

Инициированные донорами оценки организаций системы Организации Объединенных Наций

Доклад подготовили

*Гопинатхан Ачамкулангаре
Джордж А. Барциотас*

**Объединенная инспекционная группа
Женева, 2017 год**



Организация Объединенных Наций

Инициированные донорами оценки организаций системы Организации Объединенных Наций

Доклад подготовили

*Гопинатхан Ачамкулангаре
Джордж А. Барциотас*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2017 год

Резюме

Инициированные донорами оценки организаций системы Организации Объединенных Наций JIU/REP/2017/2

1. Неосновное финансирование правительствами стран-доноров (называемое также внебюджетными или добровольными взносами) и финансирование со стороны таких доноров, как Европейская комиссия и механизмы совместного финансирования, приобретают все более важное значение для выполнения большинством организаций системы Организации Объединенных Наций своих мандатов. В 2015 году доля неосновных или добровольных взносов в организации системы Организации Объединенных Наций составила около 70%. Наиболее сильная зависимость от неосновных ресурсов отмечается в случае фондов и программ Организации Объединенных Наций, которые в 2010 и 2015 годах получили за счет неосновного финансирования соответственно 77% и 79% всех своих финансовых средств по сравнению с 58% в 2007 году. В некоторых организациях, таких как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Всемирная продовольственная программа, доля этих средств значительно выше, доходя в последние годы до 90%. При передаче таких средств системе Организации Объединенных Наций правительства стран-доноров все чаще призывают организации укреплять свой потенциал и повышать эффективность отчетности о результатах, а также предоставлять доказательства, собранные их руководством, службами внутреннего надзора и другими механизмами подотчетности, директивным и руководящим органам организаций.

2. Доноры все чаще проводят свои собственные оценки организаций системы Организации Объединенных Наций и их программ для обеспечения того, чтобы средства использовались эффективно, по назначению и с ожидаемыми уровнями подотчетности. Эти обзоры проводятся в дополнение к управленческим отчетам, аудиторским проверкам, оценкам и инспекциям, которые обеспечивает существующая архитектура надзора и подотчетности организаций. В последние годы управленческие и надзорные органы организаций системы Организации Объединенных Наций выражали озабоченность по поводу увеличения количества инициированных донорами оценок (в общей сложности насчитывалось 205 двусторонних оценок, проведенных членами Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития только за период 2012–2014 годов). Сам Комитет содействия развитию подробно рассматривает распространение практики двусторонних оценок и его последствия для организаций системы Организации Объединенных Наций в своих обзорах многосторонней помощи за 2013 год и 2015 год.

3. Хотя ряд организаций системы Организации Объединенных Наций пришли к выводу о том, что двусторонние донорские оценки являются полезным стимулом к самоанализу в отношении управленческой деятельности, и используют их в качестве катализатора для совершенствования собственных внутренних процедур и практики, большинство организаций расценивают инициированные донорами обзоры в качестве вызова в связи с необходимостью отвлекать значительные объемы рабочего времени своего управленческого и оперативного персонала от выполнения своих программ, равно как и нести транзакционные издержки. Они также указывают на высокий риск дублирования и параллелизма. Дублирование может возникать при проведении разными донорами различных оценок одной и той же организации на глобальном, региональном и страновом уровнях. Оценки, выполняемые донорами, также порождают другие проблемы, в том числе подчас и необходимость для организации балансировать

реагирование на рекомендации, определяемые как приоритетные в обзорах некоторых доноров, с приоритетами в области совершенствования/реформирования, которые были согласованы с государствами-членами, входящими в состав ее руководящего органа. Ряд организаций затронули также вопрос о вызовах, связанных с применением принципа единого аудита.

4. В настоящем докладе рассматриваются различные подходы, механизмы и виды практики в отношении инициированных донорами оценок, существующие в системе Организации Объединенных Наций. Инспекторы стремились выявить сферы, в которых возникают общие проблемы и озабоченности, и в соответствующих случаях сформулировать свои рекомендации. Основное внимание в докладе уделяется организациям, которые подверглись наибольшему числу донорских оценок, и 16 основным донорам системы Организации Объединенных Наций (включая Европейскую комиссию). Так, в 2015 году из всего финансирования оперативной деятельности в целях развития (составившего 60% всех взносов в систему Организации Объединенных Наций) со стороны правительств трех крупнейших стран-доноров поступили 47% от всех взносов правительств, тогда как на долю десяти основных доноров приходилось 73%. В 2015 году Европейская комиссия была одним из трех крупнейших доноров, не являющихся государствами-членами, предоставив взносы на общую сумму в размере около 1,7 млрд. долл. США. Как и следовало ожидать, существует прямая связь между объемом финансирования и количеством и долей оценок, проводимых конкретным донором. В докладе содержится шесть официальных рекомендаций, три из которых адресованы директивным/руководящим органам, а остальные три – исполнительным главам. Он также содержит 11 неофициальных или «факультативных» рекомендаций в форме предложений как для организаций, так и для доноров.

Замечания и выводы

5. Донорские оценки охватывают различные виды обзоров, включая общеорганизационные обзоры с целью оценки общей эффективности работы организации; обзор результативности отдельного оперативного подразделения в рамках организации; оценку осуществления тематической программы, охватывающую деятельность нескольких оперативных подразделений или полевого отделения и его потенциал; и обзор адекватности финансовых, людских ресурсов или других нормативных рамок деятельности организации в целом. Общеорганизационные обзоры направлены на оценку механизмов управления, рамок подотчетности, управления рисками, надзора, должной осмотрительности организации и смежных областей. Обзоры, проводимые на уровне программы или проекта, состоят в основном из изучения вопросов должной осмотрительности, проверок, мониторинга и отчетности, оценок затратоэффективности и других аспектов.

6. Практика проведения оценок варьируется в зависимости от доноров: некоторые из них уделяют основное внимание общеорганизационным обзорам организаций – объектов проверки, тогда как другие концентрируются только на конкретных программах или проектах. Кроме того, донорские оценки различаются по масштабам и сфере охвата. Помимо обзоров, предпринимаемых самостоятельно, оценки могут проводиться группой доноров, такой как Сеть по оценке эффективности работы многосторонних организаций (МОПАН). Правительства стран-доноров, которые являются участниками МОПАН, привлекаются в этом качестве к оценкам, проводимым МОПАН, помимо своих двусторонних оценок. Правительства стран-доноров могут одновременно входить в членский состав руководящего органа организации, деятельность которой является предметом их двусторонних оценок. Некоторые правительства стран-доноров могут также быть членами межправительственной организации (такой как Европейский союз/Европейская комиссия), которая проводит свои собственные оценки организаций системы Организации Объединенных Наций.

7. Доноры проводят двусторонние оценки по мере необходимости, с тем чтобы содействовать осуществлению реформы и убедиться в том, что их средства расходуются эффективным образом и по назначению; удовлетворить требования своих внутренних субъектов в лице главным образом законодательных органов и парламентских комитетов, национальных ревизионных органов, средств массовой информации и гражданского общества; а также обеспечить расходование средств на программы, соответствующие их национальным приоритетам.

8. Среди доноров не установилась практика публикации обзоров или взаимного обмена их результатами. Кроме того, некоторые из нетрадиционных доноров, включая фонды, проводят свои собственные оценки, хотя эти оценки, как представляется, направлены в основном на обеспечение прозрачности и определение назначения их взносов.

9. Ряд организаций утверждают, что доноры не привлекают их к планированию обзоров и заблаговременно не согласуют с ними сроки их проведения и что процесс консультаций в отношении обзоров, как правило, является недостаточным. Они заявляют, что не всегда осведомлены о методологии или критериях, по которым проводится их оценка, тем самым выражая озабоченность по поводу качества и точности выводов, сделанных в донорских обзорах.

10. Организации системы Организации Объединенных Наций вынуждены выделять значительные ресурсы, в основном сотрудников и время, в связи с их участием в донорских оценках. Их задачи состоят в предоставлении информации и документации, разъяснении нормативных рамок и процедур организации, планировании и проведении подробных собеседований и встреч с сотрудниками старшего уровня во время посещения группы по обзору, в запросе и обеспечении сотрудничества и участия учреждений и заинтересованных сторон страны осуществления программы, обеспечении соблюдения политики организации в области предания сведений гласности или обеспечения их конфиденциальности, представлении специально подготовленных программных и финансовых докладов, представлении замечаний и «ответов руководства» на доклады и, наконец, принятии мер по исправлению положения в порядке реагирования на замечания и рекомендации оценки. Трансакционные издержки, сопряженные с этими донорскими оценками, могут отвлекать существенные ресурсы от основной деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций.

11. В число других сфер, вызывающих озабоченность организаций, входят недостаточное знакомство внешних консультантов, привлекаемых донорами к оценкам, с их финансовыми и связанными с этим предписаниями и правилами; конфликт между существующей политикой в области конфиденциальности и в области гласности; а также интрузивный характер обзоров, которые часто выходят за рамки охвата, согласованного или предусмотренного в соглашениях с донорами и проектных документах. Некоторые организации сослались на отсутствие достаточной правовой основы для донорских оценок. Рядом организаций была выражена озабоченность в отношении качества и точности выводов, сформулированных в некоторых донорских обзорах.

