собственному усмотрению. Они, как правило, не продиктованы стратегическими соображениями и проводятся по усмотрению сотрудников и руководителей. В некоторых организациях они называются самооценками в контексте их политики оценки, но в большинстве случаев при их проведении какие-либо конкретные институциональные рамки не используются. В каких-то случаях они признаются в качестве системы управления, ориентированной на конкретные результаты, но не на систематической основе. Свидетельства таких разовых децентрализованных оценок трудно поддаются анализу, так как системы оценки и надзора организации не всегда их учитывают и не всегда о них сообщают. Они представляют собой огромный массив знаний в системе Организации Объединенных Наций, помогающий организации «сформировать такую культуру, в которой оценки рассматриваются как инструменты извлечения уроков»[73]. Эта культура оценки и самообучения является весьма важным фактором развития и обеспечения эффективности организаций системы Организации Объединенных Наций. *Система Организации Объединенных Наций, однако, упускает возможность мобилизовать и задействовать этот интеллектуальный капитал и обеспечить расширение прав и возможностей сотрудников, проводящих такие оценки.*

[72] ЮНОПС такие оценки не проводит.

[73] «Системы подотчетности в системе Организации Объединенных Наций», JIU/REP/2011/5.

146. Полученная информация указывает на то, что эти оценки все чаще проводятся по требованию доноров, выделяющих внебюджетные финансовые средства на цели специальных проектов и программ. В связи с этим основное внимание стало уделяться содействию обеспечению подотчетности, а это отличается от первоначального предназначения – формативной оценки, проводимой в целях извлечения уроков и совершенствования проекта, о чем говорилось в пункте 141 выше. Ввиду ее важности систему децентрализованной оценки необходимо укреплять на основе: четкого понимания ее предназначения, роли и сравнительной конкретной практической пользы для системы Организации Объединенных Наций; стандартов, которые позволили бы усилить ее формативную роль; систем поощрения, а не затруднения широкого участия персонала (включая сотрудников, которые могут не иметь профессионально-технической квалификации в области оценки, определение которой дано в документе, озаглавленном «Основные компетенции сотрудников, проводящих оценки в системе Организации Объединенных Наций»); соответствующих программ подготовки и самообучения по оценке в рамках системы Организации Объединенных Наций; и разработки или составления методик проведения формативных оценок в целях удовлетворения необходимости постоянного совершенствования проектов.

147. В порядке поддержки широкого процесса институционализации, включая формирование культуры оценки и гармонизацию методик оценки, ЮНЕГ в прошлом инициировала в масштабах всей системы программу очной подготовки сотрудников системы Организации Объединенных Наций, а также партнеров. Эта программа была свернута из-за ограниченности имеющихся у ЮНЕГ возможностей. Вместе с тем осуществление широкой программы подготовки кадров в различных организациях системы Организации Объединенных Наций продолжается. Существует потребность в сводной информации о различных учебных и методических материалах по оценке, используемых в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, и обмене данными о передовой практике. Чтобы быть актуальной, эта подготовка, организуемая как отдельными, так и общесистемными институтами, такими как Колледж персонала Организации Объединенных Наций, должна подкрепляться экспертными знаниями, полученными в результате обобщения опыта проведения оценок в системе Организации Объединенных Наций.

148. **Очень важно фиксировать и приводить в годовом докладе организации об оценке сведения обо всех децентрализованных оценках, чтобы демонстрировать интеллектуальный капитал Организации Объединенных Наций и широкую вовлеченность персонала в формирование культуры самообучения и оценки. Следует разработать механизм налаживания сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций для укрепления кадрового потенциала с точки зрения администрирования и проведения оценок различных типов.**

149. **Децентрализованная оценка с институциональными рамками.** Далее следуют децентрализованные оценки, опирающиеся на четко очерченные рамки с определенными правилами и системами стимулов и коммуникации для содействия применению последовательного стратегического подхода к планированию и проведению оценок и представлению докладов по их итогам. Рамки таких децентрализованных функций характеризуются следующими элементами, с должным учетом вариаций в сфере их охвата, существующих среди организаций: a) существующей *политикой в области оценки*, которая определяет роль функции децентрализованной оценки; b) оценками, *которые администрируются* различными департаментами и страновыми отделениями; c) *планированием* таких оценок; d) *проведением* оценок согласно определенному набору стандартов; e) наличием функционирующих *на систематической основе механизмов гарантии, контроля и повышения качества*; и f) отчетностью о соблюдении установленных норм и требований в отношении развития функции. Такие функции различаются

по степени вовлеченности подразделения по централизованной оценке, но во всех случаях они осуществляются под контролем линейных руководителей. Подразделения по централизованной оценке обеспечивают повышение и/или контроль качества различных типов. Об этом говорится в приложении V b) о моделях функции децентрализованной оценки.

150. В разной степени такие рамки сложились в 11 из 28 организаций-участниц ОИГ (МОТ, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, БАПОР, Структуре «ООН-женщины», ВОЗ, ВПП и ВОИС)[74]. 10 из этих организаций (исключением стала ЮНЭЙДС) ответили на вопросник и предоставили данные для анализа. Результаты анализа данных по 10 организациям легли в основу следующих заключений, выводов и рекомендаций.

151. Что касается 10 этих организаций, то там децентрализованные оценки заказываются различными подразделениями-исполнителями программ, включая технические департаменты или департаменты-исполнители, тематические кластеры и региональные отделения при штаб-квартире, и проводятся в региональных центрах и в более чем 150 страновых отделениях или технических центрах. В некоторых из этих организаций заметны результаты недавнего принятия мер по усилению функции децентрализованной оценки, и целый ряд инициатив, продвигаемых различными подразделениями звена управления и подразделениями по оценке, свидетельствует об уделении все более пристального внимания децентрализованной оценке и учете соображений относительно конкретной практической пользы, которую она может принести организации (см. справочные материалы, размещенные на веб-сайте ОИГ)[75].

Вывод 15: Всей системе децентрализованной оценки не хватает четко сформулированных и надлежащих нормативных рамок и стандартов, которые отвечали бы ее предназначению и способствовали бы повышению эффективности процесса управления и принятия решений.

152. Хотя многие нормы и стандарты ЮНЕГ действительно применимы и в данном случае, они не были разработаны с учетом предназначения и характера децентрализованной оценки в качестве неотъемлемой части линейного управления и системы формативной оценки и ее сравнительной конкретной практической пользы как части системы оценки организаций. Усилия по разработке норм, методов и стандартов, которые отвечали бы предназначению децентрализованной оценки таким образом, чтобы это дополняло нормы и стандарты ЮНЕГ, могли бы стать частью деятельности региональной сети экспертов Организации Объединенных Наций в области оценки по вопросам, касающимся децентрализованной оценки. Самой первой сетью, которая функционирует уже восемь лет, стала Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки для Азии и Тихого океана. Расширенная поддержка таких групп по оценке и взаимодействие с ними будут иметь важное значение для разработки норм, стандартов и методологий, отвечающих предназначению функции децентрализованной оценки. **Исполнительным главам следует оказывать содействие разработке соответствующих нормативных рамок и стандартов для функции децентрализованной оценки и методологий, отвечающих ее предназначению, и обеспечивать наличие соответствующей системы стимулов к тому, чтобы обеспечивать массовое участие сотрудников в проведении оценок и самообучении.**

[74] ВОИС предоставила неполные данные, которые, тем не менее, включены в анализ.

[75] См. www.unjiu.org/en/Pages/default.aspx.

C. Осуществление и институционализация политики

Вывод 16: Разработка политики проведения децентрализованной оценки важна для того, чтобы направлять процесс развития функции децентрализованной оценки в 10 организациях, изученных в рамках настоящего проекта. В этих организациях было принято немало мер по содействию процессу осуществления политики. Степень осуществления и институционализации политики в этих организациях варьируется. Двумя основными элементами, которые отсутствуют при разработке политики, являются повышение уровня слаженности в деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций и налаживание взаимодействия с национальными системами. В результате налицо весьма низкий уровень развития функции децентрализованной оценки в организациях по этим двум компонентам. Как отмечалось в предыдущих главах, именно по этим двум компонентам аналогичные недостатки есть и у функции централизованной оценки.

153. В 8 из 10 рассмотренных организаций, оказывающих содействие проведению децентрализованной оценки, в политике в области оценки подробно прописаны роль децентрализованной оценки и меры по ее поддержке, но лишь в ограниченной мере затрагиваются вопросы обеспечения слаженности усилий в системе Организации Объединенных Наций и налаживания взаимодействия с национальными системами и органами. В этих 10 рассмотренных организациях децентрализованные оценки заказываются на всех уровнях, хотя эти уровни варьируются среди организаций в зависимости от структуры этих организаций и степени децентрализации. Анализ политики оценки этих организаций показывает, что в ней всесторонне отражены как роль децентрализованной оценки, так и усилия по содействию ее проведению. В числе рассмотренных вопросов следует указать следующие: a) важность, конкретная практическая польза, роль и задачи децентрализованной оценки в организации; b) механизмы планирования, управления и финансирования децентрализованной оценки; и c) некоторые формы взаимодействия и эффект синергизма, которые, как считается, имеют принципиально важное значение для обеспечения результативности и устойчивости.

154. В политике централизованной оценки не уделяется приоритетное внимание следующим моментам: a) обеспечению координации и слаженности усилий по проведению децентрализованной оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций и увязке между децентрализованными оценками, заказываемыми организациями, и оценкой по линии РПООНПР; и b) роли децентрализованной оценки в оказании содействия развитию национального потенциала в области оценки. Инспекторы установили, что именно эти моменты являются наиболее слабым звеном существующих систем, что свидетельствует о важности политики оценки в определении того, что должно быть сделано. **Исполнительным главам следует обеспечивать, чтобы в политике их организаций в области оценки в полной мере учитывались меры по реформированию Организации Объединенных Наций в интересах обеспечения слаженности усилий и существующие формы сотрудничества между различными организациями и была также в полной мере прописана роль функции оценки в усилиях по содействию развитию национального потенциала в области оценки или других приоритетных областей, имеющих важное значение для повышения эффективности и действенности функции.**

155. В целях содействия реализации политики 8 из 10 рассмотренных организаций, где есть системы децентрализованной оценки, прилагают усилия по поддержке децентрализованной оценки, в основном, посредством разработки руководящих принципов и оказания технической помощи. Кроме того, они проводят широкий круг вспомогательных мероприятий, из числа которых выделяются следующие: повышение уровня осведомленности, организация встреч и семинаров, специальные инициативы по формированию общей институциональной основы,

развитие потенциала с помощью справочников, проверка качества, подготовка кадров и формирование сообществ специалистов-практиков или групп и сетей самообучения. Согласно полученной информации, двумя наиболее эффективными способами осуществления политики являются вовлечение в этот процесс руководства организации и представление докладов о ходе осуществления функции децентрализованной оценки исполнительным органам, благодаря чему тематика децентрализованной оценки и усилия по ее проведению играют более заметную роль в процессе принятия решений и обеспечивается ее институциональное признание.

156. Наиболее важную роль в оказании содействия осуществлению функции децентрализованной оценки играют подразделения по централизованной оценке, в частности в ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и Структуре «ООН-женщины». Ими разработаны соответствующие стандарты, руководящие принципы и порядок проведения децентрализованных оценок. Инспекторы также выяснили, что все более важную роль играют региональные сети по оценке Организации Объединенных Наций. Приведенным выше примером передовой практики является совместная программа подготовки кадров организованная Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки для Азии и Тихого океана, которая сыграла ключевую роль в формировании компетенций, важных для осуществления политики.

Вывод 17: Степень институционализации соответствующей политики в области оценки варьируется, и лишь в нескольких подразделениях по централизованной оценке выработаны четкие стратегии поддержки децентрализованных оценок или достижения ожидаемых результатов функционирования системы децентрализованной оценки.

