



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 October 2016
Russian
Original: English

Семьдесят первая сессия

Пункты 24 и 140 повестки дня

Оперативная деятельность в целях развития

Объединенная инспекционная группа

Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития: метаоценка и обобщение результатов оценок

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы под названием «Метаоценка и обобщение результатов оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития с уделением особого внимания деятельности по ликвидации нищеты».

16-17442 (R) 101016 101016



Просьба отправить на вторичную переработку 



**Независимая общесистемная оценка
оперативной деятельности в целях
развития**

**Метаоценка и обобщение результатов оценок
Рамочной программы Организации
Объединенных Наций по оказанию помощи
в целях развития с уделением особого
внимания деятельности по ликвидации
нищеты**

Подготовили

Жерар Биро

Гопинатан Ачамкулангари

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2016 год

Выражение признательности

Как инспектор Объединенной инспекционной группы и председатель Руководящей группы по оценке я хотел бы с признательностью отметить важный вклад целого ряда лиц, имевших отношение к настоящей оценке и содействовавших ее проведению.

Прежде всего хочу искренне поблагодарить бывшего инспектора Жерара Биро, который до истечения 31 декабря 2015 года второго срока его полномочий в качестве члена Объединенной инспекционной группы был ведущим автором данной экспериментальной оценки.

Выражаю признательность государствам-членам за прозорливый выбор темы, актуальной с точки зрения Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и за внебюджетные ресурсы, выделенные на проведение в порядке эксперимента этой независимой метаоценки и обобщения результатов оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

Задача оценки облегчалась благодаря получению стратегически важных указаний от контрольно-справочной группы основных заинтересованных сторон, в которую входили представители государств-членов, органов и учреждений системы Организации Объединенных Наций, отделений координаторов-резидентов, эксперты из разных стран и деятели неправительственных организаций.

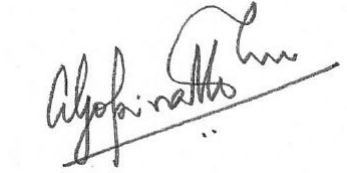
Признания заслуживает роль шести подразделений по вопросам оценки в органах и учреждениях системы Организации Объединенных Наций, представители которых принимали участие в данной работе в качестве членов Руководящей группы по оценке и способствовали повышению ее профессионального и технического уровня.

Я благодарен участвовавшим в оценке консультантам и особо отмечаю весомый вклад Дэйла Томпсона.

Важнейшую роль в руководстве оценкой и ее непосредственном проведении сыграла Объединенная инспекционная группа в рамках ее мандата по проведению независимой общесистемной оценки. Выражаю искреннюю признательность всем инспекторам Группы, которые помогли в руководстве оценкой и подвергали ее результаты, выводы и рекомендации тщательному анализу в свете коллективного мнения Группы.

Благодарю секретариат Объединенной инспекционной группы и координационный секретариат общесистемного механизма независимой оценки за активную поддержку в деле текущего управления процессом экспериментальной оценки и его административного обеспечения.

Не в последнюю очередь хотел бы поблагодарить также координаторов Объединенной инспекционной группы, оказавших, как всегда, большую помощь в обеспечении слаженной работы.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gopinathan Achamkulangari', written over a horizontal line.

Гопинатан Ачамкулангари
Инспектор
Объединенной инспекционной группы системы
Организации Объединенных Наций
Председатель Руководящей группы по оценке

Предисловие

Цель настоящих метаоценки и обобщения результатов Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития заключается в том, чтобы выяснить качество оценок Рамочной программы, проведенных с 2009 по 2014 год, и сделать из них выводы относительно вклада системы Организации Объединенных Наций в сокращение нищеты. Оценка предоставляет хорошую возможность для систематизированного выявления и пристального рассмотрения проблем, возникающих в связи с оценочной деятельностью применительно к Рамочной программе, в интересах принятия оптимальных решений, повышающих общую полезность оценок Рамочной программы как механизма подотчетности в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций и источника новых знаний на страновом уровне.

Оценка заставляет сделать тревожный вывод о слабой приверженности заинтересованных сторон процессу оценки Рамочной программы, на что указывают низкий уровень выполнения требования о проведении оценки и соблюдения стандартов качества, установленных ее руководящими принципами. Приходится также констатировать вялое участие в этом процессе национальных субъектов, наряду со значительными проблемами координации и сотрудничества при проведении структурами Организации Объединенных Наций оценок на уровне стран. Изложенные в настоящем обзоре рекомендации призваны создать стратегические условия для укрепления системы оценки Рамочной программы как одной из ключевых составляющих общего механизма планирования в Организации Объединенных Наций.

Усиление механизма оценки Рамочной программы предполагает наличие соответствующей воли у старшего руководства системы Организации Объединенных Наций и ее государств-членов. Для повышения качества и востребованности этого механизма, с тем чтобы он мог играть подобающую роль в развитии сотрудничества, организационном совершенствовании и обеспечении положительной обратной связи, потребуется активное партнерское взаимодействие. Настоящий обзор является первым шагом на этом пути обновления и переацеливания.

*Резюме***Метаоценка и обобщение результатов оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития JIU/REP/2016/6**

21 декабря 2012 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 67/226 о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. Позднее, в пункте 8 своей резолюции 68/229 Ассамблея постановила провести в 2014 году, при условии наличия и выделения внебюджетных ресурсов, две экспериментальные независимые общесистемные оценки, одной из которых должна была стать «метаоценка и обобщение результатов оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития с уделением особого внимания деятельности по ликвидации нищеты».

Эти метаоценка и обобщение результатов были призваны выяснить и оценить полезный эффект мероприятий по оценке Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Конкретные задачи настоящего обзора заключались в том, чтобы:

- проанализировать оценки Рамочной программы, проведенные с 2009 по 2014 год, с целью определения их общего качества, надежности и полезности, что позволит сформулировать рекомендации о возможном совершенствовании и уточнении существующих руководящих принципов оценки осуществления Рамочной программы;
- ознакомиться с основными результатами, выводами и рекомендациями оценок осуществления Рамочной программы, проведенных с 2009 по 2014 год, в целях определения вклада системы Организации Объединенных Наций в достижение национальных целей развития и соответствующего планирования и корректировки текущих стратегий.

Исходя из внутренних соображений административного и практического характера, включая в первую очередь трудности с привлечением внебюджетных ресурсов, выполнение этих задач было перенесено на 2016 год.

Основные результаты и выводы

Первый важный вывод, сделанный в ходе обзора, касается крайне низкого уровня соблюдения принятых в 2010 году руководящих принципов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, которые требуют проведения оценки в конце каждого цикла осуществления Рамочной программы. За период с 2010 по 2014 год свои оценки в соответствии с этими руководящими принципами представили 33 из 88 (37,5%) стран осуществления, находившихся в активной фазе реализации Рамочной программы; ими было опубликовано 36 таких оценок. Столь низкий процент соблюдения вызывает вопросы относительно того, насколько оценки справляются со своей функцией организационного самосовершенствования в процессе реализации Рамочной программы.

Упомянутый низкий показатель, скорее всего, обусловлен в том числе нехваткой финансовых ресурсов. Однако вялое участие в процессе оценки может объясняться не только этим: такие факторы, как параллелизм и дублирование с другими оценками, предпринимаемыми на страновом уровне, и недостаточная настойчивость в проведении оценки Рамочной программы как таковой, также можно считать причинами невысокой степени соблюдения. Соответственно, для того чтобы оценка Рамочной программы и впредь могла служить в рамках данного процесса механизмом обратной связи и организационного самосовершенствования, потребуется принять меры по обеспечению более заинтересованного участия в ней.

Не менее важно отметить, что из 36 оценок Рамочной программы лишь 23 оказались проведенными на качественном уровне, достаточном для более углубленного анализа их содержания и формулирования на его основе выводов о вкладе системы Организации Объединенных Наций в достижение национальных целей развития. Это еще раз доказывает трудность определения того, насколько успешно оценки Рамочной программы выполняют функцию обратной связи и организационного самосовершенствования.

Недостаточно активное участие государств-членов в процессе оценки Рамочной программы указывает и на другую проблему. Концепция, положенная в основу Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, подразумевает в качестве основной задачи системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне поддержку государств-членов в процессе осуществления ими своих планов развития и стратегий достижения целей устойчивого развития, на что и должны быть направлены учитывающие местную специфику программы и помощь. Слабое участие в оценке Рамочной программы дает понять, что государства-члены не удалось вовлечь в этот процесс в качестве активных и заинтересованных сторон. Возможно, не было оптимальным и их участие в разработке и осуществлении самой Рамочной программы. Поэтому важно будет дать системе Организации Объединенных Наций такие установки, которые позволят ей активно поощрять участие стран осуществления в Рамочной программе, а сами эти страны побудить энергично включиться в разработку и реализацию предусмотренных программой мероприятий, а также в процесс их мониторинга и оценки.

Анализ, проведенный на основе оценок Рамочной программы, выявил несколько методологических и концептуальных изъянов, от которых страдает качество оценочных мероприятий. Даже несмотря на низкий уровень соблюдения требования о проведении оценок (37,5%), здесь можно выделить некоторые общие тенденции.

Прежде всего, во многих оценках осуществления Рамочной программы, по-видимому, отсутствуют или недостаточно акцентируются ключевые составляющие оценочного процесса. Так, использование надежных методик, предусмотренных нормами и стандартами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, обеспечивается лишь частично. Круг привлеченных к участию сторон зачастую ограничивается членами страновой группы, а работа с исходными данными, как правило, сводится к кабинетному анализу документации. Серьезным упущением является то, что в рекомендациях по итогам оценок Рамочной программы чаще всего не уделяется достаточного внимания вопросам стратегического характера и предложению конкретных практических шагов – в отличие от мер, плохо поддающихся количественной оценке и трудно

осуществимых на практике. Все эти недостатки снижают эффективность оценок как механизма обратной связи и организационного самосовершенствования

Во-вторых, лишь 23 (т.е. примерно половина) из проведенных оценок Рамочной программы, судя по всему, повлекли за собой ту или иную реакцию на административном уровне, из чего следует, что руководство страновых групп не прилагает достаточных усилий для анализа результатов таких оценок. В совокупности с изначально низким числом проведенных оценок это заставляет задаться вопросом о готовности руководителей страновых групп поддерживать важную роль оценок в общем цикле осуществления Рамочной программы. В целях устранения этих недостатков потребуются принять надлежащие меры.

Для выяснения того, в какой степени процесс оценки Рамочной программы служил инструментом организационного самосовершенствования, необходимо проанализировать, насколько проводимые оценки позволяли, исходя из содержания самих отчетов о реализации Рамочной программы, судить о значимости, эффективности, потенциальной отдаче и устойчивости мероприятий Организации Объединенных Наций. В руководящих принципах, принятых в 2010 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, говорится, что при оценках должна рассматриваться «отдача» от Рамочной программы.

Хотя само право мероприятий Рамочной программы на существование определяется прежде всего их вкладом в сокращение нищеты, лишь в двух оценках четко прослеживается связь этих мероприятий и их «отдачи» с целями и стратегиями государств в области борьбы с нищетой. Это мешает механизму оценки эффективнее укреплять систему реализации Рамочной программы. Это также показывает, сколь ограниченные возможности предоставляет процесс оценки Рамочной программы для решения таких первостепенных задач, как демонстрация вклада этой программы в достижение национальных целей сокращения нищеты.

Не полностью учитываются и программные принципы, лежащие в основе Рамочной программы. Об экологической устойчивости и наращивании потенциала упоминается лишь изредка. Отсюда следует, что эти принципы, вероятно, слабо акцентируются и в самих мероприятиях Рамочной программы, что можно считать серьезным упущением на программном уровне.