12. Организации отметили, что в большинстве случаев от 60% до 70% информации, запрашиваемой донорами в ходе обзоров, уже находится в открытом доступе в их ежегодных докладах, документации, представляемой руководящим органам, докладах надзорных органов и программных и финансовых докладах, представляемых в отношении отдельных взносов в соответствии с соглашениями с донорами и проектными документами. Однако они признали, что имеющаяся информация не всегда строго соответствует форме или формату, в которых ее стремится получить донор в ходе оценки.

13. Одной из главных причин, которые упоминались донорами в оправдание их собственных оценок, является тот факт, что предоставленные ими средства не подлежат надзору со стороны органов внутреннего и внешнего надзора организаций таким же строгим образом, как их регулярные бюджеты и основные

ресурсы. Эти органы не выносят каких-либо заключений относительно конкретных программ или проектов, финансируемых за счет конкретных взносов. Например, внутренние и внешние ревизоры не проводят систематического рассмотрения того, используются ли донорские взносы в соответствии с требованиями, установленными в соглашениях с донорами, и не обеспечивают четких гарантий в этом отношении. Доноры утверждают, что такие проверки и обеспечение гарантий повысили бы доверие к органам надзора и их работе. Однако это подразумевает необходимость решения вопроса о предоставлении донорами дополнительных средств на такую надзорную деятельность. В настоящем докладе предлагается изучить новые пути обеспечения по всей форме того, чтобы реальная работа, выполняемая существующими надзорными органами, отвечала ожиданиям и потребностям доноров в отношении обеспечения гарантий. Следует полагать, что дальнейшее укрепление надзорных функций организаций будет способствовать повышению доверия доноров и позволит им полагаться на доклады надзорных органов.

14. Помимо призывов к обеспечению открытого доступа к аудиторским докладам и оценкам, некоторые доноры подчеркнули необходимость того, чтобы организации повысили качество оценок и институциональной матрицы результатов, особо отметив, что более надежные и основанные на доказательствах оценки являются одним из средств удовлетворения их потребностей в информации. Донорам необходимо поднимать эти и связанные с ними вопросы на совещаниях руководящих органов организаций. Инспекторы призывают директивные органы организаций поддержать нынешние усилия, направленные на повышение транспарентности и подотчетности в деятельности организаций, и чтобы эти усилия находили надлежащее отражение в работе органов внутреннего надзора.

15. В настоящем докладе также изучены возможности в плане стандартизации и упорядочения процесса донорского обзора в целях представления донорам информации, в которой они нуждаются, при одновременном сокращении административного бремени и издержек для организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе посредством совместных аудиторских проверок, оценок и донорских оценок.

16. Совместные донорские оценки, такие как выполняемые МОПАН, могут потенциально сокращать параллелизм и транзакционные издержки, однако перекрестное табулирование двусторонних оценок организаций и их оценок со стороны МОПАН обнаруживает существенный параллелизм между оценками, которые были проведены в рамках МОПАН, и двусторонними оценками организаций, проведенными в тот же период отдельными участниками МОПАН и другими донорами. Это наталкивает на мысль, что многие правительства стран-доноров используют оценки МОПАН в качестве источника доказательств в их собственном процессе оценки, а не в качестве замены их собственных оценок.

17. Многие доноры приветствовали осуществление организациями таких инициатив, как Международная инициатива в отношении транспарентности помощи, в качестве инструмента повышения транспарентности и подотчетности.

18. В настоящем докладе предлагается более эффективное использование веб-порталов, информационных панелей и систем общеорганизационного планирования ресурсов. В докладе также содержится призыв к организациям создать общедоступное онлайн-глобальное/центральное хранилище для всех донорских оценок в отношении каждой организации.

19. В докладе рассматривается вопрос о том, каким образом и доноры, и организации могут получать выгоды от применения более консультативного подхода к проведению донорских оценок. Такой подход может внести существенный вклад в организационное обучение, реформирование и совершенствование работы организаций. В связи с этим в докладе содержится призыв к более прочному сотрудничеству между организациями и донорами на этапе планирования и затем фактического проведения оценок. В нем также сформулирован

призыв к координации между донорами, с одной стороны, и между организациями системы Организации Объединенных Наций, с другой стороны, с тем чтобы урегулировать общие проблемы и избежать дублирования усилий.

20. В настоящем докладе подчеркивается необходимость стратегического диалога между донорами и организациями. В настоящее время диалог осуществляется в основном на оперативном уровне, что дает мало возможностей для стратегического взаимодействия между двумя сторонами. Только взаимодействие на стратегическом уровне может помочь донорам в определении общих приоритетов и обеспечении более четкого понимания как мандата организаций, так и проводимых реформ и улучшений, вносимых в результате решений директивных органов. В этом контексте начатая в 2013 году практика Группы Всемирного банка по проведению стратегических консультаций и обзоров портфелей с основными донорами приводится в качестве примера передовой практики, которому стоит последовать организациям системы Организации Объединенных Наций. Еще одним примером передовой практики являются диалог и консультации, которые налажены в настоящее время между Европейской комиссией и системой Организации Объединенных Наций в контексте оценок и проверок, проводимых Европейской комиссией. Кроме того, в докладе содержится призыв к возможному принятию стандартного типового соглашения с донорами.

Рекомендации

Рекомендация 1

Директивным/руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поощрять расширение доступности и распространение информации о донорских оценках и обмен ею среди государств-членов и в этом контексте следует призвать исполнительных глав обеспечивать публичную доступность таких оценок посредством их помещения в онлайн-овое глобальное хранилище, которое будет создано для этой цели Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций не позднее 2018 года.

Рекомендация 2

Государствам-членам, являющимся участниками Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций (МОПАН), следует инициировать оценку методологии МОПАН 3.0 для определения ее строгости и полезности в предоставлении ожидаемых уровней информации и для выявления ее эффективности с точки зрения уменьшения необходимости в дополнительных отдельных донорских оценках.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует назначить в своих соответствующих организациях, с учетом объема и разнообразия донорских обзоров, соответствующую функцию централизованной координации многочисленных донорских оценок, управления информацией, предоставляемой донорам, стандартизации коммуникации, обеспечения последовательности и отслеживания последующих мер в связи с выводами и рекомендациями, принятыми соответствующими организационными подразделениями.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует взаимодействовать с донорами в целях определения ключевых элементов в их оценках и следует поощрять свои органы ревизии и оценки, с должным учетом их независимости, к рассмотрению возможности учитывать эти элементы в своих оценках рисков и планах работы во избежание потенциального дублирования и параллелизма.

Рекомендация 5

Директивным/руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обращаться к исполнительным главам с просьбами выявлять и предоставлять достаточные ресурсы и поддержку органам внутренней ревизии и оценки их соответствующих организаций, с тем чтобы они могли обеспечивать гарантии требуемого уровня, которые способствовали бы сведению к минимуму дублирования и параллелизма с внешними обзорами, проверками и оценками, проводимыми третьими сторонами.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организаций Объединенных Наций и Генеральному секретарю, в контексте работы Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, следует выработать общую позицию в отношении инициирования диалога высокого уровня с донорами в целях определения общих приоритетов и создания многосторонней платформы по оценке с надежной матрицей и методологией для проведения коллективного обсуждения эффективности работы учреждений и сокращения потребности в дополнительных двусторонних оценках.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		iii
Сокращения		xi
I. Введение	1–25	1
А. Цели и сфера охвата обзора	10–18	3
В. Методология	19–25	4
II. Распространение практики и увеличение количества донорских обзоров	26–93	5
А. В последние годы отмечался постоянный рост количества систематических оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, проводимых отдельными правительствами и другими донорами	31–42	7
В. Виды и категории донорских оценок	43–47	13
С. Риск дублирования и значительное повышение транзакционных издержек в результате многочисленных донорских оценок	48–66	14
D. Увеличение количества источников сведений, используемых донорами в ходе оценки	67–69	18
Е. За некоторыми заметными исключениями результаты донорских оценок не получают широкого распространения	70–79	19
F. Приводит ли деятельность МОПАН к сокращению степени дублирования и уровня транзакционных издержек?	80–93	21
III. Снижение потребности в донорских оценках посредством повышения организационной транспарентности и подотчетности	94–144	24
А. Международная инициатива в отношении транспарентности помощи	98–105	25
В. Повышение эффективности использования веб-порталов и информационных панелей и применение систем общеорганизационного планирования ресурсов для получения данных в режиме реального времени	106–110	28
С. «Большая сделка»	111–115	29
D. Надежность систем мониторинга и отчетности в организациях	116–128	29
Е. Повышение качества институциональной матрицы результатов	129–137	31
F. Совершенствование отчетности об эффективности нормативной деятельности и достигнутых результатах	138–144	33
IV. Отсутствие функции централизованной координации донорских оценок	145–182	34
А. Координационный центр и функция централизованной координации донорских оценок	145–159	34
В. Консультативный подход к проведению донорских оценок и совместных обзоров	160–170	37
С. Использование консультантов для проведения оценок	171–174	39
D. Организационное обучение и реформирование	175–180	40
Е. Другие предложения по совершенствованию проведения, координации и планирования донорских оценок	181–182	41