157. Анализ степени институционализации политики в области децентрализованной оценки в 10 рассмотренных организациях свидетельствует о разной степени успеха. Согласно ответам на вопросник о децентрализованной оценке, высокая степень институционализации политики и систем, способствующих осуществлению политики, отмечены у пяти организаций: МОТ, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и Структуры «ООН-женщины».

158. Для содействия институционализации был создан целый ряд механизмов, включая: руководящие принципы, пособия и справочники; реестр экспертов-консультантов; базы данных об оценке или платформы для размещения ресурсов; системы реагирования посредством принятия последующих мер; и веб-сайты с информацией об оценке. Организации различаются по степени, в которой эти механизмы способствуют институционализации. Польза от существующего реестра экспертов-консультантов, как представляется, носит ограниченный характер, но, как сообщается, в нем есть большая необходимость по следующей причине: оценки заказываются посредством привлечения независимых экспертов-консультантов разной квалификации и с разным сочетанием языков. Как следствие этого ограниченный выбор специалистов и экспертов в области оценки разного профиля, фигурирующих в существующих реестрах для целей децентрализованных оценок, является серьезной проблемой с точки зрения обеспечения беспристрастности и авторитетности функции децентрализованной оценки. Ограниченное финансирование функции также означает, что услуги некоторых консультантов организациям просто не по карману. Согласно имеющейся информации, на рынке консультационных услуг квалифицированных специалистов по оценке не так много.

159. Организации недавно выступили с новыми инициативами в поддержку институционализации. Структура «ООН-женщины» разместила на своем веб-сайте руководство по проведению оценки для руководителей и организовала по всему миру для сотен специалистов в области оценки инструктаж по проведению оценки с учетом гендерной проблематики. ПРООН организовала веб-обучение для

сотрудников и руководителей, и в настоящее время сосредоточилась на налаживании стратегического взаимодействия с подразделениями по децентрализованной оценке, а также с национальными системами. ЮНИСЕФ всегда играл ведущую роль в подготовке кадров по оценке. В настоящее время он проводит два онлайновых учебных курса и также поддерживает разработку онлайнового курса самообучения, который предлагается сейчас через веб-сайт EvalPartner (на платформе My M&E). МОТ имеет свою программу сертификации руководителей. ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, Структура «ООН-женщины» и ВОЗ внедрили различные инновации при разработке систем гарантии качества или контроля за ходом реализации утвержденных рекомендаций. ИКАО, ЮНЕСКО и БАПОР начали процесс компиляции данных обо всех проведенных самооценках и/или проводят мета-анализы. С одной из наиболее масштабных общеорганизационных инициатив, реализация которой началась в 2013 году в рамках организационной реформы, выступила ВОЗ, создав Глобальную сеть по оценке.

160. С интересной инициативой выступило в 2014 году подразделение по централизованной оценке ВПП, которое после нескольких лет ограниченного участия в проведении децентрализованных оценок разрабатывает модель поддержки функции децентрализованной оценки посредством применения инновационного подхода к управлению и гарантии качества, при этом функция децентрализованной оценки временно находится под контролем подразделения по централизованной оценке, пока не будут полностью сформированы рамки, обеспечивающие проведение децентрализованных оценок и создан соответствующий потенциал. Этот плановый подход, предусматривающий контроль со стороны подразделения по централизованной оценке, имеет те же элементы, что и у модели, используемой Структурой «ООН-женщины», и в нем учитываются существующие и новые виды практики ФАО, ЮНЕП и ЮНИДО[76]. Среди этих организаций существуют различия в степени и типе контроля качества и в использовании окончательных докладов по итогам оценки на централизованном или децентрализованном уровнях. Необходим дальнейший анализ, чтобы выявить некоторые из складывающихся моделей децентрализованной оценки, обусловленных организационной структурой, уровнем развития и потенциалом на централизованном и децентрализованном уровнях.

161. Как отмечают организации, к числу основных препятствий на пути к институционализации относятся следующие: недостаточное финансирование, недостаточная поддержка со стороны старшего звена управления, низкий уровень культуры оценки, неэффективные системы контроля и обработки данных и то обстоятельство, что программы плохо поддаются оценке. С некоторыми из этих препятствий также сталкиваются подразделения по централизованной оценке, о чем говорилось выше. В приводимом ниже разделе освещаются некоторые из этих заключений, сделанных на децентрализованном уровне.

D. Ресурсы

Вывод 18: По большинству организаций информация о выделении бюджетных средств или используемой при этом нормативной базе является неполной и непрозрачной. Объем расходов на эту функцию оценивается как недостаточный, и он является весьма незначительным по сравнению с объемом средств, выделяемых на финансирование децентрализованных оценок дву-

[76] Все три организации указали, что у них нет подразделений по децентрализованной оценке и оценки проводятся по инициативе руководителей проектов в отделениях на местах, но при этом подразделение по централизованной оценке руководит проведением этих оценок, гарантирует их качество и готовит доклад по их итогам, поэтому это считается централизованной оценкой. В отношении различных существующих моделей нужны дальнейшие разъяснения.

сторонними учреждениями. К числу предложений в отношении более эффективного управления относятся новые методы работы, позволяющие перешагивать через организационные границы и действовать взаимосвязанно, в том числе составлять планы проведения оценок по линии РПООНПР.

162. В ответ на вопросы о препятствиях, существующих на пути к укреплению функции децентрализованной оценки, 9 из 10 организаций назвали главным из них недостаточное финансирование. Политика в области оценки 7 организаций определяет характер выделения бюджетных средств для целей децентрализованной оценки. В 4 организациях источником финансирования, как правило, является доля (в процентах) в бюджете по проекту или программе. Информацию о фактических суммах, выделяемых на цели децентрализованных оценок, получить непросто: такая информация была предоставлена лишь 4 из 10 организаций. В бюджете других организаций эти расходы проходят по другим смежным статьям, касающимся контроля и проверки. Организации тратят на оценку от 20 000 до 55 000 долл. США, что в среднем составляет 35 000 долл. США (переменные издержки, исключая расходы по персоналу). Хотя эти суммы в целом превышают те, которые тратятся на оценки по линии РПООНПР (30 000 долл. США за оценку по линии РПООНПР), имеющие гораздо более широкую сферу охвата, они являются небольшими по сравнению со средствами, которые выделяют на проведение децентрализованных оценок двусторонние учреждения-доноры[77]. В связи с этим возникает вопрос о качестве оценок.

163. В то время как выделяемых финансовых средств, как сообщается, не хватает, и их нужно еще больше, некоторые организации предлагают в качестве приоритетной задачи новые методы управления издержками, включая комплексную стратегию использования кадровых ресурсов, а также совместное использование организациями систем и механизмов, обслуживающих функцию оценки.

- Согласно ПРООН, есть резервы для: *повышения результативности и объединения ресурсов, особенно на страновом уровне или при рассмотрении общих тем; достижения более существенных результатов, планирования оценки и обеспечения слаженности усилий; и совместного наращивания экспертного потенциала.* РПООНПР дает возможность делать это, если соответствующим образом продумать и спланировать усилия в этом направлении в рамках инициативы «Одна программа» и принципов РПООНПР.
- ИКАО и БАПОР высказались за *обобщение множества руководящих принципов, разработанных в каждой организации, и составление набора инструментов для использования всеми организациями.*
- Другие организации высказались за *пересмотр всех существующих систем гарантии и контроля качества в целях извлечения уроков, которые являются общими и специфическими для организаций, и разработки общих рамок.*
- УНП ООН высказалось за то, чтобы децентрализованные и небольшие организации использовали общий орган для проведения всех проверок качества докладов по итогам оценки, как поступает Министерство по вопросам международного развития в Соединенном Королевстве.
- Другие организации предложили укреплять и использовать национальные системы и параллельно наращивать их потенциал.

164. Важной площадкой для налаживания сотрудничества при проведении децентрализованных оценок мог бы стать межучрежденческий форум по этому комплексу вопросов координации и сотрудничества при проведении децентрализованных оценок с участием представителей подразделений по оценке и руково-

[77] См. United Kingdom, Department for International Development and UK Aid, “Rapid Review of Embedding Evaluation in the UK Department for International Development: Final Report” (February 2014).

дителей и администраторов, курирующих проведение децентрализованных оценок. **Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует активизировать сотрудничество и повысить результативность усилий по развитию функции децентрализованной оценки, при осуществлении которой учитывалась бы программа реформы Организации Объединенных Наций, реализуемая в интересах обеспечения слаженности усилий, снижения операционных издержек и укрепления принципа национальной ответственности.**

E. Авторитетность (беспристрастность и качество) и полезность

Беспристрастность

Вывод 19: В деле обеспечения большей беспристрастности функции децентрализованной оценки есть прогресс. В 8 из 10 организаций действует целый комплекс соответствующих систем и механизмов. Эти организации используют сочетание девяти механизмов, призванных ограничивать предвзятость и контроль со стороны руководства и повышать уровень прозрачности и доверия со стороны главных заинтересованных сторон. Это важно для оправдания ожиданий, обусловленных предъявляемыми к этой функции требованиями в отношении обеспечения подотчетности.

165. Авторитетность децентрализованной оценки является объектом особого внимания, учитывая, что оценки планируются, администрируются и проводятся в звене управления, а их итоги утверждаются и докладываются руководителем или через него, в связи с чем можно утверждать, что независимыми они быть не могут. Учитывая характер структуры децентрализованной оценки, она как таковая не отвечает критериям структурной или функциональной независимости. Однако, чтобы ограничить предвзятость руководства в вопросах фактологии, организации разработали целый комплекс мер и механизмов для обеспечения большей беспристрастности, объективности и прозрачности децентрализованных оценок. Приоритетное внимание уделяется следующим факторам: a) привлечению внешних консультантов; b) вовлечению заинтересованных сторон; c) использованию групп по администрированию оценок или комитетов по оценке; и d) применению этических кодексов поведения и руководящих принципов, касающихся поведенческой независимости. Эти механизмы играют ключевую роль в повышении авторитетности и прозрачности, а также укреплении принципа ответственности.

166. Для многих организаций сам факт привлечения к проведению децентрализованной оценки внешних консультантов уже должен означать, что оценка является независимой. В значительном числе известных случаев этот механизм не обеспечивает независимость, поскольку окончательный доклад утверждается руководителем, который этот доклад заказал. Во многих случаях некоторые двусторонние организации стремятся проводить оценки финансируемых ими проектов за счет привлечения собственных независимых средств. В некоторых организациях в настоящее время центральный офис берет на себя функцию повышения и контроля качества и следит за тем, чтобы оценка отвечала критериям качества при одновременном обеспечении ее независимости. Эта модель применяется Структурой «ООН-женщины». Нет сомнений в том, что именно упор на подотчетность объясняет принятие на децентрализованном уровне широкого круга мер по обеспечению независимости. Усилия по обеспечению того, чтобы децентрализованная оценка отвечала своему предназначению, должны начинаться с пересмотра роли этой функции, которая должна заключаться в первую очередь в оказании содействия проведению формативной оценки в интересах совершенствования работы и необходимой коррекции курса ради достижения нужных результатов. Системе Организации Объединенных Наций необходимо учитывать это

при разработке своей стратегии и установлении приоритетов применительно к роли функции оценки.

Качество

Вывод 20: 8 из 10 организаций-участниц ОИГ инвестировали средства в укрепление потенциала в области оценки и формирование необходимых навыков в интересах повышения качества децентрализованных оценок. Однако необходимы дальнейшие усилия для повышения уровня прозрачности и качества докладов по итогам оценки с использованием более объективных и систематических методов, которые в разумной степени обеспечивают соблюдение технических стандартов и требований эффективного управления.