В ходе настоящего обзора был рассмотрен ряд внутренних процессов в страновых структурах Организации Объединенных Наций, призванных повышать актуальность мероприятий Рамочной программы и эффективность их осуществления. Однако те ограниченные данные, которые удалось извлечь из оценок Рамочной программы, показывают, что степень координации и сотрудничества в этих структурах нельзя назвать оптимальной, что снижает общую результативность программ Организации Объединенных Наций на уровне стран, а также отражается на эффективности совместного программирования и межучрежденческого взаимодействия по различным компонентам Рамочной программы. При этом в четырех подготовивших оценочные доклады странах осуществления, охваченных программой «Единство действий», отмечаются те же трудности с координацией работы, о которых сообщают другие страновые группы.

Из настоящей метаоценки и обобщения результатов возникает отрезвляющая картина того, насколько полезным на сегодняшний день можно считать процесс оценки Рамочной программы, а вместе с ним и некоторые аспекты осуществления самой этой программы. Ощущается определенная готовность признать, что до сих пор оценки Рамочной программы проводились недостаточно эффективно и что следует принять меры по исправлению положения.

На преодоление вышеупомянутых недостатков направлен набор стратегических рекомендаций. Особое внимание уделялось тому, чтобы эти рекомендации предусматривали конкретные действия и были достаточно детализированы для преодоления существующих проблем, но при этом не содержали излишне жестких предписаний, чтобы не мешать выработке решений, учитывающих местные реалии.

Рекомендации имеют своей целью не столько устранение отдельных трудностей и упущений, сколько создание надлежащих условий для укрепления системы оценки Рамочной программы как жизненно важного звена в общем механизме планирования в Организации Объединенных Наций. Сегодня, когда именно учет реалий конкретных стран поставлен во главу угла в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, весь процесс осуществления и оценки Рамочной программы приобретает особую актуальность.

Рекомендации

Рекомендация 1

Генеральному секретарю следует, консультируясь по мере необходимости с Координационным советом руководителей, обеспечить силами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития пересмотр руководящих принципов составления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, акцент в которых должен быть сделан на первостепенной важности активного участия государств-членов, и особенно стран осуществления программ, на всех стадиях разработки, последующего осуществления и оценки. В этих пересмотренных руководящих принципах для страновых групп и отделений координаторов-резидентов должны быть изложены четкие указания и систематизированные подходы к взаимодействию с государственными должностными лицами соответствующей страны осуществления и привлечению их внимания к программным принципам, имеющим отношение к национальным приоритетам и планам развития; на более систематическую основу также должна быть поставлена работа по повсеместному учету программных принципов в процессе реализации Рамочной программы.

Рекомендация 2

Генеральной Ассамблее следует, используя для этого процесс четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, поощрять более всестороннее участие государств-членов, и особенно стран осуществления программ, в процессе реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития на страновом уровне путем их подключения на раннем этапе к разработке будущих рамочных программ и как можно более полного вовлечения в деятельность по осуществлению, мониторингу и оценке этих программ на всем ее протяжении. Экономическому и Социальному Совету следует в рамках процесса четы-

регодичного всеобъемлющего обзора политики постоянно анализировать и отслеживать меры, принимаемые страновыми группами Организации Объединенных Наций для содействия вовлечению стран осуществления программ в деятельность по реализации Рамочной программы на всех стадиях цикла, включая оценку.

Рекомендация 3

Генеральному секретарю следует, при необходимости на основе консультаций с Координационным советом руководителей, инициировать силами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития процесс доведения до координаторов – резидентов Организации Объединенных Наций необходимых разъяснений и конкретных инструкций относительно важности процесса оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития как ключевого элемента общего процесса планирования деятельности Организации Объединенных Наций на уровне стран; в частности, координаторов-резидентов следует обязать составить план и график проведения оценок Рамочной программы или последующих оценок применения таких инструментов, как, например, рамочные программы устойчивого развития, а проведение оценок Рамочной программы должно учитываться при оценке показателей работы координаторов-резидентов.

Рекомендация 4

Генеральному секретарю следует, при необходимости на основе консультаций с Координационным советом руководителей, предложить другим учреждениям Организации Объединенных Наций эффективнее координировать свою оценочную деятельность на страновом уровне, с тем чтобы эта деятельность лучше увязывалась с процессом оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует, при необходимости на основе консультаций с Координационным советом руководителей, обеспечить силами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития переработку изданных в 2010 году руководящих принципов оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и последующих директив в этом отношении с учетом результатов обзора, изложенных в настоящем докладе, в целях их методологического и концептуального совершенствования и повышения уровня их соблюдения; так, в пересмотренных руководящих принципах следует:

а) акцентировать требование о том, чтобы в рекомендациях предусматривались конкретные действия с четким указанием сроков и ответственных за их выполнение, как того требуют нормы и стандарты Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки;

б) предписать документировать усилия по повсеместному учету программных принципов Рамочной программы, в частности связанных с экологической устойчивостью;

с) предусмотреть использование надежной оценочной методики, включающей, наряду с кабинетным (документальным) анализом и проведением бесед с заинтересованными сторонами, сбор данных из различных источников.

Содержание

		<i>Стр.</i>
	Выражение признательности	3
	Предисловие	5
	Резюме	6
	Сокращения	7
<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>
I.	Введение: цель и предыстория	1–12 13
A.	Цель.....	1–6 17
B.	Предыстория.....	7–12 15
II.	Задачи, методология, охват и практические результаты	13–29 16
A.	Задачи.....	13–15 16
B.	Методология	16–19 17
C.	Охват	20–25 19
D.	Слабые места.....	26–29 21
III.	Метаоценка	30–59 21
A.	Конкретные методики и пределы метаоценки	30–33 21
B.	Охват	34–42 22
C.	Основные результаты проверки качества оценок Рамочной программы	43–59 24
IV.	Обобщение результатов	60–104 28
A.	Конкретные методы и задачи.....	60–63 28
B.	Результаты	64–104 29
V.	Выводы	105–122 37
VI.	Рекомендации	123–127 41
VII.	Заключение	128–130 43
Приложения		
I.	Список докладов об оценке Рамочной программы в отдельных странах.....	44
II.	Обзор необходимых действий по рекомендациям	46

Сокращения

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПП	Всемирная продовольственная программа
КСР	Координационный совет руководителей Организации Объединенных Наций
МОТ	Международная организация труда
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. Введение: цель и предыстория

A. Цель

1. 21 декабря 2012 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию 67/226 о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. Затем в пункте 8 резолюции 68/229 она постановила провести в 2014 году, «при условии наличия и выделения внебюджетных ресурсов», две независимые общесистемные оценки, темами которых должны были стать «Метаоценка и обобщение результатов оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития с уделением особого внимания деятельности по ликвидации нищеты» и «Оценка вклада системы развития Организации Объединенных Наций в наращивание национального потенциала в области статистического анализа и сбора данных для содействия достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других согласованных на международном уровне целей в области развития».

2. В пункте 8 резолюции 68/229 Генеральная Ассамблея отметила установки в отношении независимой общесистемной оценки оперативной деятельности в целях развития в системе Организации Объединенных Наций. Согласно этим установкам¹, под независимой общесистемной оценкой понимается «систематическое, непредвзятое рассмотрение значимости, согласованности, эффективности, действенности, отдачи и устойчивости совокупного вклада всех структур Организации Объединенных Наций в достижение общих для них целей в области развития».

3. В апреле 2015 года в ожидании официального решения об учреждении Руководящей группы по оценке и контрольно-справочной группы основных заинтересованных сторон Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций (ОИГ) учредила специальную консультативную группу в составе представителей государств-членов, а также структур Организации Объединенных Наций.

4. Руководящая группа по оценке, сформированная Объединенной инспекционной группой в июне 2015 года на основе подробных консультаций с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, насчитывает семь членов, включая представителя ОИГ, являющегося ее председателем.

5. В третьем квартале 2015 года Руководящая группа по оценке утвердила предварительный доклад о метаоценке и обобщении результатов оценок Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития. Проведя обзор основных заинтересованных сторон, члены Руководящей группы определили состав контрольно-справочной группы из 13 представителей этих сторон (4 из которых также являлись членами специальной консультативной группы).

¹ См. по адресу http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf13/policy_for_independent_system-wide_evaluation_of_operational_activities_for_development_of_the_united_nations.pdf.

6. Исходя из внутренних соображений административного и практического характера, включая в первую очередь трудности с привлечением внебюджетных ресурсов, выполнение поставленной задачи было перенесено на 2016 год.

В. Предыстория

Необходимость оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития

7. В Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития говорится о целостном видении единого подхода к общим целям развития на уровне страны. Общая страновая оценка и Рамочная программа были приняты в качестве инструментов стратегического планирования в системе Организации Объединенных Наций. Руководящие принципы их подготовки, изданные в апреле 1999 года, переиздавались затем в 2002, 2004 и 2010 годах с учетом накопленного опыта, а также положений Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций.

8. В 2012 году Генеральная Ассамблея – спустя пять лет после того, как она впервые призвала систему развития Организации Объединенных Наций к наращиванию сотрудничества на страновом уровне на основе Рамочной программы, – постановила в итоге проводившегося ею с 2007 года трехгодичного всеобъемлющего обзора политики дать оценку эффективности и действенности нового механизма, в частности за период с 2010 по 2014 год. Хотя меры по усилению прозрачности, подотчетности и ориентированного на конкретные результаты управления, предпринимаемые в системе Организации Объединенных Наций, получили признание Генеральной Ассамблеи в ее резолюции 67/226 о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций, потребность в укреплении практики независимой и непредвзятой общесистемной оценки оперативной деятельности в целях развития по-прежнему сохранялась.

9. В рамочных директивах по независимой общесистемной оценке оперативной деятельности в целях развития метаоценка признается самым оперативным и экономичным из трех подходов, предусмотренных политикой проведения независимой общесистемной оценки, которая была изложена в записке Генерального секретаря (A/68/658–E/2014/7), представленной в 2013 году Экономическому и Социальному Совету и принятой к сведению Генеральной Ассамблеи в резолюции 68/229.

10. Настоящий обзор приобретает важное значение ввиду того, что предыдущие усилия по выяснению качества оценок осуществления Рамочной программы выявили в них ряд слабых мест². Попыток систематизированной оценки Рамочной программы до сих пор не предпринималось. Данный обзор, про-

² К числу ранее опубликованных исследований, посвященных качеству оценок Рамочной программы, относятся: R. Longhurst, «Review of the Role and Quality of the United Nations Development Assistance Frameworks» (2006), см. по адресу https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/Review_of_the_Role_and_Quality_of_UNDAFs.pdf; и P. Balogun, «The relevance, effectiveness and efficiency of the United Nations Development Assistance Framework» (2012), см. по адресу http://www.un.org/esa/coordination/pdf/undaf_report.pdf.

водившийся в основном методами кабинетного анализа, по объективным причинам не подходит для того, чтобы делать из него далеко идущие выводы об эффективности вклада системы Организации Объединенных Наций в достижение искомым результатов развития на страновом уровне.

Необходимость оценки оценок Рамочной программы

11. Прежде чем переходить к обобщению уроков, извлеченных из опыта реализации Рамочной программы, требовалось проанализировать имеющиеся ее оценки на предмет их соответствия техническим требованиям. Этому и посвящен раздел доклада, касающийся метаоценки.

12. В упомянутой первой части доклада («Метаоценка»), построенной в основном по принципу кабинетного анализа, рассматриваются техническое качество оценок Рамочной программы и достаточность ресурсов, выделенных на их проведение. Во второй части («Обобщение результатов») на базе этих оценок дается ретроспективный обзор того, насколько результативной была деятельность страновых групп Организации Объединенных Наций и как она совершенствовалась по мере накопления опыта и знаний, и делается попытка сформулировать рекомендации на будущее, призванные улучшить процесс стратегического планирования, разработки и осуществления программ. Настоящий доклад задуман также в качестве вклада в дискуссию в рамках проводимого в 2016 году четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций.