V.	Надежность функций внутреннего и внешнего надзора и оценки организаций	183–209	41
VI.	Донорские обзоры и принцип единого аудита	210–216	46
VII.	Необходимость стратегического диалога	217–232	47
Приложения			
I.	Справка: принцип единого аудита		51
II.	Сводные таблицы данных о донорских оценках		54
III.	Виды оценок, выполняемых донорами (выборка)		58
IV.	«Большая сделка»		61
V.	Общие элементы пяти всеобъемлющих оценок многосторонних организаций		63
VI.	Сопоставление рейтингов многосторонних учреждений, составленных Австралийским агентством международного развития и Министерством по вопросам международного развития Соединенного Королевства		64
VII.	Меры, которые надлежит принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы		68

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГРООН	Группа развития Организации Объединенных Наций
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ЕЭК	Европейская экономическая комиссия
ЗКФ	Зеленый климатический фонд
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
КСР ООН	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций
КСР ОЭСР	Комитет ОЭСР по содействию развитию
МВМР	Министерство по вопросам международного развития
МИТП	Международная инициатива в отношении транспарентности помощи
МОПАН	Сеть по оценке эффективности работы многосторонних организаций
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
МЭСР	Федеральное министерство по вопросам экономического сотрудничества и развития Германии
ОГФ	Общий гуманитарный фонд
ОИГ	Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций
ООН-женщины	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
СОФ	Страновые объединенные фонды
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЭКА	Экономическая комиссия для Африки
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНМАС	Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу

I. Введение

1. В рамках своей программы работы на 2016 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела обзор инициированных донорами оценок организаций системы Организации Объединенных Наций.
2. Неосновное финансирование правительствами стран-доноров (называемое также внебюджетными, целевыми или добровольными взносами) и финансирование со стороны таких доноров, как Европейская комиссия и механизмы совместного финансирования, приобретают все более важное значение для выполнения большинством организаций системы Организации Объединенных Наций своих мандатов. В 2015 году доля неосновных или добровольных взносов составила около 70%. Наиболее сильная зависимость от неосновных ресурсов отмечается в случае фондов и программ Организации Объединенных Наций, которые в 2010 и 2015 годах получили за счет неосновного финансирования соответственно 77% и 79% всех своих финансовых средств, по сравнению с 58% в 2007 году¹. В некоторых таких организациях, как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Всемирная продовольственная программа (ВПП), зависимость от добровольных взносов может быть значительно выше, доходя в последние годы до 90%.
3. При передаче таких средств системе Организации Объединенных Наций правительства стран-доноров и другие доноры все чаще призывают организации укреплять свой потенциал и повышать эффективность отчетности о результатах и представления доказательств, собранных их руководством, службами внутреннего надзора и другими механизмами подотчетности и надзора, директивным и руководящим органам организаций.
4. В дополнение к гарантиям, предоставляемым механизмами внутреннего надзора и подотчетности системы Организации Объединенных Наций, доноры все чаще предпринимают отдельные внешние обзоры организаций и программ системы Организации Объединенных Наций. Эти обзоры проводятся в диапазоне от общеорганизационных оценок и до оценок и проверок на уровне проектов и программ, включая оценки регионального уровня и тематические оценки.
5. Донорские обзоры позволяют получить достоверные доказательства того, что выделяемые средства используются эффективно, по назначению и с ожидаемыми уровнями подотчетности. Ряд доноров проводят обзоры общей эффективности работы основных организаций системы Организации Объединенных Наций в части удовлетворения их собственных потребностей, но далеко не все из них публикуют результаты этих обзоров. К числу исключений относятся Австралия, Нидерланды, Норвегия и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, которые проводят и публикуют обзоры многосторонней помощи, в которых оцениваются общая эффективность и результативность управленческих процессов, руководства и надзорной деятельности той или иной организации. Помимо этого, большинство доноров при предоставлении внебюджетных средств на цели финансирования конкретных проектов или программ устанавливают конкретные требования в отношении отчетности, увязанные с этим финансированием. Некоторые межправительственные доноры, в частности Европейская комиссия, также проводят оценки на общеорганизационном уровне и проверки на уровне программ и проектов.
6. Внешние оценки и обзоры доноров повышают опасность дублирования, поскольку обзоры проводятся разными донорами, тогда как организации также проводят собственные внутренние обзоры, в основном посвященные таким общим темам, как финансовые и административные рамки, механизмы партнер-

¹ OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015), p. 17.

ства, вопросы внутреннего контроля, аудита и надзора и результаты осуществления программ. Еще один уровень дублирования может возникать при проведении некоторыми донорами различных оценок эффективности работы одной и той же организации на глобальном, региональном и страновом уровнях. Обзоры, выполняемые отдельными донорами, также порождают другие проблемы, в том числе подчас и необходимость для организации балансировать реагирование на рекомендации, сформулированные в обзорах многих доноров, с приоритетами в области совершенствования/реформирования, которые были согласованы с государствами-членами, входящими в состав ее руководящего органа.

7. Среди доноров отмечались попытки обеспечить более высокую согласованность своих обзорных мероприятий. Например, участники Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций (МОПАН) договорились о проведении обзоров многосторонней помощи и совместных оценок, об обмене информацией и использовании опыта друг друга в области мониторинга и оценки. Однако многие из этих же доноров продолжают запрашивать дополнительную информацию и доказательства для проведения своих собственных обзоров. Такие примеры включают Министерство по вопросам международного развития (МВМР) Соединенного Королевства, Норвежское агентство по сотрудничеству в целях развития и Европейскую комиссию.

8. Многие организации системы Организации Объединенных Наций рассматривают инициированные донорами обзоры в качестве вызова в связи с необходимостью затрачивать значительные объемы времени своего управленческого и оперативного персонала. Кроме того, во избежание ненужного дублирования и дополнительной рабочей нагрузки нужно тесно координировать деятельность внутренних и внешних надзорных механизмов. Например, необходимо представлять информацию и документацию сотрудникам и консультантам доноров и разъяснять им процедуры Организации Объединенных Наций; планировать поездки на места, а также обеспечивать размещение и сопровождение контролирующих сотрудников доноров во время их посещений; заниматься организацией и проведением совещаний высокого уровня с сотрудниками и консультантами доноров; представлять разъяснения относительно оценок на местах отвечающим за программы страновым учреждениям и заинтересованным сторонам и обеспечивать их сотрудничество; рассматривать замечания, представленные в официальных докладах и на совещаниях, и реагировать на них; готовить специальные программные и финансовые отчеты и, наконец, в порядке реагирования на рекомендации принимать удовлетворительные меры для исправления положения.

9. Далее, проблема дублирования распространяется на проведение аудиторских проверок организаций системы Организации Объединенных Наций. Еще в 1993 году Председатель Группы внешних ревизоров Организации Объединенных Наций довел до сведения Генерального секретаря соответствующие озабоченности. В своем первом докладе о предлагаемом бюджете по программам на двухгодичный период 1998–1999 годов Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам отметил свою сохраняющуюся обеспокоенность по поводу возрастающего числа запросов о проведении донорских аудитов и порождаемого ими бремени². Консультативный комитет вновь подтвердил свою поддержку положения 7.6 Финансовых положений Организации Объединенных Наций, которое предусматривает, что Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций несет исключительную ответственность за проведение внешнего аудита³. Эта позиция была принята в качестве «принципа единого аудита»⁴ Комитетом высокого уровня по вопросам управления Коорди-

² См. A/52/7/Rev.1, пункт 100.

³ Там же, пункт 102.

⁴ «Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций и назначенные внешние ревизоры специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии сохраняют за собой исключительное право на проведение внешнего аудита счетов и ведомостей организаций системы Организации Объединенных Наций. При

национного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) в 2005 году. Поэтому во многих организациях донорские обзоры и проверки, схожие с аудитами, рассматриваются как противоречащие принципу единого аудита.

А. Цели и сфера охвата обзора

10. Основные цели настоящего обзора состояли в следующем: а) картирование и оценка видов и определяющих характеристик донорских оценок; б) рассмотрение причин и оснований для требований в отношении таких оценок; в) определение того, в какой степени требования доноров отличаются от существующих надзорных процессов или могут удовлетворяться ими; г) изучение вопроса о транзакционных издержках для организаций системы Организации Объединенных Наций; и е) изучение возможностей эффективного планирования, координации и бюджетного обеспечения обзоров, выполняемых донорами, для достижения целей всех заинтересованных сторон.

11. Кроме того, инспекторы рассмотрели вопрос о том, каким образом основные функции управления и надзора могут способствовать представлению информации для удовлетворения требований доноров в отношении подотчетности, в том числе о том, каким образом существующие процедуры надзора, включая финансовую отчетность, внешний аудит, внутренний аудит, оценку, расследования и инспекции, можно более эффективно использовать для предоставления гарантий донорам и снижения потребности в отдельных донорских обзорах.

12. Инспекторы изучили возможности в плане стандартизации и упорядочения процесса донорского обзора в целях представления донорам информации, в которой они нуждаются, при одновременном сокращении административного бремени и издержек для организаций, в том числе посредством совместных аудитов, оценок и донорских оценок.

13. Для целей настоящего доклада «донорский обзор» или «донорская оценка» определяется в качестве мероприятия, проводимого правительством страны-донора или другим донором, которое включает в себя систематический сбор, рассмотрение и анализ информации, касающейся эффективности функционирования организации системы Организации Объединенных Наций, и предусматривает подготовку письменных и официальных оценок этой организации. Неофициальные записки и меморандумы обзорами не считаются. Термины «донорский обзор» и «донорская оценка» используются в тексте всего доклада на взаимозаменяемой основе.