167. Основным способом повышения качества децентрализованной оценки является зачисление в штат специалистов в области оценки. В 10 рассмотренных организациях специалисты по контролю и оценке работают в штаб-квартире, а также на региональном и страновом уровнях. Их число в последние годы увеличивалось (ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, Структура «ООН-женщины» и ВПП), хотя, наверное, можно утверждать, что их все равно не хватает. Во многих случаях, однако, эти специалисты тратят на проведение оценок менее 25% своего времени. Основная часть их времени уходит на выполнение других заданий, связанных с управлением проектным циклом: планированием, контролем, обзорами и другими видами проверок. Хотя таких специалистов разумно использовать для поддержки усилий по отладке систем, совершенствования УОКР и обеспечения того, чтобы как в случае децентрализованной оценки, так и в случае централизованной оценки программы легче поддавались оценке, их чрезмерное использование на этих участках сказывается на эффективности их использования в качестве специалистов по оценке в интересах усиления и дальнейшего развития функции децентрализованной оценки. В свете происходящих перемен и новых требований, предъявляемых к этой функции, есть необходимость в пересмотре численности специалистов по контролю и оценке, привлекаемых к поддержке основной функции децентрализованной оценки, и подхода к обеспечению их эффективного использования.

168. В Структуре «ООН-женщины», с другой стороны, действует иная модель, где региональные специалисты по оценке, оказывающие содействие подготовке доклада по итогам децентрализованной оценки, отчитываются как перед директором подразделения по оценке, так и перед директором регионального отделения в рамках общей системы подотчетности и играют ключевую роль в повышении качества децентрализованной оценки. Преимущество этой модели состоит в том, что она фокусирует внимание специалистов именно на оценке. Эффективность этой системы общей подотчетности в Структуре «ООН-женщины» еще только предстоит проверить.

Вывод 21: Если судить по информации, полученной от 10 рассмотренных организаций, качество большинства децентрализованных оценок в этих организациях в среднем повысилось[78], но оно по-прежнему находится на уровне ниже среднего, и многое еще предстоит сделать в плане отладки систем, чтобы способствовать сбору достоверной информации о качестве децентрализованной оценки в масштабах всей системы.

169. Подразделения по централизованной оценке выполняют целый комплекс мероприятий, призванных способствовать повышению качества децентрализованной оценки. В целом наиболее ценная поддержка этих мероприятий заключается в проверке качества докладов по итогам оценки, высказывании мнений о

[78] Вывод относительно повышения качества сделан на основе анализа годовых докладов и сведений, полученных в ходе ряда собеседований, которые были проведены за последние четыре года.

том, что следует улучшить, и представлении информации о качестве на общеорганизационном уровне в рамках годовых докладов по итогам оценки.

170. Десять рассмотренных организаций готовят порядка 640 докладов по итогам оценки в год, охватывающих проведенные мероприятия, их итоги, действенность, комплексные и другие оценки. 7 из 10 организаций-участниц ОИГ провели за последние три года углубленные и систематические проверки качества докладов по итогам децентрализованных оценок[79]. Сложившиеся там системы отвечают многим общим критериям, увязанным с выработанными ЮНЕГ критериями качества применительно к докладам по итогам оценки, но различаются во многих отношениях, в том числе по количеству и типам показателей качества, процедуре проверки и используемым системам рейтинга.

171. Тем не менее, анализ данных, предоставленных 6 организациями, показывает, что в целом от 50 до 74% проанализированных оценок были высокого качества с точки зрения целей, которые преследуют эти системы в их собственных организациях[80]. Это контрастирует с мнением респондентов из 3 других организаций, которые не имеют систем проверки качества и в которых качество децентрализованных оценок в целом, как считается, находится на уровне ниже среднего или является низким. Таким образом, во всех организациях еще только предстоит создать прочную и широкую основу для определения качества децентрализованной оценки в системе Организации Объединенных Наций. Существующие системы в ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА обеспечивают образцовую основу, на которой можно наращивать усилия в этом направлении. Другими упомянутыми выше альтернативными методами является использование одного центрального источника или учреждения для оказания содействия ряду организаций в проведении оценок.

Использование и подотчетность

Вывод 22: Как и функция централизованной оценки функция децентрализованной оценки весьма оперативно реагирует на требования обеспечения подотчетности в плане достижения ожидаемых результатов и использования данных оценки для совершенствования проектов и программ. Ей еще только предстоит в полной мере сбалансировать требования подотчетности с необходимостью формирования культуры оценки и самообучения и расширения обмена данными об оценках в рамках учреждений Организации Объединенных Наций и между учреждениями на национальном, региональном и международном уровнях.

172. Этот вывод полностью повторяет вывод, сделанный в отношении централизованной оценки. В 10 организациях-участницах ОИГ разработан целый комплекс систем для расширения использования, которые могут быть разбиты на шесть широких категорий, касающихся: a) более активного вовлечения персонала и управленческого звена; b) повышения уровня инклюзивности процесса и усиления стимулов к расширению использования; c) привлечения партнеров; d) внедрения систем контроля качества; e) веб-сайтов; и f) механизмов обратной связи.

173. К числу систем, которые считаются наиболее полезными для расширения использования, относятся: веб-сайты, через которые может быть обеспечен доступ ко всем докладам по итогам оценки; планы действий по выполнению рекомендаций по итогам оценки; системы контроля за принятием последующих мер и ответными действиями руководства по выполнению вынесенных рекомендаций;

[79] МОТ, Структура «ООН-женщины», ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВОЗ.

[80] МОТ, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, Структура «ООН-женщины» и ВОЗ – факты, изложенные в годовых докладах за последние четыре года, свидетельствуют о том, что за это время качество повысилось.

отражение доказательств, полученных в ходе децентрализованных оценок, в ежегодных докладах по итогам оценки, которые представляются руководителям старшего звена и/или руководящему органу для привлечения к ним внимания; привлечение заинтересованных сторон на страновом уровне к планированию, проведению и/или администрированию оценок в целях обеспечения большей инклюзивности и укрепления принципа ответственности; и проведение конструктивных консультаций и обеспечение участия персонала и руководства в проведении оценок с обеспечением их объективности.

174. В 5 из 10 организаций налажены системы контроля за выполнением рекомендаций, и это считается ключом к расширению использования оценки в этих организациях. Эти системы позволяют установить разную степень выполнения рекомендаций в 5 этих организациях. Разным бывает и эффект от более широкого использования оценки; наиболее ярко он выражается в следующем: повышении способности отчитываться об использовании ресурсов и достигнутых результатах; повышении качества решений, принимаемых в рамках программ; совершенствовании программ и проектов; повышении уровня прозрачности, что способствует укреплению доверия; более широкой поддержке со стороны доноров; и облегчении мобилизации ресурсов.

175. Как и в случае с заключениями, касающимися функции централизованной оценки, информация, предоставленная в отношении функции децентрализованной оценки, убедительно свидетельствует о том, что эффект от использования оценки в большинстве организаций выше по показателям, касающимся подотчетности и совершенствования конкретных программ и проектов, и намного ниже в том, что касается формирования культуры самообучения и оценки. Результаты анализа свидетельствуют о весьма слабом эффекте в плане обмена данными по оценке среди учреждений Организации Объединенных Наций на страновом, региональном или международном уровнях. Упор в первую очередь делается на обеспечении подотчетности, а затем уже на совершенствовании осуществляемых программ и проектов. Меньше внимания при этом уделяется расширению прав и возможностей сотрудников как специалистов по управлению знаниями. Основными пользователями децентрализованных оценок в порядке снижения степени важности являются: правительства стран-доноров, руководители проектов и непосредственные исполнители.

F. Готовность к изменениям и вызовам: меняющиеся требования, потенциал и готовность

Вывод 23: Системы для децентрализованной оценки, существующие в 10 рассмотренных организациях-участницах ОИГ, позволяют облегчать удовлетворение потребностей, возникающих в связи с глобальными переменами и новыми императивами, в частности в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года. Система может играть существенную роль, когда децентрализованные оценки начинают использоваться для реагирования на вызовы, связанные с методологией, приоритетами и обеспечением слаженности усилий, на основе четко сформулированного и согласованного видения и стратегии, призванных исключить применение разовых подходов и мер.

Эффективные ответные действия должны носить стратегический характер, быть слаженными и приносить конкретную практическую пользу

176. Инспекторы отметили, что в большинстве организаций важному значению децентрализованной оценки уделяется все более пристальное внимание. Это обусловлено целым рядом факторов. Во-первых, растет признание того, что общие изъяны в качестве децентрализованных оценок принижают их реальное значение

как основных источников доказательств или элементов, из которых складывается централизованная оценка в организации. С низким качеством оценки связано и низкое качество систем управления данными и информацией в поддержку оценки. Это требует повышенного внимания к системе децентрализованной оценки для укрепления потенциала в области сбора, анализа и отслеживания данных.

177. Во-вторых, отсутствуют модели передовой практики, а это в сочетании с высокими темпами развития в мире указывает на следующее: a) необходимость постоянной формативной оценки и оценки процессов, которые ориентированы на проверку предположений о том, что работает, почему и каким образом; b) важное значение широкого участия сотрудников в проведении оценок в целях развития среди значительного числа сотрудников организации оценочного мышления и формирования самообучающейся организации; c) необходимость обеспечения слаженности усилий и согласования функции оценки среди учреждений Организации Объединенных Наций на местах и на всех уровнях децентрализованной функции; и d) признание того, что децентрализованная оценка должна характеризоваться достаточным уровнем качества и авторитетностью в целях минимизации ошибок в процессе принятия решений на основе проведенных оценок и повышения доверия к функции децентрализованной оценки со стороны различных заинтересованных сторон: доноров, руководителей, правительств, руководителей проектов и непосредственных исполнителей.

178. Чтобы ответить на эти новые требования, некоторые организации в 2012–2013 годах выступили с рядом инициатив. Одни организации начали проводить обследования (ИКАО и ВПП), а другие – мета-исследования (МОТ и ЮНЕСКО), чтобы больше узнать о текущем состоянии и результатах децентрализованной оценки в своих организациях. ВОЗ располагает одной из наиболее всеобъемлющих стратегий развития функции децентрализованной оценки в масштабах всей организации, увязанной с текущей программой реформ, которая направлена на децентрализацию в организации.

179. Следует отметить острую необходимость обеспечения того, чтобы в своих усилиях по развитию функции децентрализованной оценки организации воздерживались от применения тактики проведения разовых акций и действовали на основе четкой стратегии. В связи с этим при принятии решения об увеличении нагрузки на функцию децентрализованной оценки следует принимать во внимание существующий потенциал. Для того чтобы формирование самообучающейся организации и культуры самообучения стало приоритетной задачей, должна быть создана соответствующая система стимулов. Чтобы избежать риска стихийного и несбалансированного развития, все факторы, влияющие на развитие функции децентрализованной оценки, должны быть проанализированы, а в целях снижения рисков следует разработать согласованный план дальнейших действий.

Готовность функции оценки к реагированию на изменения и возникающие вызовы в системе Организации Объединенных Наций находится в зачаточном состоянии

180. Инспекторы проанализировали готовность функции децентрализованной оценки, руководствуясь рядом значимых критериев. У децентрализованной оценки есть следующие сильные и слабые стороны.

Главные сильные стороны

181. Персонал участвует в проведении широкой оценки проекта в масштабах всей организации с вариациями, существующими между организациями. Это обеспечивает основу для формирования самообучающейся организации, когда происходит активизация и мобилизация усилий с использованием соответствующей методологии и системы стимулирования, при которой ценятся готовность идти на риск и новаторский подход. Отмечается средняя степень увязки децентрализованной оценки с другими аналитическими системами (контролем, обзо-

рами, проверками и оценками процесса), необходимой для обеспечения оперативности в деле предоставления фактического материала для текущих процессов принятия решений на уровне программ. Число высококлассных специалистов и консультантов по оценке, занимающихся проведением децентрализованных оценок, растет, и эту тенденцию следует всячески расширять и поддерживать.

Главные проблемы

182. Нет четко сформулированных видения и стратегии реагирования на новые тенденции, о которых говорилось выше, из-за чего осуществляемые акции носят, как правило, разовый характер и при этом в полной мере не учитываются их последствия для системы в целом и связанные с этим факторы риска.