II. Задачи, методология, охват и практические результаты

A. Задачи

13. В соответствии с резолюцией 68/229 Генеральной Ассамблеи задачи метаоценки и обобщения результатов заключаются в том, чтобы, руководствуясь разработанными Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки нормами и стандартами оценки в системе Организации Объединенных Наций, оценить общее качество, надежность, полезность и фактическое использование оценок Рамочной программы, а также обобщить важнейшие, ключевые результаты, выводы и рекомендации оценок Рамочной программы, опубликованных с 2010 по 2014 год.

14. Метаоценка и обобщение результатов должны позволить:

- провести анализ оценок Рамочной программы за период с 2009 по 2014 год на предмет выяснения их общего качества, надежности и полезности и дать на этой основе рекомендации относительно доработки и корректировки существующих руководящих принципов оценки Рамочной программы;
- определить основные результаты, выводы и рекомендации оценок Рамочной программы, предпринятых в 2009–2013 годах, в целях анализа роли системы Организации Объединенных Наций в достижении национальных целей в области развития, внося тем самым вклад в проведение в

2016 году четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в интересах планирования и уточнения существующих стратегий.

15. Метаоценка и обобщение результатов предназначены в помощь государствам – членам Организации Объединенных Наций, правительствам стран осуществления программ, должностным лицам организаций системы Организации Объединенных Наций на центральном, региональном и страновом уровнях, а также специалистам, проводящим оценки Рамочной программы.

В. Методология

16. В настоящем обзоре применялась комбинированная методика, позволявшая легче приводить к единому знаменателю скудные и порой неполные данные. Общие рамки предстоящей работы были определены посредством поиска в сетевых и других непосредственных источниках информации об имеющихся оценках Рамочной программы и аналогичных отчетах национального уровня. Пробелы в собранных данных восполнялись путем электронного опроса координаторов-резидентов, который использовался также для выявления факторов, влияющих на качественные аспекты подготовки оценок Рамочной программы. Была составлена оценочная таблица с основными вопросами, важными для оценки. Для каждого из компонентов метаоценки и обобщения результатов была разработана отдельная рейтинговая шкала. Работа была предпринята в порядке эксперимента, позволяющего оценить эффективность кабинетного анализа с ограниченным использованием методов прямого собеседования.

17. Для представления обзора в надлежащем контексте начать следует с изложения вопросов, использовавшихся при метаоценке и при обобщении результатов.

18. Вопросы, положенные в основу метаоценки, приводятся в таблице 1 ниже.

Таблица 1

Оценочные вопросы, положенные в основу метаоценки

Тематическая

область метаоценки Основные оценочные вопросы

Охват	В скольких странах осуществления были подготовлены оценки Рамочной программы? Каковы основные причины, не позволившие провести оценку Рамочной программы?
Качество	Каково техническое качество оценок Рамочной программы? В какой степени оценочные данные, почерпнутые из оценок Рамочной программы, можно считать заслуживающими доверия, полезными и своевременными? ³ В какой степени оценки Рамочной программы обеспечены такими ресурсами, как финансирование, людские ресурсы,

³ Степень доверия к данным оценивается по 42 контрольным параметрам согласно схеме проверки качества докладов.

Тематическая область метаоценки Основные оценочные вопросы

исходные данные и бюджет времени?⁴

В какой степени эти четыре вида ресурсов можно считать достаточными?

Отвечают ли поставленной цели существующие руководящие принципы и инструменты оценки Рамочной программы?

19. Вопросы, положенные в основу обобщения результатов, приводятся в таблице 2 ниже.

Таблица 2

Оценочные вопросы, положенные в основу обобщения результатов

Тематическая область обобщения

Основные вопросы для оценки

	В свете результатов и выводов, содержащихся в докладе,
Искоренение нищеты	В какой степени Рамочная программа облегчила и обеспечила продвижение по пути реализации национальных целей и стратегий сокращения нищеты? ⁵ Каковы основные трудности или факторы успеха?
Повсеместный учет принципов	Насколько хорошо в согласованной Рамочной программе обеспечен повсеместный учет пяти программных принципов? Каковы основные трудности или факторы успеха (если имеются)? ⁶
Результативность работы системы Организации Объединенных Наций	Насколько хорошо Рамочная программа согласована с целями национальных стратегий развития и национальными циклами планирования? Способствует ли Рамочная программа усилению национальной ответственности и ведущей роли национальной составляющей на стадиях ее разработки и осуществления?

⁴ Группа вопросов, касающихся адекватности исходных материалов (таких, как данные и руководящие принципы), а также финансовых и людских ресурсов, не могла быть всесторонне проанализирована из-за неполноты данных.

⁵ Этот важный оценочный вопрос рассмотрен в докладе лишь частично из-за недостатка данных.

⁶ Пятью программными принципами являются правозащитный подход, гендерное равенство, экологическая устойчивость, управление, ориентированное на конкретные результаты, и создание потенциала.

Обеспечила ли Рамочная программа более согласованный и скоординированный отклик Организации Объединенных Наций на нужды и приоритеты соответствующей страны в области развития?⁷

Облегчает ли Рамочная программа доступ стран ко всему комплексу мандатов и ресурсов системы Организации Объединенных Наций?

Как Рамочная программа способствовала укреплению партнерских связей между существующими страновыми структурами системы Организации Объединенных Наций и другими участниками процесса развития (партнерства в целях развития, выходящие за рамки системы Организации Объединенных Наций)?

С. Охват

20. Начальный этап работы включал сбор информации обо всех оценках Рамочной программы из разнообразных электронно-сетевых источников в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами.

21. Всем координаторам-резидентам было разослано по электронной почте первое письмо с просьбой предоставить доступ к любым имеющимся оценкам Рамочной программы, которые могут представлять интерес для изучения. Исходя из числа стран осуществления программ, для которых в период с 2010 по 2014 год были опубликованы соответствующие оценки (первоначально – в общей сложности 27 оценок на 24 страны осуществления), был сделан вывод, что число стран осуществления, в которых оценки, по-видимому, не проводились, составляет 98. Учитывая столь низкий процент соблюдения существующих требований, было решено разработать при поддержке Руководящей группы по оценке дополнительный онлайн-вопросник для рассылки во все страны, где осуществление Рамочной программы находится в активной фазе, но нет каких-либо признаков проведения ее оценки.

22. Этот дополнительный вопросник был разослан в 88 отделений координаторов-резидентов в июле и августе 2015 года; примечательно, что ответы на него поступили в 100% случаев.

⁷ Это включает данные, подтверждающие: а) сокращение пробелов и областей дублирования в работе системы Организации Объединенных Наций; б) улучшение разделения труда между структурами Организации Объединенных Наций на уровне стран и усиление координации (синергического взаимодействия) с соответствующими национальными участниками на стратегическом и оперативном уровнях; в) динамичный процесс осуществления совместных инициатив Организации Объединенных Наций (межсекторальных, информационно-пропагандистских, тематических и/или совместных программ); г) вклад Рамочной программы в содействие развитию сотрудничества «Юг–Юг».

23. Было получено еще девять оценок Рамочной программы, опубликованных с 2010 по 2014 год, а из одной страны пришло сообщение об отсутствии у нее рамочной программы как таковой. В результате общее число стран осуществления, где следовало провести оценку Рамочной программы, но это не было сделано, уменьшилось до 88 (из 121 страны осуществления программ).

24. Таким образом, было обнаружено 36 оценок Рамочной программы. За этим последовал систематизированный процесс отбора с использованием схемы проверки качества докладов. В итоге 23 оценки Рамочной программы были признаны отвечающими отборочным критериям и для целей анализа, требуемого при обобщении, стали именоваться «прошедшими отбор оценками». Остальные 13 оценок Рамочной программы, не удовлетворявшие упомянутым критериям, стали обозначаться как «оценки, не прошедшие отбор».

25. На диаграмме 1 ниже показан процесс поиска и отбора оценок Рамочной программы.

Диаграмма 1

Процесс отбора для целей метаоценки и обобщения результатов оценок Рамочной программы



D. Слабые места

26. Настоящий обзор имеет существенные слабые места, которые сокращают его полезность и должны приниматься во внимание при рассмотрении его результатов, выводов и особенно рекомендаций.

27. Прежде всего, малое число рассмотренных оценок Рамочной программы заметно сужает рамки обзора. При этом 15 из 36 оценок поступили из стран Латинской Америки и Карибского бассейна, что говорит о явной географической диспропорции. Напротив, из Африки было получено лишь 9 оценок.

28. Во-вторых, что еще важнее, только 23 оценки были признаны пригодными для анализа и извлечения выводов об эффективности процесса реализации Рамочной программы в плане содействия достижению национальных целей развития, что является главной целью той части доклада, которая посвящена обобщению результатов. Еще более узкая в результате этого представительность обзора, в сочетании с неравномерным распределением оценок по регионам, затрудняет формулирование значимых выводов.

29. Ввиду непропорционального распределения оценок Рамочной программы в настоящем обзоре не представлялось возможным говорить о каких-либо результатах или выводах по отдельным регионам.

III. Метаоценка

A. Конкретные методики и пределы метаоценки

30. Для систематического выявления качественных различий в докладах об оценке Рамочной программы была разработана схема проверки качества докладов⁸. Она была признана полностью готовой к использованию после того, как прошла предварительное тестирование на 10 докладах об оценке. Схема состояла из двух частей, одна из которых была посвящена оценке качества подготовки докладов, а вторая – определению их содержания, для чего использовались в общей сложности 42 контрольных параметра, предназначенных для количественной оценки различных элементов, разделенных на 11 категорий. Параметры (в соответствующих случаях) оценивались по пятибалльной шкале, от 1 (очень плохо) до 5 (отлично).

31. Схема была применена к 36 имевшимся в наличии докладам об оценке Рамочной программы. Для более полного качественного анализа были собраны дополнительные фактические данные, имеющие отношение к качеству докладов, включая информацию о финансировании, людских ресурсах и времени, выделенном на подготовку.

⁸ При разработке схемы широко использовался целый ряд источников, включая стандартные требования к качеству, опубликованные Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки (2005 год), руководящие принципы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (2010 год) и проверенную методику, разработанную Управлением служб внутреннего надзора. Список использованных документов и сама схема проверки качества докладов приведены в дополнительных приложениях к настоящему докладу, размещенных на веб-сайте ОИГ.

32. Персональных бесед с ключевыми должностными лицами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки в целях получения исходных сведений и выяснения общей картины было проведено очень мало, что объяснялось уже упомянутым решением выполнить данную экспериментальную работу по возможности только методами кабинетного анализа документации.

33. Довольно ограниченным, судя по всему, было и участие представителей заинтересованных сторон в проведении самих оценок Рамочной программы: в докладах, как правило, упоминается о государственных органах соответствующих стран, органах и учреждениях системы Организации Объединенных Наций, включая учреждения-нерезиденты, организациях гражданского общества и в меньшей степени о представителях государств-доноров на страновом уровне. В нескольких докладах отмечается участие бенефициаров в усилиях, предпринимаемых системой Организации Объединенных Наций, а также представителей научного сообщества, фондов, неправительственных организаций, частного сектора и региональных отделений Организации Объединенных Наций.

В. Охват

34. В предпоследний год своего осуществления все мероприятия Рамочной программы должны пройти оценку, которая, в свою очередь, призвана способствовать уточнению стратегической направленности последующей Рамочной программы⁹. За период с 2010 по 2014 год оценки Рамочной программы, подготовленные согласно руководящим принципам Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в редакции 2010 года, представили 33 из 88 (т.е. 37,5%) стран, находившихся в активной фазе осуществления Рамочной программы; в результате было опубликовано в общей сложности 36 оценок Рамочной программы (см. диаграмму 1 выше).