14. Кроме того, этим определением не охватывается следующее: а) запросы в отношении информации или поездки на места, совершаемые сотрудниками доноров в контексте стандартного процесса осуществления программы применительно к программам или проектам, финансируемым по линии внебюджетных/добровольных взносов; б) запросы в отношении информации и дополнительные меры должной осмотрительности в контексте стандартного осуществления программ и регулярного мониторинга и оценки эффективности работы; в) стандартная финансовая и программная отчетность согласно соответствующим соглашениям с донорами; и г) текущие консультации между донорами и организациями системы Организации Объединенных Наций.

15. В докладе не рассматриваются рамки управления, надзора и обеспечения гарантий, созданные донорами для таких механизмов объединенного/совместного финансирования, как целевые фонды с участием многих доноров или объ-

необходимости проведения специальных обзоров руководящие органы должны просить назначенного внешнего ревизора осуществить конкретные проверки и подготовить для них отдельные доклады об их результатах» (СЕВ/2005/HLCM/R.20, стр. 3 англ. текста).

единенные фонды, в частности Общий гуманитарный фонд, Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации, страновые объединенные фонды и т.п. Эти механизмы объединенного финансирования располагают собственными структурами управления и надзора, в связи с чем можно упомянуть, среди прочего, о работе, проделанной Группой развития Организации Объединенных Наций (ГРООН), Управлением по координации операций в целях развития, Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Управлением по координации гуманитарных вопросов Секретариата.

16. В настоящем докладе ОИГ не проводит подробного рассмотрения практики отдельных доноров и/или организаций системы Организации Объединенных Наций, а в комплексе рассматривает тему донорских оценок и связанные с ними вопросы.

17. В обзоре учитывается тот факт, что организации системы Организации Объединенных Наций различаются по своим мандатам, бизнес-моделям, структурам финансирования, долевым объемам неосновных, целевых, внебюджетных и добровольно предоставляемых ресурсов и способам взаимодействия с донорами. **Основное внимание в обзоре уделяется организациям системы Организации Объединенных Наций, в отношении которых проводится наибольшее число донорских оценок, и 16 крупным донорам системы Организации Объединенных Наций, включая Европейскую комиссию⁵.** Оценки, предпринимаемые другими донорами, включая фонды, подробно не рассматриваются ввиду ограничений в ресурсах и времени.

18. При рассмотрении различных подходов, механизмов и видов практики, принятых организациями в отношении донорских обзоров, инспекторы стремились выявить сферы, в которых возникают общие проблемы и озабоченности, и в соответствующих случаях сформулировали свои рекомендации. Признается, что некоторые рекомендации не могут быть в равной степени применимы ко всем организациям, участвовавшим в обзоре.

В. Методология

19. Обзор проводился с марта по декабрь 2016 года в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, включая Организацию Объединенных Наций, ее фонды и программы, специализированные учреждения и Международное агентство по атомной энергии, на глобальном, региональном и национальном уровнях.

20. В целях содействия сбору и анализу информации по рассматриваемой теме была применена методология, сочетающая аналитические исследования, рассылку подробных вопросников и проведение собеседований с сотрудниками на различных уровнях всей системы. На первом этапе проекта был проведен обзор имеющейся литературы по донорским оценкам, документов и докладов Организации Объединенных Наций, конкретно касающихся этого вопроса, и анализ выявленных в них проблем. Сбор данных включал информацию, полученную в ходе совещаний, которые были проведены в штаб-квартирах участвующих организаций, и в ходе поездок на места в ряд страновых отделений в Кении, Панаме и Сомали. При отсутствии возможности поездок на места проводились телеконференции. В общей сложности были опрошены свыше 280 лиц. 28 участвующим организациям были разосланы подробные вопросники, и от 26 из них были получены ответы. Помимо этого, отдельный вопросник был

⁵ ОИГ стремилась провести собеседования с представителями правительств 15 основных стран-доноров с точки зрения финансирования системы Организации Объединенных Наций в 2013 году, выявленных на основе данных системы отчетности перед кредиторами КСР ОЭСР (а именно правительств Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Германии, Франции, Японии, Швеции, Канады, Италии, Нидерландов, Норвегии, Австралии, Испании, Дании, Швейцарии и Бельгии), а также с представителями Европейской комиссии.

разослан для выяснения мнений правительств 15 стран-доноров, оказывающих наибольшую финансовую поддержку системе Организации Объединенных Наций. Соответствующие материалы и ответы на вопросник были получены от правительств десяти стран-доноров, а также от Европейской комиссии.

21. Этап сбора данных включал получение информации в ходе встреч с представителями Всемирного банка, Европейской комиссии, Национального ревизионного управления Соединенного Королевства и Глобального фонда. Были организованы встречи с представителями таких учреждений государств-членов, занимающихся вопросами развития, как МВМР и Агентство Соединенных Штатов по международному развитию. Кроме того, состоялись встречи с представителями семи постоянных представительств при Организации Объединенных Наций. Вместе с тем сбор информации о взглядах и мнениях более широкого круга учреждений доноров оказался практически неосуществимым.

22. Аналогичным образом, ограничения по срокам не позволили провести более углубленные проверки и очное взаимодействие с представителями всех 28 организаций, участвовавших в обзоре ОИГ, или всех соответствующих надзорных, межучрежденческих и координационных органов. Ввиду этого при подготовке обзора были приняты во внимание сведения, содержащиеся в материалах соответствующих аудитов и докладах Комиссии ревизоров, Независимого консультативного комитета по ревизии и ряда других внутренних и внешних надзорных органов организаций системы Организации Объединенных Наций.

23. На этапе, предшествовавшем окончательной доработке доклада, в рамках процедуры внутреннего коллегиального обзора были запрошены комментарии со стороны всех инспекторов ОИГ («коллективный опыт»). Проект доклада был распространен среди организаций системы Организации Объединенных Наций и других заинтересованных сторон для исправления фактических ошибок и для получения замечаний относительно выводов, заключений и рекомендаций. Для облегчения работы с докладом, а также для осуществления содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении VII к настоящему докладу приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад руководящим органам и исполнительным главам рассмотренных организаций для принятия мер, или для информации.

24. В докладе содержится шесть официальных рекомендаций, три из которых адресованы директивным/руководящим органам, а остальные три – исполнительным главам. Официальные рекомендации дополняются 11 неофициальными или «факультативными» рекомендациями в форме дополнительных предложений как для организаций, так и для доноров, направленных на осуществление усовершенствований; при этом неофициальные рекомендации на протяжении всего текста выделены жирным шрифтом.

25. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем, кто оказал им помощь в подготовке настоящего доклада, и в частности тем, кто принял участие в собеседованиях и представлении ответов на вопросники и весьма охотно поделился с ними своим опытом и экспертными знаниями.

II. Распространение практики и увеличение количества донорских обзоров

26. Проведение обзоров и оценок варьируется в зависимости от доноров. Некоторые доноры проводят ряд различных оценок применительно к одной и той же организации. Они включают обзоры многосторонней деятельности в области помощи/развития, при которых осуществляются оценки общей эффективности работы организации, оценки соблюдения должной осмотрительности или потенциала, а также оценки эффективности расходования средств, в том числе эффективности и результативности процессов управления организацией или программой, общего руководства, систем надзора и обеспечения гарантий. Некоторые другие доноры заинтересованы в основном в обзорах, касающихся

конкретных программ или проектов, которые финансируются ими. В целом сфера охвата обзора зависит от внимания донора к конкретной теме и требований, предъявляемых их национальными субъектами. Условия и критерии, в соответствии с которыми проводятся донорские обзоры, закреплены в двусторонних или многосторонних соглашениях о финансировании между донорами и учреждениями Организации Объединенных Наций. Например, Европейская комиссия для обеспечения более стандартизированной основы финансирования в контексте Рамочного соглашения по финансовым и административным вопросам провела переговоры об аккордных соглашениях, которые предусматривают заключение с различными организациями системы Организации Объединенных Наций договоренностей о финансовых, договорных и проверочных механизмах.

27. В результате расширения неосновного финансирования организаций системы Организации Объединенных Наций количество проверок, проводимых донорами, с течением времени увеличилось. Хотя большинство оценок осуществляются правительствами стран-доноров, нетрадиционные доноры также применяют аналогичную практику и проводят свои собственные обзоры. К ним относятся обзоры частных фондов и других механизмов финансирования (таких вертикальных фондов, как Глобальный экологический фонд, Глобальный фонд за сохранение биоразнообразия и проч.). Это привело к распространению практики донорских оценок, большинство из которых поручается проводить внешним консультантам, что создает дополнительные трудности и сложности.

28. Большая часть доноров финансируют организации, главным образом исходя из собственных оценок и приоритетов и в меньшей степени опираясь на согласованные организационные или межправительственные оценки⁶. За немногими исключениями результаты той или иной оценки, проведенной одним донором, не признаются действительными для всего сообщества доноров.

29. С учетом административной нагрузки, создаваемой донорскими обзорами, организации изучают пути удовлетворения потребностей и требований доноров эффективным и экономичным образом, с тем чтобы не дублировать существующие механизмы гарантий и надзора. В то же время ряд организаций рассматривают донорские оценки в качестве полезного стимула к самоанализу и используют их в качестве катализатора для совершенствования собственных внутренних процедур и практики.