183. В соответствии с методологией организации ускоренного самообучения в зарождающихся и проходящих через процесс трансформаций системах необходимо было бы повторное внедрение практики более формативных оценок и других методов, таких как оценка в режиме реального времени. Аналогичным образом, характер функционирования систем и неструктурированный характер процесса развития имел бы последствия для принятия нетрадиционных моделей и методов оценки. Отсутствие крупных баз статистических данных и надежных информационных систем представляет собой серьезную проблему, для решения которой потребуется укрепить статистический потенциал Организации Объединенных Наций и национальных учреждений.

184. Требования в отношении обеспечения слаженности действий организаций системы Организации Объединенных Наций звучат все чаще. Совместно проводимых оценок мало, даже по линии РПООНПР, которая, как отмечалось выше, осуществляется уже в течение 10 лет. Следует вплотную заняться устранением целого ряда институциональных факторов, которые, как было установлено, сдерживают проведение совместных оценок из-за разных систем управления в организациях. Для этого потребовалось бы преодолевать бюрократические препоны и усиливать взаимосвязи, проявляя инициативу в налаживании совместной работы. Один из респондентов таким образом сформулировал решимость добиваться этого: *«Было бы желание, а возможность найдется»*.

185. В меньшей степени консолидация всех оценок происходит на страновом уровне; полученные сведения указывают на наличие большого количества таких оценок, которые, в случае их обобщения, представляли бы собой огромный массив знаний, помогающих направлять процесс развития в странах. К примеру, оценки на страновом уровне минимум в 150 странах, где действует Организация Объединенных Наций, включают в себя: децентрализованные оценки и среднесрочные обзоры, проводимые каждой из организаций системы Организации Объединенных Наций применительно к их собственным программам, а также их региональными отделениями; оценки по линии РПООНПР под руководством координатора-резидента и страновой группы Организации Объединенных Наций; оценки на страновом уровне, проводимые подразделениями по централизованной оценке; оценки смежных проектов, проводимые различными партнерами; и другие оценки, например, оценки Глобального экологического фонда (ГЭФ) и других партнеров по развитию. Таким образом, существующий багаж знаний по любой конкретной стране, с разным уровнем качества, является весьма значительным, но он не доступен Организации Объединенных Наций в централизованном порядке и совсем не доступен для правительств и заинтересованных партнеров. Предлагаемое проведение в 2015 году независимой общесистемной мета-оценки и мета-синтеза оценок по линии РПООНПР представляет собой давно назревшую меру по обеспечению максимального использования оценок на децентрализованном уровне.

186. Увязка всех этих оценок на страновом уровне является минимальной. Инспекторам рассказали об одном случае увязки (в отношении Монголии) страно-

вой оценки ПРООН и оценки по линии РПООНПР, что было признано нелегким делом. Проведенные собеседования указывают на то, что успех такой увязки будет зависеть в значительной степени от готовности национальных правительств взять на себя ведущую роль в обеспечении того, чтобы система Организации Объединенных Наций сотрудничала и укрепляла свою работу. При осуществлении усилий по содействию развитию национального потенциала следует учитывать этот весьма важный момент, в том числе роль правительства и национальных партнеров в оценке действенности системы Организации Объединенных Наций в более долгосрочном плане.

187. Менее чем благополучная ситуация с формированием самообучающихся организаций и культуры оценки, а также с обменом информацией является проблемой, которую должны решать руководители старшего звена, а для этого они не должны довольствоваться принятием мер реагирования, а брать на себя более инициативную роль в проведении оценки.

188. Небольшое количество примеров увязки оценок с национальными системами является серьезной проблемой, требующей своего решения, и для этого можно было бы усиливать взаимосвязи между организациями, при этом ведущую роль в этом деле должны играть национальные правительства и учреждения. Большинство правительств не имеют внешнего независимого органа. Содействие развитию таких независимых систем в странах значительно способствовало бы укреплению доверия к национальным системам оценки.

189. Осуществление изложенной ниже рекомендации будет способствовать обеспечению слаженности и целостности функции децентрализованной оценки.

Рекомендация 9

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует выработать институциональные рамки и необходимые вспомогательные системы в целях повышения качества и конкретной практической пользы от децентрализованной оценки и усиления роли, которую та может играть в оказании системе Организации Объединенных Наций содействия в реагировании на возникающие вызовы, в том числе связанные с повесткой дня в области развития на период после 2015 года, а также в целях повышения степени слаженности и увязки усилий по проведению оценки внутри организаций, в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций и совместно с национальными учреждениями.

Приложение I

Матрица результатов осуществления функции оценки в системе Организации Объединенных Наций

(Цифры указывают на пункты в шкале зрелости функции централизованной оценки)

* Области, которые в исследовании 2014 года не анализировались. В нем, однако, анализировались готовность к анализу действенности и общая значимость функции.

Иерархия результатов	*Показатели*
Воздействие на систему ООН*	Достигнутые цели системы ООН: развитие, гуманитарная сфера, нормотворчество, мир и безопасность
Промежуточное воздействие: Воздействие от использования результатов оценки*	• Укрепившийся авторитет системы ООН • Эффективность управления и надзора со стороны руководящих органов и основных заинтересованных сторон – национальных партнеров и партнеров по развитию • Более высокое качество стратегических планов, политики, программ и проектов и более глубокая институциональная реформа • Возросшая ведущая роль системы ООН в мире (сфера знаний, принятие решений и управление)
Результат: Высокая степень использования оценки	• Улучшенная подотчетность с точки зрения результатов и ресурсов • Более эффективное самообучение и самосовершенствование: высокая степень использования рекомендаций по оценке и извлеченных уроков (79) в целях их учета при принятии решений и повышении качества стратегий, программ и мероприятий (81 82 83 84) • Более весомый вклад в расширение оценки деятельности в области развития и в глобальные знания и повышение действенности (43) • Активизация взаимодействия, повышение результативности и увязка усилий по оценке в системе ООН
Мероприятия: Мероприятия высокого качества и институциональный потенциал	• Охват: всеобъемлющий, актуальный и достаточный для оказания содействия принятию стратегических решений и разработке политики, программ и проектов (пункт 30)(основная функция) • Высококачественные и авторитетные доклады по итогам оценки (беспристрастные, убедительные, достоверные и инклюзивные) (72) (основная функция) • Высококачественные методологии для продвижения оценки деятельности в области развития (65) • Более эффективное управление знаниями: внимательный анализ результатов оценок, их обобщение, извлечение уроков и обмен приобретенными знаниями внутри организаций и между ними (77, 78) • Сильная самообучающаяся организация и потенциал оценки: наращивание потенциала и формирование культуры, ориентированной на результат, самообучение, самосовершенствование и приобретение и использование знаний (23,21,26,34,41,43,54,65,66,76,77,78,51,79,81,82,83,84) • Готовность реагировать на глобальные вызовы и вовлеченность в соответствующие усилия (37,9,22,7,24,81,86,28,41,43,65,77,78,34,36,37)

Вводимые ресурсы и мероприятия: высококачественные системы, процессы, процедуры, инструменты и механизмы

Основная функция: мероприятия и процессы	*Благоприятные условия: организационные и институциональные рамки*	
I. Актуальность, оперативность реагирования, способность к адаптации, готовность к переменам и вызовам • Планирование, администрирование и проведение оценок • Отчетность перед руководящими органами или руководством организации • Извлеченные уроки и их обобщение • Реагирование на реформы, мандаты и вызовы - Реагирование на реформу ООН, глобальные вызовы, развитие национального потенциала, гуманитарная сфера/гендерное равенство и развитие оценки • Обновление и совершенствование - Самооценка - Внешняя оценка и коллегиальный обзор - Обзор и обновление политики	**Основа** Устав Резолюции Мандат Система подотчётности	**Институциональная система** Политика Нормы и стандарты (ЮНЕГ и др.) Руководящие принципы ЮНЕГ УОКР и система подотчетности Система управления знаниями и самообучения Руководящие принципы и справочники подразделений по оценке
	Ресурсы Регулярный бюджет Внебюджетные источники Человеческий капитал Социальный капитал	**Сообщества специалистов-практиков** ЮНЕГ Региональные группы по оценке в ООН
II. Независимость, беспристрастность, инклюзивность • Институциональные механизмы • Функциональная независимость • Профессионально-техническая независимость • Поведенческая независимость	**Организационная культура, ориентированная на подотчетность и самообучение** Лидерство Стимулы Сети	
III. Качество – техническое и управленческое • Компетенции персонала • Стандарты подготовки доклада по итогам оценки • Контрольная группа • Группы внешних консультантов • Учебная подготовка персонала и повышение профессиональной квалификации	**Система управления – роли и обязанности** Директивные органы Исполнительные органы Оценка	
IV. Полезность • Условия и меры для расширения использования - Ответные и последующие действия руководства и система контроля • Распространение информации, коммуникация и управление знаниями - Подготовка аналитических материалов и публикаций	**Архитектура оценки** Увязка с системами надзора/исследований/управления знаниями	

Приложение II

Компоненты и подкомпоненты функции оценки в системе Организации Объединенных Наций

A: Спрос на оценку

Спрос и мотивы спроса

Организационный контекст

- Характер и уровень спроса (ответы на открытые вопросы) (см. также компоненты III и VI)

B: Предложение, адаптация, рост

Компонент: Содействие созданию благоприятных условий – организационные и институциональные рамки и содействие проведению оценки и обеспечению ее соответствия требованиям

- **Архитектура оценки:** (каким образом выстроена система администрирования и проведения оценок и увязана с другими подразделениями по надзору, накоплению знаний и обучению)
- **Управление:** (роли директивных и исполнительных органов и подразделений по оценке)
- **Мандат, видение, стратегия и политика оценки**
- **Содействие осуществлению политики оценки:** (ее обнародование, руководящие принципы, контроль за осуществлением, механизмы обратной связи)
- **Ресурсы (нормы и достаточность) и финансирование**
- **Организационная культура, ориентированная на результаты, подотчетность, оценку и самообучение:** (Система УОКР, лидерство и формирование самообучающихся организаций, т.е. таких, где поощряется непрерывное самообучение сотрудников; использование результатов оценки и принятие соответствующих мер, использование склонности к рефлексии, критического склада ума и разных точек зрения в практической деятельности, учебная подготовка в целях выработки понимания на всех уровнях, система стимулирования готовности идти на риск с идеями, подлежащими проверке; доступ к информации, обмен знаниями и создание сообществ специалистов-практиков)

Компонент: Повышение актуальности (расширение охвата), результативности, способности к адаптации, готовности к переменам и вызовам и продвижению вперед

- **Актуальность** с точки зрения охвата программ и проектов организации (планирование и охват оценки)
- **Способность к адаптации и непрерывное совершенствование и рост**
- **Готовность поддерживать:** i) децентрализованную оценку; ii) реформу ООН; iii) развитие национального потенциала в об-

ласти оценки; iv) ответы на глобальные вызовы; и v) гендерное равенство, права человека и многообразие

- **Выработка курса и продумывание будущей роли функции оценки**

Компонент: Содействие повышению авторитетности: независимость, беспристрастность, инклюзивность и вовлеченность заинтересованных сторон

- **Структурная независимость** и политика руководителя подразделения по оценке
- **Функциональная независимость** – планирование, администрирование и проведение мероприятий
- **Встроенные механизмы обеспечения беспристрастности**: системы контроля и вовлеченность заинтересованных сторон в целях обеспечения сбалансированного подхода и беспристрастности
- **Профессиональная/техническая независимость и добросовестность**
- **Поведенческая независимость**

Компонент: Содействие повышению авторитетности: достоверность и надежность (техническое качество)

- **Специалисты и группы по оценке:** качество сотрудников и консультантов
- **Условия, имеющиеся в наличии для обеспечения качества и последовательности** при применении стандартов
- **Качество докладов по итогам оценки** (мероприятие)

C: Результаты

Компонент: Повышение полезности и потенциальной действенности

1. **Условия, имеющиеся в наличии для расширения использования**
2. **На уровне проведенного мероприятия: характер и степень использования (мероприятие)**
3. **На уровне воздействия: эффект от использования (действенность)**