35. Столь узкий охват не позволил в целом реализовать исходный замысел оценки Рамочной программы как средства выяснения вклада системы Организации Объединенных Наций в решение первоочередных задач развития на уровне стран и определения новых приоритетов для последующих программ. Данные и информация, почерпнутые из оценок, могут лишь в ограниченных пределах использоваться при принятии решений и составлении планов на будущее.

36. Из ответов на онлайн-вопросник, полученных от отделений координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций, следует, что причинами столь слабого охвата явились:

- нехватка финансовых ресурсов или финансирования;
- отсутствие достаточных данных для оценки результатов усилий, предпринимаемых системой Организации Объединенных Наций (в том числе финансовых данных, контрольных показателей и аналитической информации).

⁹ Руководящие принципы Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (в редакции 2010 года) см. по адресу <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/How-to-Prepare-an-UNDAF-Part-1.pdf>.

37. Говоря конкретно, информация, приведенная в оценках Рамочной программы, указывает на то, что на процесс оценки было выделено в среднем по 34 073 долл. США¹⁰. Эта средняя величина расходов подтверждается и другими исследованиями, проводившимися Объединенной инспекционной группой¹¹. Представители Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки и Руководящей группы по оценке в связи с этим подчеркивали, что данная сумма существенно меньше той (порядка 100 000 долл. США), которую они считали бы достаточной для проведения оценки на высоком качественном уровне в соответствии с нормами, стандартами и этическими принципами, установленными Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки. В то же время никаких официальных указаний относительно уровня затрат на подобные оценки до сих пор не формулировалось и не поступало. Поинтересовавшись тем, в какой степени в бюджетах Рамочной программы отражаются требуемые меры по мобилизации ресурсов и фактическое распределение ассигнований на оценку Рамочной программы, Группа выяснила, что ни один из документов Рамочной программы не содержит никакой информации о планировании или распределении финансовых ресурсов, направляемых на ее оценку.

38. Таким образом, хотя бюджетно-финансовый аргумент довольно убедителен, его не следует считать исчерпывающим. Скорее речь идет об одном из целого ряда важных факторов, которые могли отразиться на широте охвата.

39. Наряду с этим респонденты онлайн-вопросника указывали, что подготовке оценок Рамочной программы препятствовал недостаток данных, порой обусловленный нехваткой ресурсов, но также являющийся следствием неудовлетворительной работы учреждений Организации Объединенных Наций по сбору данных на местном уровне.

40. Помимо (усматриваемого респондентами) финансового и информационного дефицита, расширение работы по оценке Рамочной программы затруднялось отсутствием точных указаний и необходимой координации.

41. Дополнительные сведения, полученные из ответов на вопросник, указывают на недостаточную степень участия в проведении оценок Рамочной программы со стороны национальных государственных учреждений-партнеров и страновых групп. Из некоторых стран осуществления программ поступила информация о том, что национальные партнеры нередко сталкиваются с «обременительной необходимостью отвечать на одни и те же вопросы, задаваемые разными оценочными группами». Как подчеркивается в ответах на вопросник, при этом речь обычно идет о координации и взаимодействии, либо об их отсутствии, в системе Организации Объединенных Наций.

42. Из ответов немногих членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, с которыми проводились беседы, становится ясно, что каждое отдельно взятое учреждение Организации Объединенных Наций может самостоятельно проводить оценку собственной страновой программы независимо от Ра-

¹⁰ Бюджетные данные, полученные из центра оценочной информации Программы развития Организации Объединенных Наций (<http://erc.undp.org/index.html>), охватывают лишь 22 из 36 (61%) проанализированных докладов.

¹¹ См. JIU/REP/2014/6, Analysis of the Evaluation Function in The United Nations System, p. 58.

мочной, причем делается это недостаточно скоординированно для того, чтобы служить вкладом в оценку Рамочной программы. Сведения, собранные с помощью онлайн-вопросника, указывают на необходимость дать прямые и четкие указания о координации и систематическом согласовании работы по оценке. Это позволит учесть в ходе следующего цикла осуществления Рамочной программы результаты всех проведенных оценочных мероприятий и тем самым укрепит механизм оценки Рамочной программы.

С. Основные результаты проверки качества оценок Рамочной программы

43. Прежде чем анализировать качество оценок Рамочной программы, важно было уделить внимание репрезентативному составу 36 таких оценок, рассмотренных в ходе метаоценки в 2010–2014 годах. Так, большинство из них (53%) составлены на английском языке, за которым следуют испанский (33%), французский (11%) и португальский (3%). Четыре оценки поступили из охваченных метаоценкой стран осуществления инициативы «Единство действий» – Албании, Кабо-Верде, Мозамбика и Руанды.

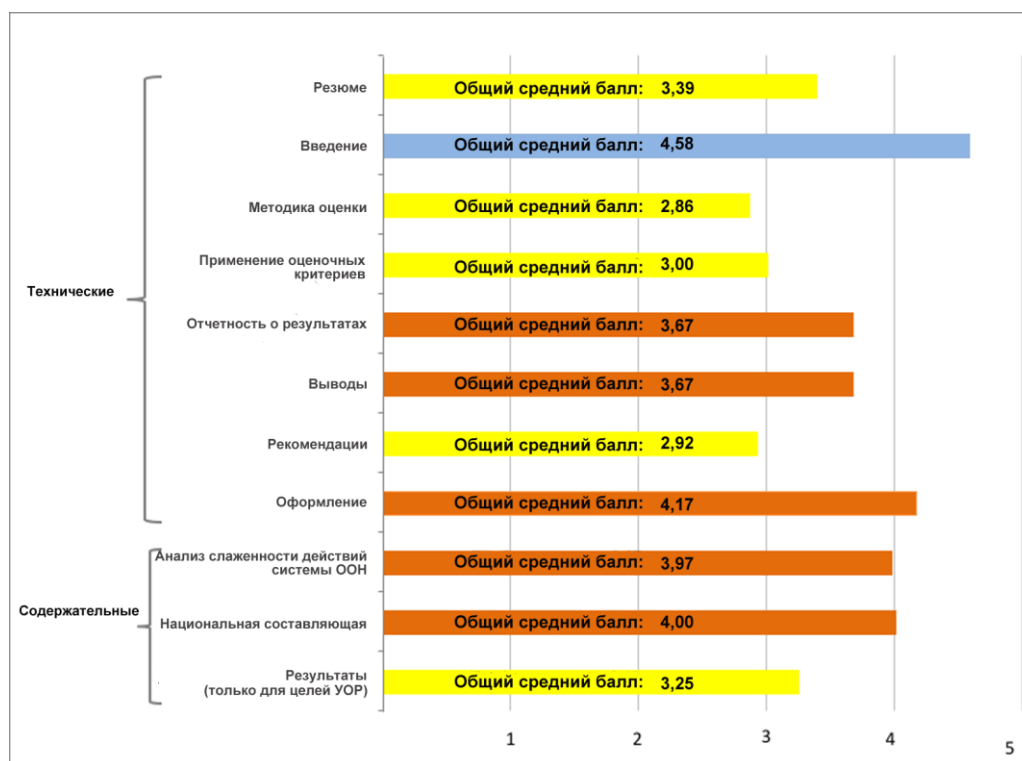
44. В число 11 элементов, рассматривавшихся при проверке качества, входили резюме, введение, методика оценки, применение оценочных критериев, отчетность о результатах, выводы, рекомендации, оформление, анализ слаженности действий системы Организации Объединенных Наций, роль национальной составляющей, а также результаты, предназначенные специально для целей управления, ориентированного на результаты.

45. При общем удовлетворительном уровне выставленных баллов по некоторым параметрам они оказались ниже среднего: среди них наибольшее внимание обращают на себя «рекомендации», качество которых отрицательно влияет на эффективность всего процесса оценки Рамочной программы.

46. Представленные на диаграмме 2 ниже сводные результаты проверки качества докладов согласно применявшейся схеме дают представление о диапазоне итоговых баллов; при этом заметно отставание по таким параметрам, как

- резюме,
- методика оценки,
- применение оценочных критериев,
- рекомендации,
- анализ системы мониторинга и оценки, или «результаты только для целей управления, ориентированного на результаты».

Диаграмма 2
Сводные результаты проверки качества докладов по схеме



47. Попыток вывести усредненный балл по всем показателям не предпринималось, поскольку в отсутствие весовых коэффициентов для каждого показателя простой расчет среднего арифметического привел бы к подмене реальной картины искусственным результатом.

48. Наиболее серьезные недостатки связаны с относительно невысоким качеством рекомендаций. Актуальные и добротные рекомендации жизненно необходимы для того, чтобы процесс оценки Рамочной программы приносил полезные знания и приводил к укреплению работы. Рекомендации представляют собой ключевой компонент оценок и должны быть направлены на повышение действенности, эффективности или устойчивости проекта или программы. Если говорить об их содержании и качестве, то рекомендации должны выражать четкую мысль, опираться на подкрепленные фактами выводы и предусматривать конкретные действия¹². Однако значительная часть рассмотренных рекомендаций оказалась неконкретными, не содержащими четких временных рамок или недостаточно увязанными с практическими действиями. Примерно в 72% случаев разделы докладов, посвященные рекомендациям, получили оценку «удовлетворительно», «плохо» или «очень плохо». В большинстве из них не были указаны ни конкретные сроки выполнения, ни необходимые для этого действия, ни ответственные за их реализацию.

¹² См. United Nations Evaluation Group Quality Checklist for Evaluation Reports (2010) (sect. 7, p. 6) по адресу www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about_iom/eva_techref/UNEG_Eval_Report.pdf.

49. Недостатки, связанные с методикой оценки и применением оценочных критериев, указывают на общую методологическую слабость оценок Рамочной программы, отчего весь данный процесс выглядит менее убедительным.

50. Выявленные слабые места свидетельствуют о том, что методы, используемые для оценки Рамочной программы, не всегда достаточно надежны; от этого страдают качество и репрезентативность проводимого анализа. В методологических разделах практически всех докладов внимание сосредоточено почти исключительно на двух основных методиках: работе с документами и беседах с представителями заинтересованных сторон. Лишь в редких случаях полученные результаты подкрепляются анкетированием, и только в нескольких докладах говорится об использовании данных мониторинга и оценки, систематически собираемых учреждениями Организации Объединенных Наций и/или государственными органами соответствующих стран. В результате данные из разных источников не могут быть достаточно четко соотнесены друг с другом.

51. Фактическая информация для большинства оценок почерпнута в значительной степени из субъективных впечатлений немногочисленных заинтересованных сторон и едва ли может дать достоверное представление о результатах работы системы Организации Объединенных Наций, особенно если учесть, что круг этих заинтересованных сторон ограничивался государственными органами, структурами Организации Объединенных Наций и организациями гражданского общества. Налицо также дефицит исходных данных для сравнения, отсутствие эталонных показателей, а в некоторых случаях и финансовой информации. Из-за этих серьезных недостатков методологические разделы большинства докладов получили оценку «удовлетворительно» (13), «плохо» или «очень плохо» (всего 13), и лишь 10 докладов были оценены на «хорошо» или «отлично».

52. В отношении качества оценочных критериев и их применения следует отметить, что, хотя во многих докладах общая схема анализа включает использование таких критериев, как значимость, действенность, эффективность и устойчивость, бросается в глаза отсутствие оценки отдачи¹³. В подготовленном Группой Организации Объединенных Наций по вопросам оценки перечне контрольных параметров качества оценочных докладов указывается, что выводы должны прямо соотноситься с критериями оценки, а вопросы, формулируемые в разделе доклада, посвященном охвату и задачам оценки, должны быть подкреплены фактическими данными, полученными с помощью методов сбора и анализа данных, о которых говорится в методологической части доклада. В 8 из 36 (примерно одной четверти) оценок, относящихся к обзорному периоду, критерии оценки не учитывались вовсе или были признаны неприменимыми. Следует, однако, отметить, что в большинстве случаев обязательное применение данной схемы анализа и не предусматривалось условиями проведения оценки. Доклады, в которых не применяются оценочные критерии, были опубликованы в 2011 и 2012 годах, до начала официального распространения руководства Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в редакции 2010 года.