30. Постоянное увеличение количества донорских оценок, которое было отмечено в различных исследованиях, проведенных на международном уровне⁷, указывает на усиление надзора за государственным финансированием организаций системы Организации Объединенных Наций и рост требований в отношении направления скудных ресурсов на финансирование самых эффективных многосторонних организаций. Движущей силой увеличения числа и углубления таких оценок стали решения относительно финансирования, распределения выделенных ресурсов и доказательств надлежащей отдачи инвестируемых средств. Эти тенденции были подтверждены в беседах с представителями ряда ключевых доноров, проведенных в ходе подготовки настоящего доклада.

⁶ OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015).

⁷ См., например, OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015); OECD, *Multilateral Aid 2013* (Paris, OECD Publishing, 2013); V. Lindoso and N. Hall, «Assessing the effectiveness of multilateral organizations», BSG-WP-2016/013, April 2016, BSG Working Paper Series, Blavatnik School of Government, University of Oxford.

А. В последние годы отмечался постоянный рост количества систематических оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, проводимых отдельными правительствами и другими донорами

31. В докладе Комитета ОЭСР по содействию развитию (КСР ОЭСР) на тему многосторонней помощи за 2015 год был сделан вывод о продолжении распространения практики двусторонних оценок многосторонних организаций: 14 из 29 членов Комитета провели по меньшей мере одну двустороннюю оценку многосторонних организаций в период 2012–2014 годов, а в целом за этот же период было проведено 205 двусторонних оценок, охватывающих 55 организаций.

32. Многосторонняя организация может ежегодно подвергаться целому ряду двусторонних оценок. Например, в 2012–2014 годах деятельность ПРООН была рассмотрена в ходе 17 внешних оценок. Фактическое число оценок может быть выше, учитывая, что могли также проводиться другие оценки (к примеру, многосторонними организациями или коллегиальными механизмами)⁸.

33. Результаты анализа данных, полученных в ответах на вопросник ОИГ, который был распространен среди 26 организаций системы Организации Объединенных Наций, подтверждают выводы ОЭСР в отношении распространения практики донорских обзоров, поскольку в период 2011–2015 годов в среднем проводилось от 40 до 45 обзоров в год.

34. Некоторые правительства стран-доноров, в частности Соединенного Королевства и Австралии, проводят периодические оценки применительно к ряду организаций системы Организации Объединенных Наций на основе трех- или четырехгодичного цикла, что соответствует циклам принятия решений в этих правительствах. Европейская комиссия, как правило, до выделения финансирования организациям-реципиентам проводит «компонентные оценки»; в то же время ее миссии по проверке проводятся в соответствии с Рамочным соглашением по финансовым и административным вопросам и применимой нормативно-правовой основой. В других случаях, например в случае Японии и Германии, углубленные оценки ряда организаций системы Организации Объединенных Наций были проведены только один раз – соответственно в 2010 и 2016 годах.

35. Данные о количестве оценок, которые сообщили ОИГ отдельные организации системы Организации Объединенных Наций, отражают лишь те оценки, о которых им известно; некоторые оценки могут иметь место без каких-либо обсуждений между правительством страны-донора и оцениваемой организацией. Например, данные, полученные ОИГ, позволяют предположить, что в 2011–2016 годах Япония осуществила довольно незначительное количество оценок; однако сведения из других источников указывают на то, что Япония в рамках своего ежегодного бюджетного процесса проводит ежегодные оценки эффективности работы основных организаций системы Организации Объединенных Наций. Это же относится к Франции и Германии, поскольку ряд их оценок проводятся в виде аналитических обзоров и с использованием сведений, публично представляемых организацией своим руководящим/директивным органам или полученных через МОПАН.

36. Ответы на вопросник и контекстуальная информация, полученная в ходе собеседований ОИГ, свидетельствуют о том, что в 2011–2015 годах свыше 80% известных оценок были проведены семью правительствами стран-доноров и Европейской комиссией (см. приложение II, таблица А). Особую активность проявляют два донора, что соответствует значительному объему средств, выделяемых ими организациям системы Организации Объединенных Наций.

⁸ OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015), p. 30.

37. Как и следовало ожидать, существует прямая связь между объемом финансирования и количеством/долей донорских оценок, проводимых конкретным донором. Например, в 2015 году доля трех доноров (Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства и Японии) в финансировании оперативной деятельности в целях развития⁹ составила 47% от всех взносов правительств на деятельность системы Организации Объединенных Наций, тогда как на долю десяти основных доноров приходилось 73% финансирования¹⁰. Европейская комиссия была одним из трех крупнейших доноров, не являющихся государствами-членами, предоставив взносы на общую сумму в размере около 2 млрд. долл. США в 2014 году и 1,7 млрд. США в 2015 году¹¹. Именно в этом контексте следует рассматривать информацию в приложении II к настоящему докладу, касающуюся количества оценок, проведенных 15 основными донорами из числа государств-членов и Европейской комиссией.

38. В период между 2011 и 2016 годами ряд организаций системы Организации Объединенных Наций неоднократно подвергались оценкам, проведенным одними и теми же правительствами стран-доноров, причем в течение одного года некоторые организации много раз становились объектами оценки. Как следует из диаграммы 1 ниже (и данных, приведенных в приложении II), несмотря на отмечаемую соразмерность финансирования донором системы Организации Объединенных Наций и числа/доли отдельных оценок, некоторые крупные доноры проявляют большую активность, чем другие. Однако при рассмотрении только оценок отдельных доноров на общеорганизационном уровне, данные о которых приведены в диаграмме 2, как представляется, складывается другая картина. Следует отметить, что Европейская комиссия приступила к пересмотру своих финансовых правил, который после его окончания, как ожидается, приведет к значительному сокращению числа оценок.

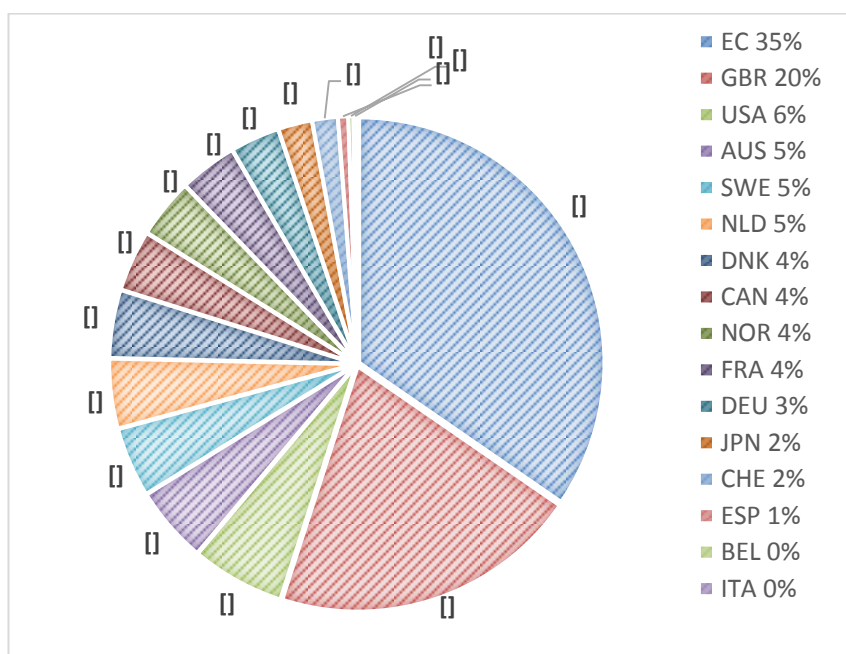
⁹ В 2015 году финансирование оперативной деятельности в целях развития составило почти 60% (26,7 млрд. долл. США) от общего объема финансирования всей деятельности системы Организации Объединенных Наций (44,6 млрд. долл. США) (A/72/61-E/2017/4, пункт 4).

¹⁰ В 2015 году десятью крупнейшими донорами в порядке убывания были Соединенные Штаты Америки, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Япония, Германия, Швеция, Канада, Норвегия, Нидерланды, Швейцария и Австралия (A/72/61-E/2017/4, пункт 25 и сноска 15).

¹¹ A/71/583, таблица 2B.