Приложение III

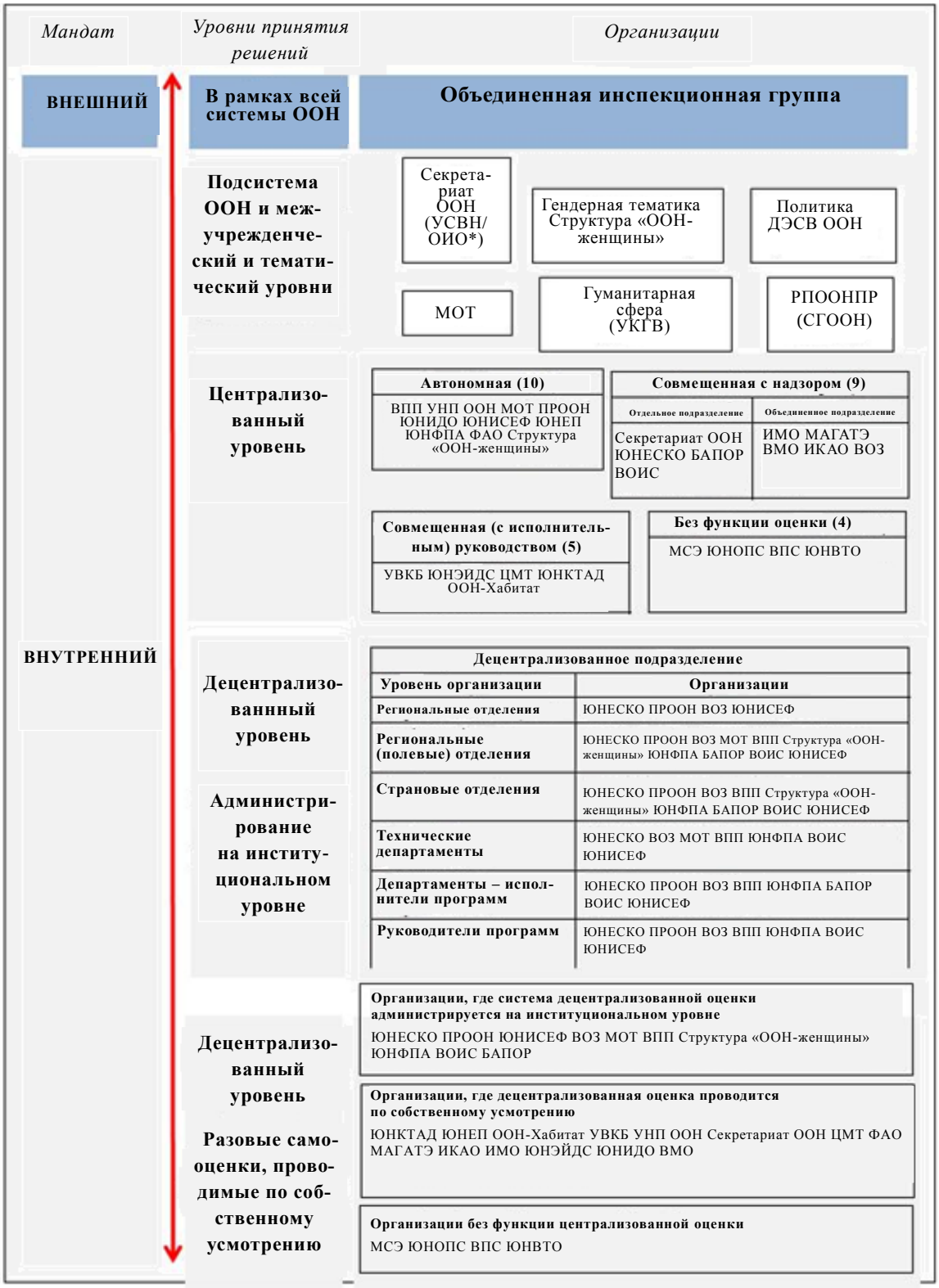
Организации – участницы ОИГ, представляющие фонды, программы, специализированные учреждения, Секретариат Организации Объединенных Наций и другие структуры

		Мандаты и преобладающий (П) мандат		
Тип	*Организация – участник ОИГ*	*Развитие*	*Гуманитарная сфера*	*Нормотворчество*
Фонды и программы	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД)	X		X (П)
	Центр международной торговли (ЦМТ)	X (П)		
	Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)	X (П)		
	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)	X	X	X (П)
	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА)	X (П)	X	X
	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат)	X (П)	X	X (П)
	Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ)	X	X (П)	X
	Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ)	X(П)	X	
	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН)	X (П)		X
	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)	X	X (П)	
	Структура «ООН-Женщины»	X (П)	X	X
	Всемирная продовольственная программа (ВПП)	X (П)	X (П)	
Специализированные учреждения	Международная организация труда (МОТ)	X	X	X (П)
	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)	X	X	X (П)
	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)	X	X	X (П)

Тип	*Организация – участник ОИГ*	*Мандаты и преобладающий (П) мандат*		
		Развитие	*Гуманитарная сфера*	*Нормотворчество*
	Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)	X	X	X (П)
	Международная организация гражданской авиации (ИКАО)	X	X	X (П)
	Международная морская организация (ИМО)			X (П)
	Международный союз электросвязи (МСЭ)	ТК		X (П)
	Всемирный почтовый союз (ВПС)	ТК		X (П)
	Всемирная метеорологическая организация (ВМО)			X (П)
	Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС)	X		X (П)
	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)	X (П)		X
	Всемирная туристская организация Объединенных Наций (ЮНВТО)	X (П)		X
Секретариат ООН и другие структуры	Управление служб внутреннего надзора Организации Объединенных Наций (УСВН)	X	X (П)	X
	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС)	Учрежд.-исп.		
	Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)	ТК		X (П)
	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС)	X	X	X

Приложение IV a)

Архитектура функции оценки в системе Организации Объединенных Наций



Приложение IV b)

Архитектура функции оценки в системе Организации Объединенных Наций (подробные сведения о договоренностях в отношении ее места в структуре Секретариата Организации Объединенных Наций)

Мандат	*Организации и структуры*	*Уровни принятия решений*	
Внешний	Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций	В масштабах всей системы Организации Объединенных Наций	
	УСВН/функция централизованной оценки	В масштабах подсистемы	
	(Отдел независимой оценки)		
Внутренний	Функции оценки, возложенные на департаменты, управления и программы Секретариата Организации Объединенных Наций	• Департаменты по вопросам мира и безопасности: ДОПМ, ДПП, ДПВ, УВР, УВКП • Региональные комиссии: ЭКА, ЭСКАТО, ЕЭК, ЭКЛАК, ЭСКЗА • Отделения за пределами Центральных учреждений: ЮНОГ, ЮНОВ, ЮНОН • Гуманитарные вопросы и права человека: УКГВ, УВКПЧ • Управленческая поддержка: КГС, ДГАКУ, ДУ, ДОБ, ДОИ, УПВ • Прочие: КВПНРМ и КССА	
	Фонды, программы и специализированные учреждения с собственными функциями централизованной и децентрализованной оценки под надзором УСВН	Структура «ООН-женщины»	ЮНЕП
		ЮНКТАД	МОТ
		УНП ООН	ЦМТ
		ООН-Хабитат	БАПОР

В сферу охвата исследования не вошли: департаменты/управления/программы Секретариата Организации Объединенных Наций: по вопросам мира и безопасности (ДОПМ, ДПП, ДПВ, УВР, УВКП); региональные комиссии (ЭКА, ЭСКАТО, ЕЭК, ЭКЛАК, ЭСКЗА); отделения Организации Объединенных Наций за пределами Центральных учреждений (ЮНОГ, ЮНОВ, ЮНОН); по гуманитарным вопросам и правам человека (УКГВ, УВКПЧ); по управленческой поддержке (КГС, ДГАКУ, ДУ, ДОБ, ДОИ, УПВ) и КВПНРМ и КССА. Таким образом, в нем не охвачены вопросы мира и безопасности, а также механизм межучрежденческой координации гуманитарных вопросов и прав человека, находящихся в ведении УКГВ и УВКПЧ.

Функцию централизованной оценки для этих подразделений осуществляет УСВН/ОИО. УСВН/ОИО были рассмотрены в исследовании в рамках анализа функции централизованной оценки организаций системы Организации Объединенных Наций.

В нем различные департаменты, управления и программы показаны как имеющие в своей внутренней структуре функцию оценки, которая в данном случае на них возложена дополнительно. Функция оценки у них имеет смешанную структуру. В некоторых случаях функции оценки возлагаются на программу, которая планирует и проводит собственную оценку по своему усмотрению. Есть отдельные автономные подразделения по оценке (например, в ДОИ, ДОПМ), укомплектованные специалистами в области оценки, которые по заданию своего руководства занимаются только оценкой, призванной служить ориентиром в работе департамента. Есть также автономные подразделения по оценке, осуществляющие оценку и иные функции (например, ДГАКУ). Есть и другие подразделения, не имеющие собственной функции или собственного потенциала (например, ДЭСВ, ДУ и ДПВ). С представителями этих подразделений были проведены собеседования и консультации, а полученная информация была использована в качестве дополнения к сфере охвата исследования.

Эти департаменты были включены в проведенное УСВН в 2010 году двухгодичное исследование потенциала Секретариата Организации Объединенных Наций в области оценки. ОИГ стремилась избежать дублирования усилий, а также еще одного процесса сбора данных, который еще на начальном этапе определения сферы охвата исследования был обозначен как возможный предмет озабоченности. ОИГ принимает к сведению интерес, проявленный в рамках этого конкретного исследования к анализу общего назначения, структуры и результативности функции оценки, выполняемой этими департаментами, управлениями и программами Секретариата Организации Объединенных Наций, и ее соответствия своему предназначению. Она приветствует возможность сотрудничества с УСВН/ОИО в этой области.

Есть восемь организаций, которые также являются частью Секретариата Организации Объединенных Наций в силу того, что часть их ресурсов поступает по линии Канцелярии Генерального секретаря. В их число входят: Структура «ООН-женщины», ЮНЕП, ЮНКТАД, МОТ, УНП ООН, ЦМТ, БАПОР и ООН-Хабитат. Они также находятся под надзором УСВН. Они были включены в сферу охвата исследования на том основании, что они являются частью фондов, программ или специализированных учреждений. В структурном плане они имеют отличную функцию оценки, типичную для фондов, программ и специализированных учреждений, а это предполагает четко прописанные функции централизованной и децентрализованной оценок.

Приложение V a)

Определение отдельных терминов, касающихся функции оценки в системе Организации Объединенных Наций: централизованная и децентрализованная оценки

Функция оценки в системе Организации Объединенных Наций прошла через процесс эволюции. В ходе этой эволюции появились различные понятия и концепции, а также связанные с ними термины, употребление которых вызывает большую путаницу. В эти термины либо вкладывается разный смысл, либо у этого смысла есть разные оттенки. В этом и заключалась одна из трудностей, связанных с проведением исследования. Ниже приводятся определения ключевых понятий и концепций, которые были разработаны и использованы в исследовании по отношению к централизованной и децентрализованной оценкам, включая понятие самооценки. Это сделано ради стандартизации употребляемых терминов. Сообществу специалистов в области оценки предлагается вносить в этот перечень любые дополнения, которые способствовали бы эволюции функции и отражали бы изменения в ее характере.

Функция централизованной оценки

Функцию централизованной оценки в системе Организации Объединенных Наций выполняют подразделения по оценке, которые действуют независимо от *линейных руководителей и подразделения-исполнителя программы* в вопросах планирования, администрирования и проведения оценок, а также представления докладов по их итогам.

В одних организациях подразделение по централизованной оценке действует как автономное подразделение в двух вариациях: i) действующее вне канцелярии исполнительного главы; и ii) действующее в автономном режиме в составе канцелярии исполнительного главы. В других организациях оно действует внутри канцелярии исполнительного главы как неотъемлемая часть функции, связанной с исследованиями, политикой и стратегическим планированием (но не как автономная структура). В третьих организациях оно действует вместе с другими надзорными подразделениями в составе надзорного подразделения организации и тоже в двух вариациях: i) в качестве отдельного подразделения внутри надзорного подразделения; ii) в качестве неотъемлемой части других надзорных функций.