¹³ Согласно руководящим принципам, изданным в 2010 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, «в итоге оценки Рамочной программы ожидается вынесение суждений о значимости, эффективности, действенности, отдаче и устойчивости результатов ее осуществления» (стр. 17).

53. Лишь в очень немногих докладах хотя бы вскользь рассматривается такой обязательный критерий оценки, как «отдача». При этом только в 2 докладах из 36 указана так называемая цепочка результатов, помогающая конкретизировать ожидаемые результаты через определенную последовательность этапов (исходные факторы, практические мероприятия, итоги и отдача)¹⁴. Кроме того, почти во всех докладах, получивших оценку «удовлетворительно» или «плохо», имели место аналитические упущения, а выводы не подкреплялись достаточно убедительными фактическими данными.

54. Эти методологические огрехи свидетельствуют о такой общей проблеме процесса оценки Рамочной программы, как невысокое качество оценочной работы в ходе подготовки докладов. Хотя определить прямые последствия этого не представлялось возможным в рамках настоящего обзора, подобные недостатки в сочетании с недостатками, присущими рекомендациям, ставят под сомнение полезность оценок Рамочной программы в том виде, в каком они проводятся в настоящее время.

55. Баллы, выставленные по другим параметрам, хотя и являются в целом удовлетворительными, указывают на то, что ситуация в принципе оставляет желать лучшего, и это снижает общую эффективность оценок Рамочной программы.

56. Как видно из диаграммы 2, средний балл по другим рассмотренным параметрам (таким, как «оформление» и «национальная составляющая») находится в верхней части «удовлетворительного» диапазона (3–4). По всем этим параметрам были выявлены недостатки; баллы также были снижены из-за того, что в целом ряде докладов эти параметры попросту не фигурировали. Так, на оценку «качества отчетности о результатах» отрицательно повлияло то, что в пяти докладах эта отчетность была оценена как «плохая» или «очень плохая».

57. Тем не менее количество выставленных в ходе настоящего обзора сводных баллов, отнюдь не превышающих «удовлетворительный» уровень, говорит о необходимости как более целенаправленного укрепления процесса оценки Рамочной программы, так и более инициативного подхода к проблеме недостаточного охвата.

58. Опыт использования оценок Рамочной программы в качестве инструментов организационного самосовершенствования выглядит в целом неоднозначным и вызывает вопросы относительно того, какую пользу они приносят.

59. Результаты, касающиеся использования оценок Рамочной программы, основываются на материалах онлайн-опроса, немногочисленных беседах с отдельными заинтересованными сторонами и данных о наличии реакции со стороны руководства. Согласно руководящим принципам, принятым в 2010 году Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития, за проведением оценки должна следовать согласованная письменная реакция со стороны руководства страновых групп и государственных органов страны осуществления программы. Если половина оценок повлекли за собой такую реакцию, то в отношении остальных данные о реакции руководства либо не опубликованы, либо об этом «отсутствует информация». Возможно, что подобная реакция имела место еще в некоторых случаях, но ознакомиться с ней по электронным каналам не представляется возможным. Так или иначе, этот пробел указывает

¹⁴ Группа Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, стандарт 4.12.

на наличие проблемы с концептуальным восприятием странами группами Организации Объединенных Наций процесса оценки Рамочной программы и пониманием ими его общего смысла. Полученный результат можно истолковать в том смысле, что данный процесс воспринимается многими как выполнение неких требований, согласно которым оценка есть часть необходимой процедуры, а не как механизм организационного самосовершенствования, способствующий обновлению и перенацеливанию.

IV. Обобщение результатов

A. Конкретные методы и задачи

60. Данное обобщение проведено на основе 36 оценок Рамочной программы, качество которых было проверено с использованием схемы проверки качества докладов. Из 36 докладов об оценке Рамочной программы 23 доклада, или 64%, были признаны соответствующими отборочным критериям, т.е. те оценки Рамочной программы, общий балл за подготовку которых соответствовал уровням «удовлетворительно», «хорошо» или «отлично», стали рассматриваться как «прошедшие отбор».

61. Затем с помощью схемы проверки качества докладов и исходя из основных результатов, выводов и рекомендаций 23 прошедших отбор оценок Рамочной программы была получена общая картина положения дел в указанных областях работы по искоренению нищеты и в отношении пяти программных принципов. Положение оценивалось по трехбалльной шкале: 1 = в докладе преобладают негативные результаты; 2 = в докладе сообщается о смешанных результатах; 3 = в докладе преобладают позитивные результаты. Пять программных принципов принимались за точку отсчета применительно ко всем этапам разработки Рамочной программы, включая планирование результатов, а также к ее осуществлению, мониторингу и оценке. Согласно указаниям Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития, эти ключевые аспекты общего характера должны учитываться при всех оценках Рамочной программы¹⁵.

62. Целью обобщения было дать обзор предыдущего опыта страновых групп с точки зрения вклада системы Организации Объединенных Наций в достижение национальных целей путем:

- выяснения того, в какой степени системе Организации Объединенных Наций удастся добиться конкретных результатов путем оказания странам осуществления программ помощи в искоренении нищеты (действенность);
- определения степени соответствия Рамочной программы национальным нуждам и приоритетам (значимость), роли национальной составляющей (устойчивость), а также того, как укрепляются согласованность и координация действий организаций системы Организации Объединенных Наций

¹⁵ См. <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/01/How-to-Prepare-an-UNDAF-Part-I.pdf> и [http://www.un.cv/files/5%20How%20to%20Prepare%20an%20UNDAF%20\(Part%20II\).pdf](http://www.un.cv/files/5%20How%20to%20Prepare%20an%20UNDAF%20(Part%20II).pdf).

на страновом уровне (эффективность), включая имеющиеся трудности и новые возможности;

- рассмотрения вклада учреждений-нерезидентов;
- учета партнерских связей с субъектами, не входящими в систему Организации Объединенных Наций.

63. Данное обобщение результатов ограничивается содержанием докладов об оценке Рамочной программы, качество которых было признано приемлемым для их более пристального анализа. Оно, таким образом, не претендует на оценку качества самой Рамочной программы в соответствующих странах.

В. Результаты

64. Изложенные ниже результаты сгруппированы согласно общей аналитической схеме обобщения (см. таблицу 2 выше), а именно по таким категориям, как искоренение нищеты, повсеместный учет программных принципов и результативность работы системы Организации Объединенных Наций.

Искоренение нищеты, слаженность и инициатива

65. Только в двух из 23 прошедших отбор оценок Рамочной программы проводится подкрепляемая фактами связь между мероприятиями Рамочной программы и отдачей от них, с одной стороны, и целями и стратегиями государства в области искоренения нищеты, с другой; это снижает ценность механизма оценки Рамочной программы как средства укрепления основанной на ней системы.

66. Данное обстоятельство подчеркивает ограниченность не только сферы охвата процесса оценки Рамочной программы, но и предоставляемых им возможностей для анализа принципиально важных вопросов, таких как вклад Рамочной программы в достижение национальных целей борьбы с нищетой.

67. Процедура, использованная для обобщения результатов, предназначалась для анализа оценок Рамочной программы, но не самой этой программы в соответствующих странах. Соответственно, вышеупомянутый результат следует воспринимать с точки зрения того, была ли проблема, о которой идет речь, учтена в оценках Рамочной программы.

68. Данный пробел в ряде случаев связан с дефицитом информации. В некоторых из рассмотренных докладов отмечается отсутствие дезагрегированных данных или сведений о непосредственной пользе, извлекаемой уязвимыми и маргинализированными группами из оперативных мероприятий системы Организации Объединенных Наций. Другие трудности связаны с проведением оценок Рамочной программы преимущественно кабинетными методами, что мешает делать более нюансированные выводы об опыте участия системы Организации Объединенных Наций в достижении национальных целей борьбы с нищетой.

69. Хотя связь национальных целей искоренения нищеты с рамочными программами соответствующих стран нечетко прослеживается в оценках Рамочной программы, почти во всех из них акцентируется важное место, отводимое в этих программах темам борьбы с нищетой и другой аналогичной деятельности,

что свидетельствует о внимании, которое уделяется ликвидации нищеты при разработке рамочных программ.

70. Тематика борьбы с нищетой была подвергнута отдельному рассмотрению в ходе содержательного анализа 23 изученных оценок Рамочной программы. В таблице 3 ниже указана частотность упоминания наиболее распространенных тем, связанных с преодолением нищеты, в рамочных программах стран осуществления. Во всех оценках за исключением одной рассматривается степень нацеленности Рамочной программы на помощь уязвимым группам. К числу других часто упоминаемых тематических направлений относятся демократические процедуры и управление, а также доступ к образованию и медицинским услугам. Напротив, такая тематическая область, как уменьшение опасности бедствий, упоминается в качестве важной лишь в четырех оценках Рамочной программы.

Таблица 3
Охват тематики борьбы с нищетой в оценках Рамочной программы

<i>Темы борьбы с нищетой, фигурирующие в оценках Рамочной программы</i>	<i>Число докладов с упоминанием данной темы</i>	<i>Процентная доля в общем числе докладов</i>
Вовлечение уязвимых групп	22	95,7
Демократические процедуры и управление	20	87
Доступ к образованию	20	87
Доступ к медицинским услугам	17	73,9
Продовольственная безопасность и питание	17	73,9
Производительная занятость и достойная работа	17	73,9
Экологическая устойчивость	14	60,9
Социальная защищенность	14	60,9
ВИЧ/СПИД	10	43,5

71. Интерес, проявляемый в оценках Рамочной программы к этой позитивной тематике борьбы с нищетой, весьма велик. Упоминание многих соответствующих тем в большинстве оценочных докладов в целом свидетельствует о пользе самого процесса реализации Рамочной программы как механизма, фокусирующего внимание на целом ряде факторов, способствующих преодолению нищеты. Уделяемое этому важное место говорит и о том, как отчетливо составители рамочных программ в отдельных странах сознают взаимосвязанный характер различных тем, касающихся борьбы с нищетой.

72. Хотя во всех 23 прошедших отбор оценках демонстрируется связь Рамочной программы с национальными стратегиями развития, признаков синергического взаимодействия, достаточного для более скоординированного подхода к составлению программ, при этом не наблюдается.

73. Во всех 23 прошедших отбор оценочных докладах прослеживается позитивная связь рамочной программы соответствующей страны с национальными стратегиями развития. В то же время анализ текста оценок не выявляет столь же позитивной тенденции к синхронизации программы с национальными циклами планирования. В одном из докладов приводится следующий пример пози-

тивной увязки Рамочной программы с национальными стратегиями в области развития:

Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития представляет собой инструмент, безусловно важный как для системы Организации Объединенных Наций, так и для правительства. Она дает правительству возможность лучше понять и организовать работу, которую система Организации Объединенных Наций ведет в [страна осуществления], и направить усилия Организации Объединенных Наций на те участки или цели, где требуется дополнительная поддержка. В свою очередь система Организации Объединенных Наций использует [Рамочную программу Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития], для того чтобы точнее нацелить свои мероприятия на обеспечение государственных нужд – в данном случае на реализацию целей Национального плана развития. Таким образом, мероприятия Рамочной программы отвечают положениям государственной программы развития и органично согласуются с рабочей тематикой, директивными установками, показателями и подходами к оказанию помощи, которыми руководствуются как правительство, так и учреждения Организации Объединенных Наций.