Диаграмма 1

Долевое распределение оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, проведенных 15 основными донорами и Европейской комиссией в 2011–2016 годах¹²



Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

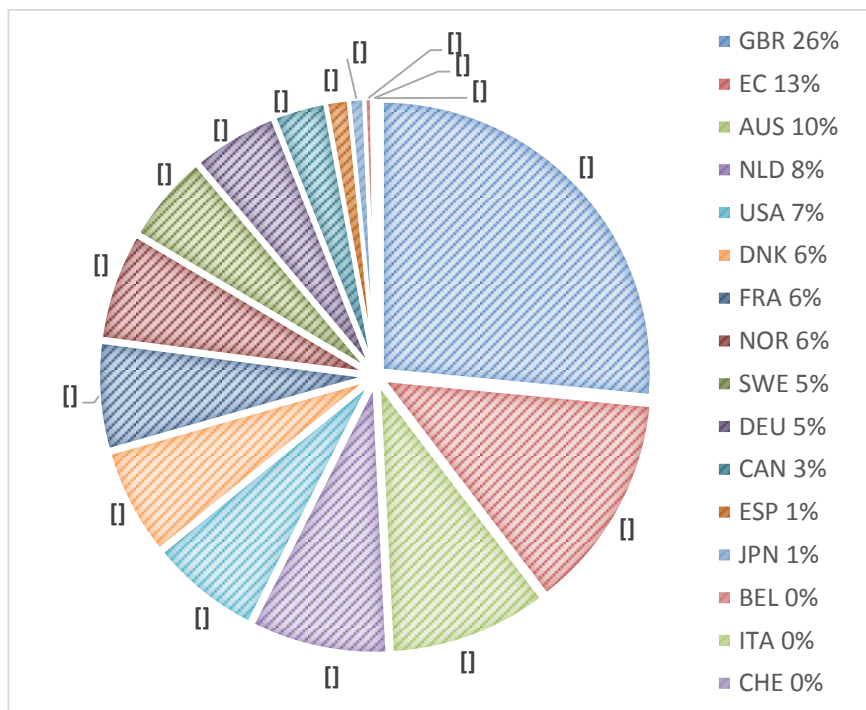
Сокращения¹³: AUS – Австралия; BEL – Бельгия; CAN – Канада; CHE – Швейцария; DEU – Германия; EC – Европейская комиссия; ESP – Испания; DNK – Дания; FRA – Франция; GBR – Соединенное Королевство; ITA – Италия; JPN – Япония; NOR – Норвегия; NLD – Нидерланды; SWE – Швеция; USA – Соединенные Штаты.

¹² Как отмечалось, данные основаны на информации, представленной организациями и донорами в их ответах на вопросник. Однако следует принимать во внимание, что некоторые организации, в отличие от других, приступили к систематическому сбору данных этого рода и, вероятно, этим объясняются высокие показатели некоторых из них.

¹³ Примечание: Приведенные сокращения названий стран используются в соответствии со стандартом М49, утвержденным Статистическим отделом Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата (см. <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm>).

Диаграмма 2

Долевое распределение общеорганизационных оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, проведенных 15 основными донорами и Европейской комиссией в 2011–2016 годах



Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

Сокращения: AUS – Австралия; BEL – Бельгия; CAN – Канада; CHE – Швейцария; DEU – Германия; EC – Европейская комиссия; ESP – Испания; DNK – Дания; FRA – Франция; GBR – Соединенное Королевство; ITA – Италия; JPN – Япония; NOR – Норвегия; NLD – Нидерланды; SWE – Швеция; USA – Соединенные Штаты.

39. Другие правительства стран-доноров могут последовать примеру вышеупомянутых доноров. В 2013 году в ходе оценки МОПАН было установлено, что в период 2010–2012 годов официальные оценки эффективности работы, по крайней мере, некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций были проведены 11 из в то время 17 участников этой Сети – Австралией, Бельгией, Данией, Канадой, Нидерландами, Норвегией, Соединенным Королевством, Соединенными Штатами, Финляндией, Францией и Швецией. Впоследствии, в 2015 году, два из шести участников, которые еще не сделали этого¹⁴, а именно Германия¹⁵ и Швейцария¹⁶, провели свои первые двусторонние оценки.

40. Хотя все большее число доноров переходят к проведению комплексных оценок на основе своей собственной методологии, не вполне ясно, свидетельствуют ли эти примеры об устойчивой тенденции, или об отдельных инициативах. Например, Япония поручила внешним экспертам подготовку доклада с целью совершенствования своих оценок многосторонних организаций¹⁷, который был опубликован в 2010 году, но при этом ничто не указывает на повторение или продолжение этого мероприятия. Напротив, с тех пор Япония ежегодно проводит оценки эффективности работы многосторонних организаций, оценивая ее по собственным критериям и в синхронизации с бюджетным циклом правительства.

¹⁴ См. МОПАН 2015 annual report, annex E.

¹⁵ «Картирование МЭСР многосторонних организаций, участвующих в развитии (БМАП)». Этим картированием были охвачены 30 организаций с учетом их мандата и актуальности, эффективности работы и взаимодействия с МЭСР.

¹⁶ Обследование многосторонних организаций, проведенное с учетом экономических и внешнеполитических интересов Швейцарии; приоритетов политики в области развития; возможностей для участия и влияния; и эффективности работы.

¹⁷ Цитируется по OECD, *Multilateral Aid 2013* (Paris, OECD Publishing, 2013), p. 39.

41. В ходе обзора ОИГ было установлено, что основным предметом оценок правительств стран-доноров является работа ограниченного числа организаций системы Организации Объединенных Наций (см. таблицы 1 и 2 ниже). Помимо этого, перекрестное табулирование двусторонних оценок организаций и их оценок со стороны МОПАН обнаруживает существенное дублирование между оценками, которые были проведены в рамках МОПАН, и двусторонними оценками организаций, проведенными в тот же период отдельными участниками МОПАН и другими донорами. **Это наталкивает на мысль о том, что многие правительства стран-доноров используют оценки МОПАН в качестве источника доказательств в их собственном процессе оценки, а не в качестве замены двусторонних оценок.**

Таблица 1

Число оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, проведенных в 2011–2016 годах, с указанием того, подвергались ли также организации оценкам со стороны МОПАН

Число оценок	Организация	Оценка МОПАН	Год оценки МОПАН
Свыше 100	ЮНФПА	Да	2014
	УВКБ	Да	2011, 2014
75–100	ФАО	Да	2011, 2014
	ВПП	Да	2013
	Организация Объединенных Наций ^a	Да	2015/16
50–75	ВОЗ	Да	2013
	ЮНИСЕФ	Да	2012, 2015/16
25–50	ПРООН	Да	2012, 2015/16
	ЮНОПС	Нет	
	ООН-женщины	Да	2014
	ЮНЕСКО	Нет	
	БАПОР	Да	2011
10–25	МОТ	Да	2015/16
	ЮНЭЙДС	Да	2012, 2015/16
	ЮНЕП	Да	2012, 2015/16
	ЮНИДО	Нет	
	МАГАТЭ	Нет	
5–10	МТЦ	Нет	
	ЮНКТАД	Нет	
	УНП ООН	Нет	
	ИКАО	Нет	
	ИМО	Нет	
0–5	ЮНВТО	Нет	
	ВМО	Нет	
	ООН-Хабитат	Нет	

Число оценок	Организация	Оценка МОПАН	Год оценки МОПАН
	ВПС	Нет	
	МЭС	Нет	
	ВОИС	Нет	

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

^a Включает ЭКА, ЕЭК, Управление по координации гуманитарных вопросов, УВКПЧ, Управление по планированию программ, бюджету и счетам Секретариата и Службу Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием.

Таблица 2

Число общеорганизационных оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, проведенных в 2011–2016 годах, с указанием того, подвергались ли также организации оценкам со стороны МОПАН

Число оценок	Организация	Оценка МОПАН	Год оценки МОПАН
Свыше 50	ЮНФПА	Да	2014
	Организация Объединенных Наций ^a	Да	2015/16
	УПКБ	Да	2011, 2014
20–35	ЮНИСЕФ	Да	2012, 2015/16
	ПРООН	Да	2012, 2015/16
	ВПП	Да	2013
	ВОЗ	Да	2013
5–20	БАПОР	Да	2011
	ООН-женщины	Да	2014
	ЮНЕСКО	Нет	
	ЮНЭЙДС	Да	2012, 2015/16
	ЮНИДО	Нет	
	ФАО	Да	2011, 2014
	ЮНЕП	Да	2012, 2015/16
	МАГАТЭ	Нет	
	ЮНКТАД	Нет	
0–5	ИКАО	Нет	
	ООН-Хабитат	Нет	
	ВМО	Нет	
	ЮНВТО	Нет	
	ВПС	Нет	
	МСЭ	Нет	
	МТЦ	Нет	
	ВОИС	Нет	

Источник: Ответы на вопросник ОИГ.

42. В приложении II приведены четыре сводные таблицы с указанием общего числа оценок и числа общеорганизационных оценок, проведенных 16 основными донорами, включая Европейскую комиссию, в период 2011–2016 годов, и организаций в порядке убывания числа проведенных в их отношении оценок, а также с указанием доноров в порядке от наиболее к наименее активным с точки зрения количества проведенных ими оценок.

В. Виды и категории донорских оценок

43. Как отмечалось выше, донорские оценки варьируются во многих отношениях. Что касается охвата, то некоторые из них проводятся в рамках всей организации (например, обзоры МВМР по деятельности в области многосторонней помощи/развития, компонентные оценки Европейской комиссии и оценки МОПАН), тогда как другие оценки охватывают только деятельность странового или регионального отделения (страновые обзоры Соединенного Королевства по соблюдению должной осмотрительности), конкретную функцию (обзоры Соединенного Королевства по вопросам снабжения) или отдельные программы или проекты (проверки Европейской комиссии).

44. С точки зрения цели и способов использования результатов некоторые обзоры предназначены для оценки стратегического участия государства-члена в работе той или иной организации и проверки «стратегической пригодности» этой организации в отношении соответствия приоритетам государства-члена; другие обзоры, как представляется, связаны с фидуциарной ролью доноров из числа государств-членов, выступающих в качестве членов совета управляющих организации; тогда как третьи связаны исключительно с участием донора в осуществлении конкретного проекта или программы в той или иной стране и используются либо перед предоставлением средств (в порядке оценки должной осмотрительности или рисков на страновом уровне), либо в качестве проверки использования средств.