Отличительной особенностью функции централизованной оценки является подготовка оценки, которая способствует проведению широкой общеорганизационной политики на центральном уровне и принятию в организации программных и стратегических решений, хотя есть немало централизованных органов, которые в той или иной степени занимаются оценкой осуществления проекта.

Подразделение по централизованной оценке отчитывается главным образом перед межправительственными органами, консультативными органами высокого уровня и руководством старшего звена по вопросам, касающимся общеорганизационных изменений и сдвигов в политике, общих программ (на национальном, региональном и международном уровнях), а также междисциплинарных тем и институциональных реформ.

Подразделения по централизованной оценке демонстрируют разную степень независимости с точки зрения всего набора критериев, касающихся структурной, функциональной, поведенческой и профессионально-технической независимости, а также инклюзивности. Степень независимости может варьировать-

ся от низкой до средней и высокой. Эта независимость не появляется сама по себе, а достигается за счет создания механизма обеспечения структурной, функциональной, технической и поведенческой независимости, а также прозрачности.

Некоторые организации называют функцию централизованной оценки *общеорганизационной*, т.е. оказывающей воздействие в более широком контексте всей организации. Слово «общеорганизационная» употребляется и в отношении децентрализованной оценки.

Функция децентрализованной оценки

Децентрализованная оценка планируется, администрируется и проводится вне подразделения по централизованной оценке. Если обратиться к истории вопроса, то раньше децентрализованная оценка называлась *«самооценкой»*, но от этого термина пришлось отказаться, потому что самооценкой занимались даже некоторые подразделения по централизованной оценке (см. определение термина «самооценка» ниже).

Функция децентрализованной оценки возложена на подразделения-исполнители программ, которые выполняют обязанности линейного руководства, отвечающего за планирование и реализацию проектов и программ. Это включает в себя проекты и программы на техническом, региональном и страновом уровнях и на уровне департаментов.

Таким образом, функция децентрализованной оценки, как правило, выполняется в качестве составной части системы управления программами с точки зрения оценки, контроля и других связанных с этим аналитических усилий в поддержку принятия решений, которые касаются различных этапов реализации проектов и программ.

Децентрализованные оценки этого типа структурно не являются независимыми от контроля со стороны руководителей программ в том, что касается планирования, администрирования, проведения и утверждения оценок, а также представления докладов по их итогам. Это относится как к оценкам, которые администрируются и проводятся сотрудниками по программам по своему усмотрению, так и к оценкам, которые заказываются или передаются на подряд внешним консультантам и в случае которых ответственность за окончательное утверждение доклада по итогам оценки лежит на руководителе программы. Это касается также и оценок по линии РПООНПР.

Не являются независимыми **несамостоятельные децентрализованные оценки**, которые проводятся сотрудниками или заказываются внешним консультантам, но находятся под контролем линейного руководства с точки зрения планирования, проведения и отчетности.

Независимыми считаются **самостоятельные децентрализованные оценки**, которые планируется на децентрализованном и других уровнях, которые также находятся под контролем других авторитетных независимых органов и в отношении которых процедуры окончательного утверждения и распространения доклада являются независимыми. При таких обстоятельствах, однако, их авторитетность зависит от прозрачности в привлечении к ней ключевых заинтересованных сторон.

Самооценка

Этот термин порождает наибольшую путаницу. ОИГ решила в данном исследовании его не употреблять для классификации функций оценки. Он употребляется главным образом в качестве определения (в грамматическом смысле).

Общая позиция заключается в том, что самооценка не является независимой в силу следующих обстоятельств:

i) она не проводится подразделением по централизованной оценке. Утверждается, однако, что некоторые подразделения по централизованной оценке не являются независимыми, когда они подчиняются исполнительному главе, или что они проявляют разную степень независимости, если принять во внимание все критерии независимости, перечисленные в шкале зрелости ОИГ;

ii) она не проводится с привлечением внешнего консультанта. Утверждается, что само по себе привлечение внешнего консультанта не гарантирует независимость, если доклад по итогам самооценки все еще находится под контролем руководителя программы. Внешние консультанты также не всегда действуют независимо.

Самооценка осуществляется руководителями проектов для себя, чтобы повысить качество проектов и программ:

iii) утверждается, что движимые этой заинтересованностью руководители будут действовать добросовестно и не будут заниматься подтасовкой фактов, учитывая, что им нужно знать правду, чтобы добиться улучшений в работе. В данном случае вопрос о независимости никакого значения не имеет и подменяется вопросом о добросовестности руководителя и доверии.

Самооценки, проводимые исключительно ради использования в рамках программ (как это характеризуется в некоторых определениях), редки, поскольку они также способствуют удовлетворению требований подотчетности с точки зрения использования ресурсов в различных контекстах, и в частности в контексте мобилизации средств из внебюджетных источников. Авторы утверждают, что применительно к оценке целесообразнее употреблять слово «формативная», чтобы описать оценку, которая влияет на характер проектов и программ и приводит к сдвигам к лучшему.

Ниже приведены определения самооценки, которые давались ОИГ прежде и которые были даны УСВН относительно недавно. Оба определения отнесены в настоящем исследовании к функции децентрализованной оценки.

Самооценка – прежнее определение (из доклада JIU/REP/81/6): *"оценки, проводимые в целях охвата всего диапазона деятельности организаций, ... непрерывный процесс быстрой обратной связи с передачей информации о появляющихся результатах и их использованием для оперативного внесения коррективов в задачи и стратегию и повышения качества будущих мероприятий, ... интеграция оценки как нормальная часть цикла управления, ...в рамках обеспечивающего широкое участие процесса, который мог бы способствовать усилению приверженности и вовлеченности персонала, формированию культуры оценки, а также самообучающейся организации". Это делалось всеми организациям в 80-х годах.*

Самооценка (Список ключевых терминов в отношении надзора, употребляемых УСВН, версия 1.0, апрель 2013 года)

Оценка, осуществляемая руководителями проектов и программ в первую очередь для собственного пользования. Предметом самооценки является подпрограмма, и она может применяться ко всем сферам, включая политические, правовые, гуманитарные, экономические и социальные вопросы, общественную информацию и общие службы. Поскольку речь идет о неотъемлемой части процесса управления, характер и порядок проведения самооценки оговариваются на этапах планирования и программирования с учетом характера соответствую-

щей подпрограммы. Сделанные выводы применяются руководителями программ с целью внесения необходимых коррективов по ходу их реализации или учитываются в процессе планирования и программирования в виде предлагаемых изменений в характере или направленности соответствующих подпрограмм или проектов. Хотя результаты самооценки обычно не оглашаются на межправительственном уровне, выводы, сделанные на основе аналитической информации, которая получена в отношении различных подпрограмм и проектов в рамках какой-то программы могут быть использованы в качестве вклада в оценку программы в целом.

Типы децентрализованной оценки, рассмотренные в исследовании

В настоящем исследовании описаны две основные модели функции децентрализованной оценки, приводимые ниже. Есть разные архетипы каждой из этих двух моделей, при этом они необязательно являются взаимоисключающими. Эти архетипы приводятся ниже в приложении V b).

Разовые децентрализованные оценки, проводимые по собственному усмотрению

Они проводятся сотрудниками и руководителями по собственному усмотрению и не увязаны с каким-то конкретным решением организации. Они не вписываются в какие-то институциональные рамки отчетности и не отражают иное стратегическое решение на программном уровне. Они укладываются в выработанные ОИГ и УСВН определения, хотя они могут быть использованы для цели подотчетности, о чем свидетельствуют непроверенные сведения о последних тенденциях.

Децентрализованная оценка, опирающаяся на институциональные рамки

Поскольку существует много видов разовых оценок, эта модель была разработана для обеспечения того, чтобы функция децентрализованной оценки носила более плановый характер и имела большую стратегическую значимость.

Речь идет о децентрализованных оценках, на которые повлияли четко очерченные институциональные рамки с четко сформулированными правилами и системой стимулов и коммуникации в интересах содействия применению последовательного стратегического подхода к планированию и проведению оценок и представлению докладов по их итогам. Рамки таких децентрализованных функций складываются из следующих элементов: i) *существующая политика оценки* определяет роль функции децентрализованной оценки; ii) оценки *администрируются* различными департаментами и страновыми отделениями; iii) каждая оценка *планируется*; iv) они *проводятся* в соответствии с набором стандартов; v) есть *применяемые на систематической основе механизмы гарантии, контроля и повышения качества*; и vi) есть отчетность о соблюдении принципов проводимой политики и о развитии функции.

Такие функции различаются по степени вовлеченности подразделения по централизованной оценке, но во всех случаях они администрируются линейными руководителями, которым они подчиняются. Функция централизованной оценки обеспечивает повышение и/или контроль качества различного рода. Организации различаются по степени, в которой в них присутствуют выявленные факторы институционализации.

Приложение V b)

Модели и архетипы функции децентрализованной оценки в системе Организации Объединенных Наций

Различные архетипы не являются взаимоисключающими. В организациях могут параллельно применяться более одного архетипа

Модель 1: Разовые оценки, проводимые по собственному усмотрению – практически все организации ООН			*Модель 2: Четко прописанные институциональные рамки – отдельные организации ООН*		
Архетип 1:	*Архетип 2:*	*Архетип 3:*	*Архетип 4:*	*Архетип 5:*	*Архетип 6*
Планирование и администрирование осуществляются подразделением-исполнителем программы.	Планирование и администрирование осуществляются подразделением-исполнителем программы.	Планирование и администрирование осуществляются подразделением-исполнителем программы.	Планирование и администрирование осуществляются подразделением-исполнителем программы (в соответствии с проводимой политикой).	Планирование осуществляется подразделением-исполнителем программы (в соответствии с проводимой политикой).	Планирование осуществляется линейным руководителем или вместе с ним (в соответствии с проводимой политикой).
Институциональные рамки не очерчены или обеспечиваются УОКР.	Институциональные рамки не очерчены или обеспечиваются УОКР.	Институциональные рамки не очерчены или обеспечиваются УОКР.	Институциональные рамки очерчены в различной степени в отношении политики, планирования, администрирования и проведения оценки.	Решение о предмете оценки принимается исполнительным руководством.	Решение о предмете оценки принимается исполнительным руководством. Выбор продиктован стратегическими соображениями. В отношении предмета оценки вырабатываются критерии.
Оценка проводится сотрудником(ами) по проекту или программам.	Оценка заказывается на стороне и проводится внешним консультантом, выбранным по техническим критериям. Консультант не зависит от оцениваемой программы или проекта.	Оценка проводится сотрудником или внешним консультантом.	Оценка проводится сотрудником или внешним(и) консультантом(ами).	Оценка проводится внешним консультантом, но администрируется линейным руководителем и подразделением-исполнителем программы.	Оценка администрируется и проводится силами подразделения по централизованной оценке.

Модель 1: Разовые оценки, проводимые по собственному усмотрению – практически все организации ООН			*Модель 2: Четко прописанные институциональные рамки – отдельные организации ООН*		
Архетип 1:	*Архетип 2:*	*Архетип 3:*	*Архетип 4:*	*Архетип 5:*	*Архетип 6*
Меры по повышению и гарантии качества принимаются на разовой основе.	Меры по повышению и гарантии качества принимаются на разовой основе.	Меры по повышению качества, оказанию поддержки и выработке руководящих принципов принимаются подразделением по централизованной оценке (в форме справочников и руководящих принципов).	Энергичные меры по повышению качества, оказанию поддержки и выработке руководящих принципов принимаются подразделением по централизованной оценке (либо с помощью службы непосредственной технической поддержки, либо в форме справочников и руководящих принципов и посредством инструктажа по вопросам оценки и качества проектно-технической документации (т.е. анализ оцениваемости данных)).	Меры по повышению качества, оказанию поддержки и выработке руководящих принципов принимаются подразделением по централизованной оценке и ограничиваются руководящими принципами.	Меры по повышению качества, оказанию поддержки и выработке руководящих принципов принимаются подразделением по централизованной оценке.
Согласование и окончательное утверждение доклада линейным руководителем.	Согласование и окончательное утверждение доклада линейным руководителем.	Окончательное утверждение и распространение доклада линейным руководителем.	Согласование, утверждение и распространение каждого доклада подразделением по централизованной оценке после сертификации или перепроверки данных или использования иного механизма контроля качества.	Окончательное утверждение и распространение доклада линейным руководителем. Проверка качества доклада для целей общеорганизационной отчетности и соблюдения правил осуществляется подразделением по централизованной оценке для содействия выработке политики.	Окончательное утверждение и распространение доклада подразделением по централизованной оценке.