74. Нестабильный уровень участия национальных заинтересованных сторон, по-видимому, указывает на то, что процесс реализации Рамочной программы не всегда является достаточно всеохватным, что заставляет задуматься о степени ответственности национальных участников этого процесса, а также о его долговременной устойчивости.

75. Лишь в 9 из 23 оценок Рамочной программы позитивно характеризуется степень участия таких национальных субъектов, как государственные органы и организации гражданского общества. В большинстве из них (14) на этот счет делаются неоднозначные или негативные заключения.

76. Например, в пяти случаях с национальными партнерами не консультировались, а лишь информировали их о направлениях работы системы Организации Объединенных Наций. В трех случаях об уровне их участия не упоминается вовсе. Столь негативные результаты говорят о том, что система Организации Объединенных Наций недостаточно активно побуждает национальных участников принимать на себя более ответственную роль, ухудшая тем самым перспективы устойчивости своих мероприятий.

77. В целом ряде оценок Рамочной программы приводятся свидетельства активного участия государственных органов и организаций гражданского общества. Так, согласно одной из оценок, «процедуры, применявшиеся при разработке Рамочной программы на 2010–2015 годы, носили инклюзивный и открытый характер и включали необходимые шаги, описание которых приводится в последней редакции этих процедур, предоставленной отделением координатора-резидента для ознакомления оценивающих».

78. В то же время в ряде других докладов говорится о более ограниченной роли национальной составляющей в осуществлении Рамочной программы, в том числе на районном и окружном уровнях. Отмечаемая при этом степень охвата и участия видна на примере следующих двух выдержек из рассмотренных оценок:

Участие государства имело место лишь на центральном уровне. В ходе работы на местах отмечалось, что провинциальные и окружные власти практически не имеют понятия о Рамочной программе и что центральные органы не консультировались с ними и не интересовались их соображениями при ее составлении. Консультации, однако, проводились в процессе разработки совместных программ и инициатив, хотя уровень их был различным для каждой совместной инициативы. Это связано с тем, что разные учреждения, как сообщается, по-разному подходят к проведению консультаций: одни, «приходя на встречу с партнерами, кладут перед собой чистый лист бумаги, чтобы вместе обдумывать проблемы», тогда как другие «проводят работу заранее и приносят с собой подробные заготовки, которые партнерам предлагается рассмотреть и прокомментировать».

Рамочная программа весьма актуальна в контексте национальных приоритетов, так как была разработана сразу вслед за Планом развития с учетом намеченных первоочередных задач. Однако, по мнению некоторых, этот документ работает лишь на федеральном уровне. Было бы полезнее, если бы Рамочная программа функционировала на уровне субъектов федерации.

79. Негативные заключения делаются и непосредственно по поводу степени вовлеченности в данный процесс сотрудников системы Организации Объединенных Наций. Так, в некоторых докладах подчеркивается, что ведущая роль в реализации Рамочной программы принадлежит не государству, а Организации Объединенных Наций. Например:

На центральном уровне представители правительства принимали участие в последовательном рассмотрении проектов программы, после чего согласовали и завизировали ее итоговый вариант. В то же время несколько государственных чиновников в ходе бесед с ними указали, что они воспринимает процесс реализации Рамочной программы и, пусть и в меньшей степени, саму эту программу в основном как инициативу Организации Объединенных Наций («по существу Рамочная программа представляет собой административный механизм Организации Объединенных Наций, и вполне естественно, что Организация Объединенных Наций играет в ней ведущую роль; это, однако, означает, что у правительства порой не хватает времени и возможностей для активного участия в этом процессе»).

80. Аналогичным образом существует очень мало свидетельств того, что в рамочных программах действительно акцентируется важность сотрудничества Юг–Юг. Со временем это может стать особенно серьезным недостатком, учитывая направленность Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Целей устойчивого развития, в которых подчеркивается полезность именно тех механизмов сотрудничества и партнерства, которые в прошлом рассматривались как нетрадиционные.

81. Столь неравная степень участия заинтересованных сторон вновь указывает на необходимость добиваться того, чтобы система Организации Объединенных Наций настойчивее поощряла национальных участников принимать на себя больше ответственности. В свете того значения, которое в Повестке дня на период до 2030 года придается решениям, учитывающим страновые реалии, нестабильное участие в процессе осуществления Рамочной программы, о котором сообщается в оценках, указывает на весьма неотложную необходимость дать

координаторам-резидентам более четкие указания не только относительно содержания мероприятий Рамочной программы, но и по поводу процедур ее разработки.

Повсеместный учет пяти программных принципов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития

82. В большинстве прошедших проверку оценок Рамочной программы освещается ситуация с соблюдением пяти программных принципов, к которым относятся правозащитный подход, гендерное равенство, экологическая устойчивость, управление, ориентированное на результаты, и создание потенциала¹⁶.

83. В большей части оценочных докладов представлена позитивная картина того, как при составлении Рамочной программы учитываются программные принципы правозащитного подхода и гендерного равенства.

84. Около 17 докладов содержат описания того, как каждый из двух упомянутых принципов учитывается в Рамочной программе на концептуальном уровне, какое отражение он находит в конкретных программах и какие организационные структуры могут быть созданы для дальнейшего обеспечения соблюдения этого принципа, включая функциональные тематические группы и совместные программы.

85. Определенные различия наблюдаются в том, насколько активно программные принципы учитываются при разработке и осуществлении Рамочной программы. В шести докладах не удалось обнаружить почти никаких фактических данных, позволяющих всесторонне проанализировать положение дел с повсеместным учетом принципов правозащитного подхода и гендерного равенства. Это наглядно иллюстрируют нижеследующие выдержки из двух разных докладов.

Текст Рамочной программы не содержит четко оформленных установок, обеспечивающих/направляющих эффективное практическое применение руководящих программных принципов Организации Объединенных Наций. В нем отсутствуют официальные упоминания/изложение этих принципов. Они никак не фигурируют в перечне пяти принципов работы [...]. Данное упущение не позволило уделить им подобающее внимание как сквозным темам при анализе результатов.

Группа по оценке отмечает, что подробных данных относительно повсеместного учета получить не удалось. По гендерным вопросам была сформирована тематическая группа, деятельность которой, судя по всему, оказалась не вполне эффективной. Группе по оценке не было представлено никакой отчетности о ее работе, а в годовых обзорных докладах не анализировалась фактическая ситуация с повсеместным учетом пяти принципов.

86. Кроме того, судя по оценкам Рамочной программы, отсутствует ясность в отношении процедур анализа, используемых для учета правозащитного подхода и гендерных аспектов при разработке и осуществлении Рамочной программы.

¹⁶ См. United Nations Development Group, «Guidance Note: Application of the Programming Principles to the United Nations Development Assistance Framework» (January 2010) по адресу <https://undg.org/wp-content/uploads/2015/05/UNDAF-Guidance-Principles-April-2010.pdf>.

Так, в некоторых докладах отмечается, что проделана некая работа, но отсутствует четкое описание конкретных шагов, предпринятых для учета соответствующих принципов в Рамочной программе.

87. По-видимому, речь идет об упущениях, которые могут указывать на известные трудности в деле повсеместного учета правозащитного подхода и гендерных аспектов. В целом, однако, преобладание оценочных докладов, в которых говорится о значительных усилиях на этих двух направлениях, свидетельствует о заметных достижениях в области учета программных принципов вообще, и в частности о том внимании, которое страновые группы уделяют двум принципам, упомянутым выше. Достигнутый в этом плане уровень подкрепляет текущие усилия Организации Объединенных Наций по повышению осведомленности о выгодах повсеместного учета правозащитного подхода и гендерных аспектов. Он свидетельствует о том, что эти базовые принципы получают поддержку в разрабатываемых рамочных программах, в которых будут отражены обязательства, принятые в рамках Повестки дня на период до 2030 года.

88. Ознакомление с оценками Рамочной программы показывает, что таким двум программным принципам, как экологическая устойчивость и создание потенциала, внимание уделяется лишь в редких случаях, вследствие чего они, по-видимому, учитываются в меньшей степени, чем гендерные аспекты или правозащитный подход. Это, очевидно, оставляет пробелы в реализации Рамочной программы на данных направлениях, включенных в число глобальных приоритетов.

89. Проведенный анализ указывает на то, что менее всего внимания уделяется экологической устойчивости: сколько-нибудь обстоятельное рассмотрение этой темы присутствует лишь в шести оценках из 23, прошедших отбор. Аналогичным образом, лишь в семи из 23 докладов рассматриваются усилия системы Организации Объединенных Наций по созданию потенциала, тогда как еще в нескольких данный принцип упоминается в разделах, посвященных значимости Рамочной программы и сравнительным преимуществам, которыми обладает Организация Объединенных Наций. При этом приводится мало фактических данных, позволяющих увязать национальные усилия по созданию потенциала с процессами устойчивого развития или повышением роли национальной составляющей¹⁷.

90. Данное упущение, о котором свидетельствуют лишь разрозненные упоминания вышеуказанных вопросов в прошедших отбор оценках, представляется на сегодняшний день чреватым более серьезными последствиями, чем в период составления самих рамочных программ и последующей подготовки докладов об оценке. В свете того, сколь важное место занимают вопросы окружающей среды и устойчивости в Целях устойчивого развития, еще более очевидной ста-

¹⁷ В ходе параллельной оценки, озаглавленной «Оценка вклада системы развития Организации Объединенных Наций в укрепление национального потенциала статистического анализа и сбора данных для поддержки достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) и других международно согласованных целей развития» (JIU/REP/2016/5), в докладах об оценке Рамочной программы были отмечены несколько более частые упоминания о создании в странах потенциала в области статистики. Однако между этим исследованием и настоящей метаоценкой и обобщением результатов существуют методологические различия, включая тот факт, что в них рассматриваются разные выборки докладов об оценке Рамочной программы.

новится настоятельная необходимость систематически учитывать эти вопросы во всей их широте и многообразии при планировании в Организации Объединенных Наций. Наряду с этим тот факт, что Цели устойчивого развития и Повестка дня на период до 2030 года специально акцентируют важность работы Организации Объединенных Наций по укреплению потенциала, делает особенно заметным соответствующий пробел в процессе реализации Рамочной программы, которому необходимо уделить внимание.

91. Усилия по учету принципов управления, ориентированного на результаты, в процессе реализации Рамочной программы выглядят как минимум непоследовательными, что может в итоге существенно ослабить этот процесс из-за отсутствия слаженных механизмов организационного самосовершенствования и обратной связи.

92. Метаоценка продемонстрировала не всегда высокое качество аналитической части докладов об оценке Рамочной программы, в частности в том, что касается механизмов мониторинга и оценки, а также общего функционирования систем управления, ориентированного на результаты. Говоря коротко, в докладах практически отсутствуют данные, позволяющие положительно охарактеризовать качество таких аспектов Рамочной программы, как мониторинг и оценка. Весьма часто отмечаются следующие моменты:

- крайняя многочисленность показателей;
- нереалистичность и расплывчатая формулировка итоговых результатов;
- слабое соблюдение календарного плана мониторинга и оценки;
- проблема отсутствия механизмов, демонстрирующих связь итоговых результатов осуществления Рамочной программы с усилиями Организации Объединенных Наций в поддержку их достижения;
- нечеткое определение исходных посылок, факторов риска и имеющихся возможностей.

93. Примерно в половине оценочных докладов рекомендуется укреплять группы по мониторингу и оценке; предлагается также выработать четкую стратегию институционализации процессов сбора и анализа данных мониторинга и оценки. Однако эти рекомендации носят разрозненный и непоследовательный характер.