45. Что касается тем обзора, то некоторые оценки сосредоточены в основном на программах, другие на вопросах общего руководства, а третьи оценки касаются таких управленческих вопросов, как закупки и управление финансами, тогда как оценки транзакционного характера используются главным образом для определения обоснованности прав на средства. В отношении сроков некоторые из них осуществляются *ex ante*, например обзоры по должной осмотрительности до принятия решений о финансировании, а другие *ex post*, в частности проверки Европейской комиссии. Некоторые обзоры проводятся периодически и регулярно обновляются, в частности обзоры МВМР по деятельности в области многосторонней помощи/развития. Другие выполняются только штаб-квартирами или полевыми отделениями, при существовании также обзоров, сочетающих в себе оба аспекта.

46. В ходе бесед, в частности, поднимались вопросы о том, что некоторые доноры не делятся с соответствующими организациями информацией о методологии и критериях своих оценок или не разрешают им ознакомиться с их проектами, с тем чтобы можно было устранить фактические неточности или неправильные толкования. Была также выражена озабоченность по поводу существующей среди ряда доноров тенденции не предоставлять организациям или общественности окончательные тексты докладов.

47. В приложении III приводится перечень различных видов оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, проведенных 16 основными донорами системы Организации Объединенных Наций.

С. Риск дублирования и значительное повышение транзакционных издержек в результате многочисленных донорских оценок

48. Ряд организаций системы Организации Объединенных Наций подвергаются многочисленным обзорам на общеорганизационном уровне, проводимым отдельными донорами (см. таблицу 2 выше). В период между 2011 и 2016 годами в отношении ПРООН, ЮНФПА, УВКБ и ВПП такими донорами было проведено по меньшей мере 15 общеорганизационных оценок, помимо двух оценок МОПАН. Как отмечается ниже, учитывая проведение различными донорами или группой доноров, такой как МОПАН, разнообразных оценок одной и той же организации, существует риск дублирования и параллелизма¹⁸.

49. В своем докладе по многосторонней помощи 2013 года КСР ОЭСР отметил значительный параллелизм оценок Австралии, Нидерландов, Соединенного Королевства, Швеции и МОПАН (см. приложение V). Отмечались основные общие элементы и контрольные показатели, на основе которых доноры оценивали различные учреждения, даже несмотря на то, что их приоритеты могли различаться¹⁹. В докладе был сделан вывод о том, что в ходе различных оценок применялись критерии, демонстрирующие сильную степень сближения, что свидетельствует о наличии большого потенциала для совместных подходов²⁰. Все пять рассмотренных правительств стран-доноров, как и МОПАН, оценивали аналогичные аспекты, включая управление, ориентированное на достижение конкретных результатов, стратегическое руководство, эффективное управление людскими ресурсами, функцию оценки для осуществления и внешних результатов и деятельность в области партнерства.

50. Это согласуется с мнениями многих должностных лиц организаций системы Организации Объединенных Наций, которые были опрошены в ходе настоящего обзора ОИГ, а также с мнениями представителей некоторых правительств крупных стран-доноров. Хотя донорские оценки проводятся для самых различных целей, одна из главных задач состоит в предоставлении гарантий национальным субъектам, таким как парламент, национальные ревизоры и другие надзорные органы, в том, что выделенные средства расходуются по назначению и в рамках признанных правил эффективности, подотчетности и экономии. Наличие значительного параллелизма и дублирования между обзорами разных доноров подчеркивалось также в ходе обсуждений в МОПАН.

51. Параллелизм и дублирование в донорских оценках наблюдались не только в обзорах на общеорганизационном уровне, но и в оценках страновых программ или проектов. Например, одна организация сообщила, что, помимо аудита, проведенного структурой внутреннего надзора, одно из ее полевых подразделений подверглось одновременной проверке со стороны трех различных субъектов: двух двусторонних доноров и Комиссии ревизоров. Аналогичным образом, в другой организации страновое отделение подверглось одновременным оценкам со стороны двустороннего донора, миссии по проверке Европейской комиссии и аудиту структуры внутреннего надзора организации.

52. Существуют примеры проведения одним и тем же правительством-донором одновременных оценок одной и той же организации в его нескольких качествах: в качестве члена руководящего органа организации; на индивидуальной основе для оценки его взносов, выплачиваемых конкретной организа-

¹⁸ Дублирование и параллелизм между двумя или более оценками по программам/проектам может возникнуть в том случае, если оценку одной и той же программы/проекта проводят более одного донора. Дублирование может возникать также, если программа или проект оцениваются индивидуально одним донором в дополнение к оценке другого донора в качестве выборки в контексте общеорганизационной оценки.

¹⁹ OECD, *Multilateral Aid 2013* (Paris, OECD Publishing, 2013), pp. 39–40.

²⁰ Там же, р. 48.

ции; в качестве члена группы доноров при проведении донорских обзоров (например, МОПАН); и в качестве члена межправительственной организации (такой как Европейская комиссия), оценивающей использование той или иной организацией предоставленных ей средств.

53. В годовом докладе МОПАН за 2015 год отмечается, что в обозримом будущем количество донорских оценок вряд ли уменьшится²¹. Возросло число доноров, проводящих индивидуальные оценки организаций системы Организации Объединенных Наций. К примеру, Норвегия, опираясь на методологию МОПАН, провела оценки девяти организаций, представляющих особый интерес для Норвегии. В предстоящие годы Швеция планирует провести 20 отдельных организационных оценок и в 2017 году представить своему парламенту доклад об эффективности и результативности многосторонней деятельности. Германия в 2015 году провела свою первую двустороннюю оценку, доклад о которой был озаглавлен «Картирование МЭСР многосторонних организаций, занимающихся вопросами развития»; при этом была рассмотрена деятельность 30 организаций с точки зрения их а) мандата и актуальности; б) эффективности их работы и с) взаимодействия с Федеральным министерством по вопросам экономического сотрудничества и развития Германии (МЭСР).

54. Многие организации, опрошенные при подготовке настоящего доклада, рассматривают инициированные донорами обзоры как вызов, который влечет за собой значительные транзакционные издержки с их стороны (за исключением случаев, когда донорские оценки проводятся в форме аналитических обзоров, требующих ограниченного взаимодействия с соответствующей организацией). Когда организации подвергаются оценкам, они вынуждены разъяснять многочисленным сотрудникам и консультантам доноров нормативные рамки, финансовые и другие предписания, правила и процедуры Организации Объединенных Наций; заниматься планированием поездок на места, а также размещать и сопровождать донорские группы во время поездок; проводить совещания сотрудников старшего уровня с донорами; разъяснять цель оценок на местах учреждениям и заинтересованным сторонам страны, в которой осуществляется программа, и запрашивать их сотрудничество; соблюдать предписания и требования, касающиеся конфиденциальности и обнародования информации, и получать необходимые разрешения в этой связи от соответствующих органов в организационной штаб-квартире; рассматривать замечания, сделанные в официальных докладах и в ходе совещаний, и реагировать на них; готовить специальные программные и финансовые отчеты и, наконец, принимать удовлетворительные меры по исправлению положения в порядке реагирования на рекомендации. Кроме того, во избежание дублирования и дополнительной рабочей нагрузки необходимо тесно координировать работу механизмов внутреннего и внешнего надзора.

55. Ответы организаций системы Организации Объединенных Наций на вопросник ОИГ позволяют предположить, что их озабоченности связаны не только с количеством комплексных оценок, проводимых донорами, но и с ростом числа донорских оценок с использованием собственной методологии доноров, которые требуют от организаций представлять гораздо больше доказательств для получения удовлетворительных результатов. Несколько организаций отметили, что в некоторых случаях от 60% до 70% информации, запрашиваемой донорами, уже имеются на веб-сайте организации, в другой общедоступной документации или в документации, уже представленной руководящим органам организации. Вместе с тем доноры отметили, что качество документов, имеющих в открытом доступе, существенно различается, и поэтому необходимы дополнительные оценки и проверки.

56. Некоторые организации приступили к подготовке типовых форм для совершенствования реагирования на такие запросы в отношении информации, в

²¹ С годовым докладом МОПАН за 2015 год можно ознакомиться по адресу <http://www.mopanonline.org/otherproducts/>.

частности на повторяющиеся и периодически поступающие запросы. Тем не менее даже в этих случаях возникают значительные транзакционные издержки в связи с переформатированием данных в различающиеся форматы согласно требованиям разных доноров.

57. Для поддержки донорских оценок необходимы трудовые затраты персонала на всех организационных уровнях, включая руководителей на местах и в центральных учреждениях. Например, для размещения проверочной миссии Европейской комиссии и оказания ей поддержки в типичном страновом отделении необходимо в течение всего процесса выделить значительное рабочее время персонала на подготовку первоначально запрошенных документов, подготовку ответов на донорский вопросник, планирование и поддержку одно-двухнедельной полевой миссии консультанта(ов), подготовку ответов на запросы, рассмотрение проекта и окончательного варианта доклада и принятие последующих мер по сделанным замечаниям. Как сообщается, обзоры общеорганизационного уровня, в частности обзоры деятельности в области многосторонней помощи МВМР²², оценки МОПАН и компонентные оценки Европейской комиссии, являются еще более ресурсоемкими ввиду их более широкого масштаба и охвата.