Модель 1: Разовые оценки, проводимые по собственному усмотрению – практически все организации ООН			*Модель 2: Четко прописанные институциональные рамки – отдельные организации ООН*		
Архетип 1:	*Архетип 2:*	*Архетип 3:*	*Архетип 4:*	*Архетип 5:*	*Архетип 6*
Доклад для собственного пользования - в целях внесения улучшений и исправлений.	Доклад для собственного пользования - в целях внесения улучшений и исправлений.	Доклад для собственного пользования - в целях внесения улучшений и исправлений.	Доклады для более широкого пользования.	Доклады для более широкого пользования.	Доклады для более широкого пользования и как часть подборки докладов для использования подразделением по централизованной оценке.
Доклады не отражаются в системе управления знаниями.	Доклады не отражаются в системе управления знаниями.	Доклады не отражаются в системе управления знаниями.	Доклады отражаются в системе управления знаниями или базе данных по оценке.	Доклады отражаются в системе управления знаниями или базе данных по оценке.	Доклады отражаются в системе управления знаниями или базе данных по оценке.

Приложение VI

Бизнес-модели, используемые 23 организациями системы Организации Объединенных Наций

Типы моделей	*Количество организаций с этой моделью*	*Количество оценок, завершенных в рамках этой модели в 2012–2013 годах*
Модель 1: Оценка заказывается эксперту или компании со стороны. Этот внешний источник полностью отвечает за качество. Он отчитывается о проведенной оценке. Обязанность подразделения по оценке заключается в оказании содействия проведению оценки. Качество может гарантироваться внешней группой по администрированию оценок или внешней читательской аудиторией.	2	5
Модель 2: Подразделение по оценке полностью отвечает за оценку. Оно обеспечивает общее руководство, гарантию качества и завершение доклада. Его задача сделать так, чтобы оценка имела смысл для организации (пригодность для организации). Обязанности руководителя группы по проведению оценки возлагаются по контракту на профильного специалиста, который обладает практическим опытом проведения оценок и богатым аналитическим опытом и стратегическим видением. По контракту набирается и группа экспертов, оказывающих помощь в проведении оценки. Подразделение по оценке может также участвовать в пилотном проекте или проведении оценки, а в некоторых случаях выступать в качестве соруководителя группы.	16	417
Модель 3: Подразделение по оценке полностью отвечает за оценку. В его обязанности входит руководство, гарантия качества и завершение доклада, и оно отвечает за обеспечение значимости оценки для организации. Руководство группой осуществляет подразделение по оценке. Ее соруководителем может быть и эксперт со стороны. В случае необходимости группа может набирать по контракту экспертов для оказания поддержки.	10	72
Модель 4: Оценка проводится своими силами, и внешние источники не привлекаются.	3	9

Типы моделей	*Количество организаций с этой моделью*	*Количество оценок, завершенных в рамках этой модели в 2012–2013 годах*
Модель 5: Другие модели: проект осуществляется на децентрализованном уровне, но контроль качества и окончательное утверждение входят в обязанности подразделения по оценке.	3	35

Приложение VII

Спрос на функцию оценки, выходящий за рамки проведения оценок и представления докладов по их итогам

Внутренняя поддержка организации, включая децентрализованную оценку	*Развитие функции для организации*	*Информационно-разъяснительная работа (на международном, региональном и национальном уровнях)*
УОКР и содействие обеспечению качества проектно-технической и программной документации	Выработка политики Обзор и обновление политики (группой со стороны) Обнародование политики	Задействование глобальных платформ и глобальной системы знаний: конференции, семинары-практикумы, публикации
Разработка в масштабах организации пособий и инструментов для оценки	Ежегодный доклад о функции оценки и об оценках	Нормотворческая деятельность, обеспечение слаженности, гармонизация и обмен знаниями: ЮНЕГ и реформа ООН: годовое общее собрание ЮНЕГ: обмен опытом оценки по линии ЮНЕГ
Обучение персонала (веб-семинары, очное и дистанционное обучение) Проведение занятий для руководителей старшего звена Разработка учебных пособий, доступных через сеть	Уроки, извлеченные из различных оценок (в обобщенном виде) для принятия административных мер.	Глобальное партнерство в разработке методологии: деятельность в качестве участника сети сетей по оценке действенности и в качестве участника движения «Партнеры в деле оценки»
Децентрализованная оценка: повышение и контроль качества	Коммуникации и распространение информации	Развитие национального потенциала в области оценки
Создание систем контроля за осуществлением последующей деятельности и отчетности	Методические указания в отношении проведения централизованных оценок	
Системы данных: платформа для всех оценок организаций и управления знаниями		Привязка к независимой общесистемной оценке

Приложение VIII

Эволюция подразделений по оценке в организациях – участницах ОИГ, 1977–2013 годы

Иллюстрация прогресса, достигнутого за эти годы с точки зрения уровня развития и увеличения численности персонала

(по результатам анализа данных из разных источников. Источники данных приводят сведения не по одним и тем же организациям). Дата указывает на год, в котором у организаций появилась функция оценки

	Функция централизованной оценки										
	Уровень развития						*Численность сотрудников и консультантов в подразделениях по оценке*				
		1980 год					*2011 год*	*2013 год*			*2012–2013 годы*
*Шкала зрелости**	*1977 год*	*2% организаций*	*Численность персонала*	*1980–2005 годы*	*2006 год*	*2013 год*	*Численность персонала (21 орг.)*	*Численность персонала (24 орг.)*	*Численность персонала категории общего обслуживания*	*Общая численность персонала*	*Численность консультантов (17 орг.)*
Уровень 5							**132**	**160**	**39,5**	**199,2**	**988,5 (за 2 года)**
Уровень 4						ПРООН	15	18	6	24	160
Переход на уровень 4						МОТ	7	5,5	1	6,5	85
						ВПП	8	16	3	19	188
						Структура «ООН-женщины» (2011 год)	8	12	2	14	X
						ЮНИДО	4	4	3	7	141
						ЮНИСЕФ	7	14	3	17	X
						УСВН ООН	19	22	4	26	X
						ЮНФПА	5	6	1	7	46
						ЮНЕСКО	X	6,5	1	7,5	X
Уровень 3		ФАО	8		ПРООН	ФАО	15	17	4	21	318
(Основные элементы функции имеются в наличии, осуществля-		ЮНФПА	5		ВПП ЦМТ	МАГАТЭ	5	5	X	5,3	2
		ВОЗ	1		ЮНИДО	ЮНЕП	7	6	3	9	3
		ВПП	10		ЮНИСЕФ	ЮНЭЙДС	2	X			X
		ПРООН	1		ЮНЕСКО	УНП ООН	4	3	2	5	X

	Функция централизованной оценки										
	Уровень развития						*Численность сотрудников и консультантов в подразделениях по оценке*				
		1980 год					*2011 год*	*2013 год*			*2012–2013 годы*
*Шкала зрелости**	*1977 год*	*2% организаций*	*Численность персонала*	*1980–2005 годы*	*2006 год*	*2013 год*	*Численность персонала (21 орг.)*	*Численность персонала (24 орг.)*	*Численность персонала категории общего обслуживания*	*Общая численность персонала*	*Численность консультантов (17 орг.)*
ется нормальная текущая деятельность)		ЦМТ	2		ФАО	ВОИС	2	3	2		8
		ЮНЕП	2		УНП ООН						
					ООН-Хабитат						
Переход на уровень 3	ВПП (1963 год)	МОТ (1977 год)	3		МОТ	ЦМТ		2	1	3	7
(Некоторые элементы системы имеются в наличии, деятельность осуществляется автоматически)	ПРООН (1967 год)	ЮНЕСКО (1987 год)	2		Структура «ООН-женщины»	ВОЗ		4	0,5	4,8	X
	ФАО (1968 год)	ЦНПООН (1979 год)	1		УСВН ООН (1994 год)	ЮНКТАД		2	0,5	2,5	11
	ВМО (1968 год)	ВМО	2		ЮНФПА	ООН-Хабитат		2	2	4	1
	ЮНФПА (1972 год)	ЮНИДО	1		МАГАТЭ						
	ЮНЕП (1975 год)	УВКБ (1980 год)	4		ЮНЕП						
	ЦМТ (1975 год)	ЮНИСЕФ	2		ЮНКТАД						
	ЮНИСЕФ (1976 год)	МАГАТЭ (1978/80 годы)	10								
	ЮНИДО (1976 год)	ООН/ДЭСВ (1980 год)	4								
	ВОЗ (1976 год)										
	ООН/ДУ (1974 год)										
Уровень 2	ЮНЕСКО					ИКАО	2	2	0,2	2,45	1
(Функция находится в процессе развития и осуществляется	МОТ					УВКБ	5	7	1	8	13
						ИМО	2	1	X	0,5	3
						ВМО	2	1	0,25	0,75	X

	Функция централизованной оценки										
	Уровень развития					*Численность сотрудников и консультантов в подразделениях по оценке*					
		1980 год				*2011 год*	*2013 год*			*2012–2013 годы*
*Шкала зрелости**	*1977 год*	*2% организаций*	*Численность персонала*	*1980–2005 годы*	*2006 год*	*2013 год*	*Численность персонала (21 орг.)*	*Численность персонала (24 орг.)*	*Численность персонала категории общего обслуживания*	*Общая численность персонала*	*Численность консультантов (17 орг.)*
на разовой основе)						БАПОР	2	2	X	2	2
Уровень 1 (Функция отсутствует/ ориентация на развитие функции)	МАГАТЭ МСЭ ИМО ЮНКТАД	ИМО ЮНКТАД МСЭ ВПС				ЮНОПС ВПС ЮНВТО МСЭ					
	Функция децентрализованной оценки										
	Организации, проводящие оценку по своему усмотрению					*2013 год: уровень поддержки проведения децентрализованной оценки со стороны подразделения по централизованной оценки*					
	ПРООН ЮНИДО МОТ ВМО ЮНЕСКО ВОЗ ВПС МСЭ	ПРООН ЦМТ ВОЗ ЮНИСЕФ ЮНЕП ЮНФПА УВКБ ФАО ИКАО ЮНЕСКО ВОЗ МОТ ЮНИДО МСЭ/ПРООН				**Широкая поддержка** УНП ООН УСВН ООН ЮНФПА ЮНИСЕФ МОТ ЮНИДО ВОЗ **Хорошая поддержка** ЦМТ ПРООН Структура «ООН-женщины» ЮНЭЙДС				**Ограниченная поддержка** ЮНКТАД ООН-Хабитат УВКБ БАПОР ВПП ФАО ИКАО ИМО ЮНЕСКО ВОИС **Поддержка отсутствует** ЮНЕП МАГАТЭ ВМО	

Примечание: Уровень зрелости и развития определяется на основе разработанной ОИГ концепции шкалы зрелости. В основе анализа за 1977-1980 годы лежат доклады ОИГ, посвященные функции оценки. В основе анализа за 2006 год лежат данные из многих источников: i) UNEG Task Force Quality Stamp: Baseline Synopsis of UNEG Members Checklist Answers – на основе самооценки 23 организаций ООН, 16 из которых являются организациями-участницами ОИГ. Это сделано с учетом: i) норм и стандартов ЮНЕГ: ii) коллегиальных обзоров отдельных организаций в период с 2006 по 2007 год) (ПРООН, ЮНИСЕФ); iii) докладов ОИГ по системе надзора и подотчетности (2005/6). Анализ Структуры «ООН-женщины» (2011 год) основан на материалах в отношении функции оценки ЮНИФЕМ и материалах других соответствующих учреждений по гендерным вопросам и вопросам расширения прав и возможностей женщин, которые функционируют под надзором УСВН ООН.