94. Этот недостаток, вероятно, обусловлен проблемами, о которых уже шла речь в данной метаоценке, и в частности с отмечавшимся выше общим недофинансированием процесса оценки Рамочной программы. Если процесс оценки Рамочной программы финансируется недостаточно, то более чем вероятно, что в работе ее механизмов не уделяется достаточного внимания таким функциям, как мониторинг и оценка, требующие значительных затрат времени и усилий. Кроме того, как показано ниже, недостаточно согласованная деятельность членов страновых групп также затрудняет скоординированный сбор данных.

95. Какими бы ни были причины подобной ситуации, явная слабость процесса реализации Рамочной программы в части организационного самосовершенствования может ограничивать эффективность всего процесса. В отсутствие цикла обратной связи и организационного самосовершенствования, являющегося необходимой частью любой современной программы, организационные структуры лишаются внутренней способности анализировать результаты своей

деятельности не только в циклическом режиме, но и на периодической основе, что нужно для внесения по ходу работы коррективов, позволяющих учитывать новые обстоятельства или потребности.

Результативность работы системы Организации Объединенных Наций

96. Последняя группа обобщаемых результатов получена путем анализа структурированных оценок (см. таблицу 2 выше) ряда внутренних процессов Организации Объединенных Наций на страновом уровне, призванных повышать значимость и улучшать дальнейшее осуществление мероприятий Рамочной программы.

97. Представленная в оценках Рамочной программы неоднозначная картина положения дел с согласованностью и координацией в системе Организации Объединенных Наций снижает общую эффективность разработки и осуществления ее страновых программ.

98. Основная потребность, на которую указывалось в связи с мероприятиями Рамочной программы, заключается в сокращении дублирования, преодолении разрозненности и в конечном счете усилении сотрудничества/согласованности действий на уровне стран. Однако результаты большинства (13 из 23) прошедших отбор оценок, касающиеся скоординированных действий системы Организации Объединенных Наций по осуществлению Рамочной программы, носят амбивалентный характер, а результаты остальных делятся поровну на преимущественно позитивные и преимущественно негативные. Несмотря на то, что Рамочная программа строится с учетом проводимых оценок, считается гибкой и, по-видимому, отвечает интересам системы Организации Объединенных Наций, в девяти оценочных докладах прямо говорится о трудностях, связанных с замкнутостью учреждений на собственных мандатах и живучестью механизмов разобщенного принятия решений. При этом подавляющее большинство сведений, полученных из докладов об оценке, указывают на малую эффективность совместной разработки программ и межучрежденческого взаимодействия в области мониторинга и проведения работы, относящейся к разным компонентам Рамочной программы. Сообщается о таких основных трудностях, как:

- отсутствие межучрежденческой коммуникации;
- нехватка ресурсов для межучрежденческого взаимодействия;
- недостаточно эффективное управление преобразованиями;
- ограниченные возможности отделений координаторов-резидентов.

99. В странах осуществления, участвующих в инициативе «Единство действий», очевидно, существуют такие же проблемы координации, о которых сообщают другие страновые группы.

100. Прошедшими отбор были признаны четыре оценки Рамочной программы, представленные странами осуществления, участвующими в инициативе «Единство действий» (Албания, Кабо-Верде, Мозамбик и Руанда). Это дало возможность проанализировать, хотя бы в узких рамках, влияние принципов «Единства действий» на обеспечение согласованности, к которой стремится система Организации Объединенных Наций. Опубликованные в 2010–2011 годах доклады о положении дел в странах – участницах «Единства действий» свидетельствуют о системных трудностях проведения реформ, аналогичных тем, с которыми сталкиваются другие страны осуществления программ.

101. Речь идет, в частности, о следующем:

- необходимость в ходе первого цикла программ, охваченного инициативой «Единство действий», вносить задним числом изменения в существующие мероприятия и совместные программы;
- большое число мелких мероприятий в портфелях программ;
- трудоемкость совместного планирования;
- сохранение традиционной вертикальной субординации в учреждениях системы Организации Объединенных Наций;
- эффект сокращения затрат проявляется постепенно, а проведение преобразований по-прежнему затруднено из-за отсутствия согласованных норм и правил.

102. В то же время, учитывая быстрое общее развитие инициативы «Единство действий», нельзя исключить, что некоторые из этих проблем уже утратили актуальность.

103. Хотя в большинстве оценок Рамочной программы уделяется внимание отношениям с донорами, правительствами и организациями гражданского общества, в них отсутствуют какие-либо свидетельства эффективности рамочных программ как катализаторов местной активности и рычагов мобилизации ресурсов.

104. В большинстве докладов приводятся сведения о трех типах внешних связей: а) с учреждениями-донорами; б) с правительствами стран; и с) с организациями гражданского общества. Однако ни в одном из прошедших отбор докладов не анализируется вопрос о том, помогал ли механизм Рамочной программы эффективно налаживать новые партнерские отношения с другими участниками процессов развития в данной стране. В 11 из них вообще не упоминается о наличии или отсутствии какого-либо взаимодействия системы Организации Объединенных Наций с не входящими в нее субъектами. Лишь в одном докладе говорится о программе, в рамках которой система Организации Объединенных Наций оказывала поддержку государственно-частному партнерству.

V. Выводы

105. В настоящем обзоре исходя из совокупности выявленных фактов определены как недостатки, которыми страдает процесс оценки Рамочной программы, так и некоторые новые возможности в областях, обозначенных при обобщении полученных результатов.

106. В свете Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года ключевая роль Рамочной программы как главного механизма оказания Организацией Объединенных Наций поддержки правительствам на страновом уровне в их усилиях по реализации Целей устойчивого развития с учетом национальных реалий приобретает дополнительную актуальность. Однако система Организации Объединенных Наций на страновом уровне, по-видимому, в недостаточной степени обеспечивает признание и поддержку полноправного участия правительств в процессе разработки, осуществления и обзора Рамочной программы. Наряду с этим организации системы Организации Объединенных Наций на уровне стран, очевидно, не делают всего необходимого для того,

чтобы поощрять более активное участие правительств стран осуществления в деятельности – такой, как реализация Рамочной программы – которая могла бы повысить собственный потенциал этих стран в деле достижения поставленных ими целей развития. Это подтверждают результаты 7, 10 и 14, подробно освещающие проблему недостаточного участия государств-членов. Из двух вышеизложенных замечаний следует первый вывод.

Вывод 1

107. Система Организации Объединенных Наций, по-видимому, не вкладывает достаточных сил и средств в повышение роли государств-членов в процессе реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

108. Из данного вывода вытекают две преимущественно стратегические рекомендации. Во-первых, важно, чтобы система Организации Объединенных Наций активизировала собственные усилия по вовлечению правительств государств-членов, и особенно стран осуществления программ, в процесс реализации Рамочной программы, причем не в качестве конечных получателей поддержки Организации Объединенных Наций, а в роли активных участников разработки, осуществления и последующего обзора всей Рамочной программы и хода работы по ее выполнению (рекомендация 1). Важно также обращать внимание самих стран осуществления программ на ключевое значение процесса реализации Рамочной программы как инструмента, с помощью которого система Организации Объединенных Наций поддерживает их собственные начинания (рекомендация 2).

109. В том что касается метаоценки и обобщения результатов как таковых, из нижеизложенных выводов становится ясно, в чем именно процесс оценки Рамочной программы, как он выглядит на сегодняшний день, не вполне отвечает ожиданиям в качестве механизма обзора и обратной связи, встроенного в общий цикл осуществления Рамочной программы.

110. Очевидно, что страновые группы не желают или не имеют возможности соблюдать руководящие принципы, изданные Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Причин такого несоблюдения с их стороны множество. При этом речь идет не только о нехватке ресурсов. В целом можно предположить, что здесь сказываются более тонкие нюансы деятельности страновых групп, а также сам характер и общая конфигурация механизмов оценки в системе Организации Объединенных Наций. Например, как показали электронный опрос отделений координаторов-резидентов и несколько проведенных бесед, проблемы параллелизма и дублирования в работе учреждений Организации Объединенных Наций, приводящие к столкновению приоритетов и конкуренции при подготовке докладов, отрицательно отражаются на проведении оценок Рамочной программы.

Вывод 2

111. Становые группы Организации Объединенных Наций и отделения координаторов-резидентов, по-видимому, не вполне убеждены в том, что процесс оценки является жизненно необходимым элементом реализации

Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, особенно в свете возросшего значения, придаваемого учету национальных реалий при планировании развития в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

112. Из этого вывода следует несколько рекомендаций, направленных на то, чтобы процесс реализации Рамочной программы эффективнее управлялся координаторами-резидентами и страновыми группами Организации Объединенных Наций. Рекомендация 3 призвана акцентировать центральное место процесса реализации Рамочной программы в углубленном анализе того, каким образом организации системы Организации Объединенных Наций будут на страновом уровне оказывать поддержку правительствам в свете Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В этой рекомендации подчеркивается ключевая роль Рамочной программы и непосредственная ответственность координаторов-резидентов за всестороннее обеспечение процесса ее оценки. Рекомендация также подразумевает требование регулярной отчетности перед вышестоящими органами о ходе работы по оценке Рамочной программы в каждой страновой группе.

113. Следующая рекомендация (рекомендация 4) имеет своей целью устранить структурную проблему, касающуюся соотношения между оценкой Рамочной программы и другими оценками, предпринимаемыми на национальном уровне. В этой рекомендации вновь подчеркивается центральное место оценки Рамочной программы, способной служить объединяющим механизмом в работе страновых групп, которая в противном случае может вестись разрозненно и в известной мере изолированно. В ней акцентируется необходимость улучшения страновой координации оценок и аналогичных мероприятий по обзору в интересах получения максимального синергического эффекта, сокращения параллелизма и дублирования и потенциального снижения затрат.

114. Кроме того, целый ряд серьезных проблем касается значимости оценок Рамочной программы и их практической применимости.

115. Прежде всего, действующие руководящие принципы соблюдаются примерно на 37%, что значительно ниже приемлемого уровня и заставляет усомниться в общей приверженности данному процессу со стороны страновых групп Организации Объединенных Наций. Во-вторых, качество оценок Рамочной программы не отвечает даже минимальным требованиям и нормам надежной оценки, что проявляется в отсутствии строгой методологии, слабой работе с заинтересованными сторонами и расплывчатости рекомендаций. Масштабы упущений, таких как, например, невнимание к программным принципам Рамочной программы, использование недостаточного числа оценочных методик, отсутствие содержательных выводов и рекомендаций, предполагающих конкретные действия в определенные сроки, указывают на необходимость основательного пересмотра руководящих принципов оценки Рамочной программы (результаты 7–10, 12, 13 и 16).

Вывод 3

116. Процесс оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития в его нынешнем виде не позволяет справиться с новыми задачами по осуществлению Повестки дня в

области устойчивого развития на период до 2030 года, а указания, сформулированные в руководящих принципах Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития в редакции 2010 года и в последующих материалах, не могут быть признаны удовлетворительными и несут недостаточно директивный характер для того, чтобы обеспечить надлежащий уровень соблюдения требований по оценке Рамочной программы; это приводит к качественным изъянам, снижающим эффективность долгосрочных усилий по организационному самосовершенствованию.

117. Ввиду стратегического характера процесса метаоценки и обобщения результатов было бы неразумным формулировать многословные рекомендации с излишне подробным предписанием необходимых действий; имеет смысл лишь указать направление для переработки руководящих принципов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (рекомендация 5).

118. Обновленный подход должен предусматривать повсеместное применение норм и стандартов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки, что позволит восполнить имеющийся серьезный пробел в методологии (результат 4). Это избавит от необходимости дальнейших технических рекомендаций относительно применения норм и стандартов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки во всей их полноте.

119. Одной из существенных проблем, выявленных в ходе настоящего обзора, была относительная многочисленность рекомендаций. Поэтому в следующем издании руководящих принципов важно подчеркнуть необходимость сокращения числа рекомендаций и повышения их качества, с тем чтобы они предусматривали конкретные действия в определенные сроки, при четком распределении ответственности.

120. Обзор также показал, что в оценках Рамочной программы не уделяется достаточного внимания вопросам учета программных принципов (результаты 11 и 12). Наконец, при нынешнем подходе к проведению независимых общесистемных оценок часто используется весьма ограниченный набор источников данных: в основном они сводятся к кабинетному анализу и немногочисленным беседам с заинтересованными сторонами (результаты 9, 14 и 16). Учитывая вышеупомянутую рекомендацию, согласно которой основные функции планирования мер по реализации Рамочной программы и управления этим процессом должны быть непосредственно возложены на координаторов-резидентов, не менее разумным было бы предложить включать в круг рассмотрения дополнительные источники данных, с тем чтобы расширить охват и в итоге повысить значимость мероприятий Рамочной программы.

121. Соответственно, данная рекомендация призвана укрепить процесс оценки Рамочной программы. Пересмотр существующих руководящих принципов и различных видов указаний, сформулированных впоследствии, позволит восполнить имеющиеся пробелы и дать страновым группам более четкие установки в отношении характера процесса оценки Рамочной программы.

122. Три вышеизложенных вывода указывают на ряд слабых мест в процессе реализации Рамочной программы, и в частности в работе по ее оценке. Взятые в совокупности, они говорят о том, что оценка Рамочной программы не оправдала ожиданий, отраженных в руководящих принципах Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития от 2010 года. Однако в свете новых задач и возможностей, связанных с реализацией Повестки дня в области устой-

чивого развития на период до 2030 года и достижением намеченных в ней Целей устойчивого развития, роль Рамочной программы как механизма планирования в системе Организации Объединенных Наций, позволяющего учитывать национальные реалии, по-видимому, будет возрастать. Изложенные ниже рекомендации закладывают стратегическую основу для устранения выявленных слабых мест в целях методологического совершенствования будущих оценок Рамочной программы, повышения их значимости и усиления их роли как одного из главных инструментов, с помощью которых Организация Объединенных Наций содействует странам в достижении целей устойчивого развития.

VI. Рекомендации

Рекомендация 1

123. Генеральному секретарю следует, консультируясь по мере необходимости с Координационным советом руководителей, обеспечить силами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития пересмотр руководящих принципов составления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, акцент в которых должен быть сделан на первостепенной важности активного участия государств-членов, и особенно стран осуществления программ, на всех стадиях разработки, последующего осуществления и оценки. В этих пересмотренных руководящих принципах для страновых групп и отделений координаторов-резидентов должны быть изложены четкие указания и систематизированные подходы к взаимодействию с государственными должностными лицами соответствующей страны осуществления и привлечению их внимания к программным принципам, имеющим отношение к национальным приоритетам и планам развития; на более систематическую основу также должна быть поставлена работа по повсеместному учету программных принципов в процессе реализации Рамочной программы.

Рекомендация 2

124. Генеральной Ассамблее следует, используя для этого процесс четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, поощрять более всестороннее участие государств-членов, и особенно стран осуществления программ, в процессе реализации Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития на страновом уровне путем их подключения на раннем этапе к разработке будущих рамочных программ и как можно более полного вовлечения в деятельность по осуществлению, мониторингу и оценке этих программ на всем ее протяжении. Экономическому и Социальному Совету следует в рамках процесса четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики постоянно анализировать и отслеживать меры, принимаемые страновыми группами Организации Объединенных Наций для содействия вовлечению стран осуществления программ в деятельность по реализации Рамочной программы на всех стадиях цикла, включая оценку.

Рекомендация 3

125. Генеральному секретарю следует, при необходимости на основе консультаций с Координационным советом руководителей, инициировать силами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития процесс доведения до координаторов – резидентов Организации Объединенных Наций необходимых разъяснений и конкретных инструкций относительно важности процесса оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития как ключевого элемента общего процесса планирования деятельности Организации Объединенных Наций на уровне стран; в частности, координаторов-резидентов следует обязать составить план и график проведения оценок Рамочной программы или последующих оценок применения таких инструментов, как, например, рамочные программы устойчивого развития, а проведение оценок Рамочной программы должно учитываться при оценке показателей работы координаторов-резидентов.

Рекомендация 4

126. Генеральному секретарю следует, при необходимости на основе консультаций с Координационным советом руководителей, предложить другим учреждениям Организации Объединенных Наций эффективнее координировать свою оценочную деятельность на страновом уровне, с тем чтобы эта деятельность лучше увязывалась с процессом оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития.

Рекомендация 5

127. Генеральному секретарю следует, при необходимости на основе консультаций с Координационным советом руководителей, обеспечить силами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития переработку изданных в 2010 году руководящих принципов оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и последующих директив в этом отношении с учетом результатов обзора, изложенных в настоящем докладе, в целях их методологического и концептуального совершенствования и повышения уровня их соблюдения; так, в пересмотренных руководящих принципах следует:

а) акцентировать требование о том, чтобы в рекомендациях предусматривались конкретные действия с четким указанием сроков и ответственных за их выполнение, как того требуют нормы и стандарты Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки;

б) предписать документировать усилия по повсеместному учету программных принципов Рамочной программы, в частности связанных с экологической устойчивостью;

с) предусмотреть использование надежной оценочной методики, включающей, наряду с кабинетным (документальным) анализом и проведением бесед с заинтересованными сторонами, сбор данных из различных источников.

VII. Заключение

128. Хотя в настоящем обзоре представлена отрезвляющая картина того, насколько полезным на сегодняшний день можно считать процесс оценки Рамочной программы, а вместе с ним и некоторые аспекты осуществления самой этой программы, есть все же и некоторые основания для осторожного оптимизма по поводу данного процесса в целом. Ощущается определенная готовность признать, что до сих пор оценки Рамочной программы проводились недостаточно эффективно и что следует принять меры по исправлению положения.

129. Предлагаемые в обзоре рекомендации имеют своей целью не столько устранение отдельных трудностей и упущений, сколько создание надлежащих условий для укрепления системы оценки Рамочной программы как жизненно важного звена в общем механизме планирования в Организации Объединенных Наций. Сегодня, когда именно учет реалий конкретных стран поставлен во главу угла в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, весь процесс осуществления и оценки Рамочной программы по праву приобретает особую актуальность.

130. Усиление механизма оценки Рамочной программы предполагает наличие соответствующей воли у старшего руководства системы Организации Объединенных Наций и ее государств-членов. Для повышения качества и востребованности этого механизма, с тем чтобы он мог играть подобающую роль в развитии сотрудничества, организационном совершенствовании и обеспечении положительной обратной связи, потребуется активное партнерское взаимодействие. Настоящий обзор является первым шагом на этом пути обновления и переацеливания.

Приложение I

Список докладов об оценке Рамочной программы в отдельных странах

<i>Название доклада</i>	<i>Дата выпуска</i>	<i>Страна</i>
1. Final Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework (2011-2015)	июль 2014 года	Азербайджан
2. Country-Led Evaluation Delivering as One Albania	июль 2010 года	Албания
3. UNDAF Armenia 2010-2015 Evaluation	август 2014 года	Армения
4. United Nations Development Assistance Framework in Bangladesh (2006-2011)	ноябрь 2010 года	Бангладеш
5. Evaluation Finale UNDAF 2009-2013	сентябрь 2014 года	Бенин
6. Evaluation of United Nations Development Assistance Framework (2010-2014)	июнь 2013 года	Босния и Герцеговина
7. UNDAF End of Period Evaluation	август 2011 года	Бразилия
8. Evaluación Final del UNDAF 2010-2014	сентябрь 2013 года	Гватемала
9. Marco De Asistencia De Naciones Unidas Al Desarrollo De Honduras (Undaf) Evaluación Final Del UNDAF 2007-2011	сентябрь 2010 года	Гондурас
10. Evaluation finale de l'UNDAF	ноябрь 2013 года	Джибути
11. Evaluación del MANUD 2007-2011	июнь 2012 года	Доминиканская Республика
12. Evaluation of UN-Zambia Development Assistance Framework 2011-2015 and Delivering as One	декабрь 2014 года	Замбия
13. UNDAF 2007-2011 Final Evaluation Report	декабрь 2011 года	Зимбабве
14. Independent Evaluation of the 2012-2015 Zimbabwe UNDAF	август 2014 года	Зимбабве
15. Country-Led Evaluation of Delivering as One in Cabo Verde: Final Report	июль 2010 года	Кабо-Верде
16. Evaluación Externa: United Nations Development Framework (UNDAF) Colombia 2008-2014	июль 2014 года	Колумбия
17. Rapport de L'évaluation Finale du Cadre des Nations Unies pour L'Aide au Développement (UNDAF)	январь 2014 года	Коморские Острова
18. Costa Rica. Evaluación Final MANUD/UNDAF 2008-2012	2011 год	Коста-Рика

<i>Название доклада</i>	<i>Дата выпуска</i>	<i>Страна</i>
19. Evaluación Final del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Cuba (2008-2012)	май 2012 года	Куба
20. Madagascar Evaluation finale de l'UNDAF 2008-2013	июнь 2013 года	Мадагаскар
21. Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2008-2013	октябрь 2012 года	Мексика
22. UNDAF Evaluation: UN in Mozambique	декабрь 2010 года	Мозамбик
23. UNDAF 2009-2013 Terminal Evaluation	июль 2014 года	Нигерия
24. Evaluación del UNDAF 2008-2012	июль 2012 года	Никарагуа
25. UNDAF Evaluación 2007-2011	ноябрь 2010 года	Панама
26. Evaluación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá 2012-2015	ноябрь 2014 года	Панама
27. Final UNDAF Evaluation	декабрь 2011 года	Республика Молдова
28. End of Programme Evaluation of the Rwanda UNDAF (2008-2012) and its Contribution to the Government of Rwanda Development Priorities	ноябрь 2013 года	Руанда
29. Country-Led Evaluation of Delivering as One in Rwanda: Final Report	ноябрь 2010 года	Руанда
30. Report on the Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework 2008-2011	май 2011 года	Суринам
31. UNDAF 2010-2015 Evaluation	сентябрь 2014 года	Таджикистан
32. Final Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework 2010-2015 in Turkmenistan	май 2014 года	Туркменистан
33. Final External Evaluation of the United Nations Development Assistance Framework in UZBEKISTAN	октябрь 2014 года	Узбекистан
34. Informe Final de Evaluación del Marco de Asistencia para el Desarrollo (MANUD Chile 2011-2014)	декабрь 2013 года	Чили
35. Evaluación del UNDAF	сентябрь 2013 года	Эквадор
36. United Nations Development Assistance Framework 2007-2011	июнь 2010 года	Ямайка

Приложение II

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы JIU/REP/2016/6

	Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы													Специализированные учреждения МАГАТЭ														
		КСР	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС
Доклад	К действию	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Рекомендация 1	i		И																										
Рекомендация 2	a		Р																										
Рекомендация 3	e		И																										
Рекомендация 4	c		И И И			И И И	И И И	И И И	И И И	И И И	И И И	И И И	И И И		И И И	И И И			И		И И И	И И И	И И И	И И И		И		И	
Рекомендация 5	e		И																										

Условные обозначения: **Р:** Рекомендация для принятия решения директивным органом.
И: Рекомендация для принятия мер исполнительным главой.
■: Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

Намечаемая отдача: **a:** усиление прозрачности и подотчетности; **b:** распространение позитивного/передового опыта; **c:** улучшение координации и сотрудничества; **d:** повышение слаженности и согласованности; **e:** усиление контроля и соблюдения требований;
f: повышение результативности; **g:** значительная финансовая экономия; **h:** повышение эффективности; **i:** прочее.

* Охватывает подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2015/3.