* Орг. = организации системы Организации Объединенных Наций

Приложение IX

Самообучающаяся организация: культура, ориентированная на достижение результатов, подотчетность, обучение по принципу «двойной петли», обмен результатами оценки и их использование

Анализ по организациям: средний балл и количество организаций на различных уровнях развития по показателям, характеризующим самообучающуюся организацию

		Количество организаций, находящихся на различных уровнях шкалы зрелости			
	Средний балл	*Уровень 1 1-2*	*Уровень 2 3-4*	*Уровень 3 5-6*	*Уровень 4 7-8*
Организационная культура, ориентированная на результаты, подотчетность, самообучение (23)					
(Основной пункт – Общий балл по шкале зрелости)	4,3	1	11	12	-
I. Стратегическое взаимодействие, информационно-разъяснительная работа, генеративность					
Взаимодействие с другими вспомогательными системами (21)	4,7	-	10	11	3
Содействие децентрализованной оценке (26)	4,8	1	11	3	8
Содействие развитию национального потенциала в области оценки (34)	3,5	8	9	5	2
Итого	**4,35**				
II. Развитие, вклад, преобразования, созидание					
Постоянный анализ функции (41)	5,5	1	7	7	10
Вклад в накопление знаний об оценке (43)	4,8	4	8	4	8
Контроль, вовлеченность заинтересованных сторон и инклюзивность (54)	6,0	-	3	11	10
Методологии – развитие и инновации (65)	5,3	-	9	11	4
Повышение профессиональной квалификации персонала (66)	5,1	-	12	5	7
Итого	**5,34**				
III. Обмен информацией и сообщества специалистов-практиков					
Повышение доступности и прозрачности (76)	6,4	2	3	3	16
Внутренний обмен (77)	5,4	1	5	10	8
Внешний обмен (78)	4,7	6	5	10	3
Доступ к информации (51)	6,0	1	2	11	10
Итого	**5,6**				
IV. Обучение по принципу «двойной петли» – практическое использование					
Выполнение рекомендаций (79)	4,8	7	1	11	5
Использование для принятия стратегических решений (81)	5,0	1	7	12	4
Использование общеорганизационных/суммативных оценок (82)	5,2	1	7	8	8
Использование формативных оценок (83)	4,9	1	9	9	5

		Количество организаций, находящихся на различных уровнях шкалы зрелости			
	Средний балл	*Уровень 1* *1-2*	*Уровень 2* *3-4*	*Уровень 3* *5-6*	*Уровень 4* *7-8*
Использование за пределами организации (другими учреждениями ООН, национальными партнерами, партнерами по развитию) (84)	4,3	3	9	11	1
Всего	**4,84**				
Общий средний балл	**4,8**				
Среднее количество организаций, находящихся на различных уровнях		**2,1**	**7,3**	**8,8**	**6,2**

Примечание: Цифра рядом с показателем обозначает номер рубрики в шкале зрелости.

Приложение X

Лидерские качества и функции лидерства

Анализ по организациям: средний балл и количество организаций на четырех уровнях развития

Функции лидерства	*Средний балл*	*Количество организаций, находящихся на различных уровнях шкалы зрелости*			
		Уровень 1 *1-2*	*Уровень 2* *3-4*	*Уровень 3* *5-6*	*Уровень 4* *7-8*
Лидерские качества руководителей старшего звена в целом*					
Основной пункт (22) Главная ответственность (основной пункт)	4,4	0	11	13	0
I. Видение, стратегия, взаимоотношения					
Видение и стратегия (9) *Общая ответственность*	5,2	1	7	12	4
Структура управления (6) *Общая ответственность*	5,8	0	7	6	11
II. Институционализация функции					
Провозглашение политики (12) *Общая ответственность*	5,1	1	4	16	3
Самообучающаяся организация и культура оценки (23) *Главная ответственность*	4,3	2	10	12	0
Смежные и вспомогательные системы, взаимодействие и стимулы к укреплению оценки (21) *Главная ответственность*	4,7	0	10	11	3
Средства, выделяются специально, стабильно и в достаточном объеме (15,19,50) *Главная ответственность*	4,8	2	10	9	3
Обеспечение использования оценки (79,81,82,83, 84,85,86) *Общая ответственность*	4,5	2	8	14	0
III. Подотчетность и независимость					
Гарантирование независимости и добросовестности в подходах (61) *Главная ответственность*	5,9	1	1	12	9
Обеспечение доступа к информации для целей оценки (51)(независимость и прозрачность) Более пристальное внимание, однако, уделяется качеству данных и эффективности доступа к данным, информации и системам. *Главная ответственность*	5,9	1	2	11	10
Обеспечение независимого характера программы работы (49) *Главная ответственность*	5,7	1	4	9	10
Доступность и прозрачность (76) *Общая ответственность*	6,4	2	3	6	16

Функции лидерства	*Средний балл*	*Количество организаций, находящихся на различных уровнях шкалы зрелости*			
		Уровень 1 *1-2*	*Уровень 2* *3-4*	*Уровень 3* *5-6*	*Уровень 4* *7-8*
Средний балл	**5,0**				
Среднее количество организаций, находящихся на различных уровнях		1	6,7	11,4	4,8

Примечание: Цифра рядом с показателем обозначает номер рубрики в шкале зрелости.

* Руководители старшего звена в полной мере понимают роль и конкретную практическую пользу от оценки, активно поддерживают и поощряют эту функцию внутри организации и разрабатывают соответствующую систему стимулирования. Обеспечивается соблюдение принципов ОИГ в отношении лидерства и формирования культуры самообучения и подотчетности, включая администрирование оценок с опорой на систему ценностей, личный пример, информацию и коммуникацию, мотивацию, умение повести за собой и наладить дисциплину, участие.

Приложение XI

Взаимосвязь между уровнем неосновного финансирования, гарантиями эффективного и независимого использования и уровнем развития функции

Доля неосновных ресурсов (в процентах) по 13 организациям (полные подборки данных)	*Средний балл: уровень развития*	*Средний балл: гарантии независимости, устойчивость функции, эффективное использование и снижение операционных издержек (показатель 18)*	*Средний балл: независимость (структурная, функциональная, поведенческая, профессионально-техническая) (показатели 45-62)*
Низкий уровень неосновного финансирования			
1–10%: ПРООН ЮНЕСКО ЮНФПА	6,3	6,3	6,7
11–20%: ВПП Структура «ООН-женщины» МАГАТЭ ЮНКТАД	5,8	6,6	6,4
Итого	**6,1**	**6,5**	**6,5**
Средний уровень неосновного финансирования			
21–30%: ЮНИДО ЦМТ	5,7	5,5	5,4
31–40%: ЮНИСЕФ ФАО	6,1	4,5	6,4
Итого	**5,9**	**5,0**	**5,9**
Высокий уровень неосновного финансирования			
Более 40%: ЮНЕП (46%) ООН-Хабитат (82%)	5	4,2*	5,1

* Данные в отношении ООН-Хабитат носят оценочный характер.

Приложение XII

Готовность к глобальным переменам и вызовам, включая императивы повестки дня в области развития на период после 2015 года в интересах обеспечения устойчивого развития

	Средний балл	*Количество организаций, находящихся на различных уровнях шкалы зрелости*			
		Уровень 1 *1-2*	*Уровень 2* *3-4*	*Уровень 3* *5-6*	*Уровень 4* *7-8*
Реагирование на глобальные перемены и вызовы					
(Основной фактор) (37)*	5,0	-	8	5	2
I. Стратегическое мышление и мировоззрение					
Видение и стратегия (9)	5,2	1	7	12	4
Лидерство (22)	4,4	-	11	13	0
Удовлетворенность государств-членов (7)	5,5	-	7	11	6
Стратегическое оптимальное планирование охвата (24)	5,8	-	6	7	11
Стратегический подход к использованию оценки (81)	5,0	1	7	12	4
Эффект от использования – действенность (86)	3,9	4	10	10	0
Итого	**4,9**				
II. Инновации, адаптация и обновление					
Сбалансированность мероприятий (28)	5,6	-	6	9	9
Постоянный анализ (41)	5,5	1	6	7	10
Вклад в укрепление оценки деятельности в области развития (43)	4,8	4	8	4	8
Методологии и инновации (65)	5,3	-	9	11	4
Итого	**5,3**				
III. Привлечение партнеров, в том числе на международной основе					
Внутренний обмен (77)	5,4	1	5	10	8
Внешний обмен (78)	4,7	5	5	10	3
Итого	**5,0**				
IV. Слаженность, инклюзивность, ответственность, взаимодействие					
Содействие созданию национального потенциала в области оценки (34)	3,5	8	10	10	0
Гендерное равенство, права человека и инклюзивность (36)	5,2	1	9	5	9
Содействие децентрализованной оценке (37)	4,7	3	10	3	8
Итого	**4,4**				
Формирование самообучающейся организации					
(общий балл – перечисление пунктов)	4,8	-	8	16	0
Средний балл по организациям	4,9				

		Количество организаций, находящихся на различных уровнях шкалы зрелости			
	Средний балл	*Уровень 1* *1-2*	*Уровень 2* *3-4*	*Уровень 3* *5-6*	*Уровень 4* *7-8*
Среднее количество организаций, находящихся на различных уровнях		1,5	7,7	9,1	4,5

Примечание: Цифры рядом с показателями обозначают номер рубрики в шкале зрелости.

* Полное понимание глобальных тенденций и вызовов. Поиск новых подходов и партнерских связей (в вопросах планирования, охвата, совместной деятельности, методологий и факторов, обусловленных контекстом) и пересмотр прежних партнерских связей и методов в целях обеспечения когнитивного многообразия и с учетом новых императивов.

Приложение XIII

Обзор мер, которые должны быть приняты организациями-участницами по рекомендациям Объединенной инспекционной группы, изложенным в документе JIU/REP/2014/6

			Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы															*Специализированные учреждения и МАГАТЭ*													
		Ожидаемый эффект	*КСР*	*Организация Объединенных Наций**	*ЮНКТАД*	*МТЦ*	*ПРООН*	*ЮНЕП*	*ЮНФПА*	*ООН-Хабитат*	*УВКБ*	*ЮНИСЕФ*	*УНП ООН*	*ЮНОПС*	*БАПОР*	*«ООН-женщины»*	*ВПП*	*ФАО*	*МАГАТЭ*	*ИКАО*	*МОТ*	*ИМО*	*МСЭ*	*ЮНЭЙДС*	*ЮНЕСКО*	*ЮНИДО*	*ЮНВТО*	*ВПС*	*ВОЗ*	*ВОИС*	*ВМО*
Доклад	К действию		☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Для информации		☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1		**f**			**E**	**E**					**E**				**E**					**E**		**E**		**E**					**E**		**E**
Рекомендация 2		**f**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
Рекомендация 3		**f, h**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**
Рекомендация 4		**f**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**		**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**	**L**
Рекомендация 5		**f**		**E**			**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
Рекомендация 6		**f**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
Рекомендация 7		**d**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**
Рекомендация 8		**c**	**E**																												
Рекомендация 9		**d, i**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**		**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**	**E**

Пояснения:

L: рекомендация, решение по которой должен принять директивный орган

E: рекомендация, меры по которой должен принять глава организации

▒: рекомендация, которая не требует принятия мер данной организацией

Ожидаемый эффект: a: повышение уровня прозрачности и подотчетности; b: распространение передового опыта; c: укрепление координации и сотрудничества; d: повышение слаженности и согласованности действий; e: усиление контроля и соблюдения; f: повышение эффективности; g: значительная финансовая экономия; h: повышение результативности; i: другие результаты.

* Включает только УСВН. Сюда входят все структуры, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, за исключением ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.