58. Большинство организаций отметили затруднения в представлении смет ресурсов, израсходованных на донорские оценки, о которых их просила ОИГ. В этой связи были упомянуты две причины: во-первых, они не отслеживают эти расходы отдельно, и им трудно дать их количественную оценку; и во-вторых, трудности ведения таких расчетов «усугубляются» большим числом охватываемых подразделений и функций как в штаб-квартирах, так и на местах. Одна организация сообщила, что только в одной функциональной области (мобилизации ресурсов) традиционно выделяется один штатный сотрудник, занимающийся исключительно поддержкой инициированных донорами обзоров; невозможно подсчитать дополнительные затраты времени сотрудников других таких подразделений, как структуры программирования, управления финансами, связей с общественностью, надзора, секретариата и управления. Аналогичным образом, другая организация отметила, что только для координации донорских обзоров необходимы эквиваленты полной занятости двух штатных сотрудников. Сюда не входят ресурсы и затраты времени в оперативных подразделениях и страновых отделениях.

59. Рабочая нагрузка и транзакционные издержки различаются в зависимости от вида оценки. По данным одной организации, комплексные общеорганизационные оценки, такие как проводятся МВМР, могут во время обзора занимать рабочее время одного программного специалиста и одного директора. По мнению другой организации, компонентная оценка Европейской комиссии занимает полное рабочее время четырех сотрудников на уровнях от С-3 до С-5 в течение одного месяца и одного Д-2 в течение двух недель²³. Обзор, проводимый другим донором, вынуждает давать ответы на вопросники, что занимает два эквивалента полного рабочего времени на уровнях от С-3 до С-5 а течение двух недель. Объем работы, необходимой для подготовки ответов на вопросники, может быть значительным. Например, только для целей обзора МОПАН одна организация должна была представить примерно 3 000 документов.

60. Даже для оценок меньшего масштаба могут потребоваться затраты значительного объема ресурсов. Например, когда идет проверка Европейской комиссии, один штатный сотрудник, как правило, в брюссельском отделении оцениваемой организации, тратит все свое время на управление процессом проверки,

²² Начиная с 2016 года они называются обзорами многосторонней деятельности в области развития.

²³ Европейская комиссия отметила, что эти данные могут быть преувеличены, поскольку весьма маловероятно, что компонентная оценка потребовала бы четыре эквивалента полного рабочего времени на уровне специалистов в течение месяца и одного такого эквивалента на уровне Д-2 в течение двух недель.

поддержку коллег и аудиторов на местах и представление замечаний по получении проекта доклада. Сотрудники на местах несколько дней занимаются подготовкой проверки, сбором необходимых документов, проведением совещаний с проверочной миссией, определением графиков и проведением собеседований и представлением информации о процедурах. Как правило, одному или двум сотрудникам на местах поручается в течение нескольких недель заниматься вопросами, связанными с одной проверкой Европейской комиссии. Как пояснили представители Европейской комиссии, вопросами, связанными с миссиями по проверке, часто занимается сотрудник Организации Объединенных Наций, который финансируется за счет средств Европейской комиссии. На каждые 10 млн. евро приходится меньше одной проверки, и для покрытия всех таких расходов, которые не входят в обширный и подробный перечень прямых издержек, уже предусмотрено 7% косвенных издержек.

61. Вопрос о транзакционных издержках был рассмотрен рабочей группой, созданной в рамках Сети по финансовым и бюджетным вопросам КСР ООН в ходе ее «мероприятия по определению стоимости надзора». Сеть по финансовым и бюджетным вопросам провела среди своих членов обследование, в котором среди различных статей расходов были предусмотрены сметы на деятельность по обеспечению гарантий для доноров²⁴. Результаты обследования и предварительные сметы были квалифицированы КСР ООН в качестве внутренних документов и не имеются в распоряжении ОИГ. Ко времени подготовки настоящего доклада в Сети по финансовым и бюджетным вопросам все еще продолжались дискуссии о затратах на механизмы надзора и подотчетности, включая деятельность по обеспечению гарантий для доноров²⁵.

62. Расходы на поддержку и координацию донорских оценок не предъявляются для их отдельного покрытия донором, а возлагаются на организацию, по которой проводится оценка. Расходы по персоналу и другим ресурсам, выделяемым для таких мероприятий, как правило, покрываются за счет расходов на поддержку программ. Дополнительные проблемы возникают в том случае, если оценки проводятся после завершения программы или проекта, что зачастую относится к некоторым проверкам Европейской комиссии и проводимым Комиссией обзорам на предмет остаточных ошибок. В этих случаях расходы не могут быть отнесены на счет расходов на поддержку программ, если только при заключении соглашения не была достигнута специальная договоренность.

63. Большинство организаций сообщили о том, что применительно к некоторым видам донорских обзоров они не в состоянии полностью возместить кадровые и другие транзакционные издержки. Поэтому они предложили, чтобы эти расходы частично или полностью финансировались донорами и покрывались ими в качестве прямых издержек или в качестве части расходов на поддержку программ. Хороший пример такого подхода демонстрирует Всемирный банк, в котором подразделение по координации донорских оценок²⁶ финансируется за счет доли в размере 0,5% от общих накладных расходов/расходов на поддержку программ в размере 5,5%.

64. Еще одна проблема многочисленных оценок заключается в том, что они могут приводить к различным результатам для рассматриваемой организации. По своему характеру двусторонние оценки привязаны к приоритетам субъекта, проводящего оценку, в связи с чем нет ничего необычного в том, что одно и то же многостороннее учреждение проводит различные оценки для придания приоритетности различным критериям, или в том, что аналогичные критерии приводят к различным результатам²⁷. Различные показатели для одного и того же многостороннего учреждения могут представлять собой неоднозначные сигналы для организаций²⁸. В приложении VI приводится пример того, как могут ва-

²⁴ СЕВ/2016/HLCM/FB/5 и СЕВ/2016/HLCM/21.

²⁵ См. СЕВ/2016/HLCM/FB/11 и FB/9, СЕВ/2016/5, а также СЕВ/2016/HLCM/FB/5.

²⁶ Оценки, проводимые банковскими донорами банка.

²⁷ OECD, *Multilateral Aid 2013* (Paris, OECD Publishing, 2013), p. 45.

²⁸ Там же.

рироваться результаты и рейтинги в рамках многосторонних оценок двух разных доноров.

65. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется вступить в обсуждение с донорами с целью включения в положения соглашений с донорами дополнительных расходов и ресурсов, сопряженных с координацией и поддержкой донорских оценок.

66. Рекомендуется также, чтобы доноры приложили все усилия для обоснования необходимости отдельных оценок, учитывая доступность большого массива существующей информации в открытых источниках, включая оценки других доноров, оценки МОПАН и доклады и оценки механизмов внутреннего и внешнего надзора организации, с тем чтобы минимизировать связанные с этим административные расходы системы Организации Объединенных Наций и избежать дублирования. Такой подход будет соответствовать обязательствам, взятым на себя донорами в контексте МОПАН и таких инициатив по обеспечению транспарентности, как Международная инициатива в отношении транспарентности помощи (МИТП), «большая сделка» и Инициатива добросовестного гуманитарного донорства²⁹. Предлагается также ознакомиться с рекомендациями 1, 2, 4 и 6 ниже.

D. Увеличение количества источников сведений, используемых донорами в ходе оценки

67. При проведении оценок правительства могут потенциально использовать ряд источников доказательств, и количество таких источников увеличивается. Например, как показано в таблице 3 ниже, растет число глобальных инициатив, направленных на оценку эффективности работы организаций системы Организации Объединенных Наций транспарентным образом.

Таблица 3

Источники доказательств эффективности работы организаций системы Организации Объединенных Наций (подборка)

<i>Организация/ инициатива</i>	<i>Деятельность</i>	<i>Год начала</i>	<i>Цель</i>
МОПАН	Оценки организационной эффективности	2002	Создана с целью согласования подходов доноров к оценкам организационной эффективности и эффективности деятельности в области развития многосторонних организаций и с целью сокращения бремени и дублирования посредством совместных оценок
Группа по оценке Организации Объединенных Наций/ Сеть по оценке деятельности в области развития Комитета ОЭСР по содействию развитию	Коллегиальный обзор функций оценки	2006	Обмен передовой практикой, опытом и взаимное извлечение уроков, укрепление внутреннего потенциала и повышение доверия внешних субъектов к системам оценки Организации Объединенных Наций, сокращение запросов в отношении внешних оценок результативности и эффективности работы организаций, облегчение межорганизационного диалога и стимулирование организаций к переменам

²⁹ См. более подробно в главе III ниже.

<i>Организация/ инициатива</i>	<i>Деятельность</i>	<i>Год начала</i>	<i>Цель</i>
МИТП	Добровольная инициатива многих заинтересованных сторон	2008	Направлена на повышение прозрачности помощи, развития и гуманитарных ресурсов в целях повышения их эффективности в борьбе с бедностью
Форум Организации Объединенных Наций по вопросам сотрудничества в целях развития	Обследование по вопросам взаимной подотчетности	2009	Обеспечение независимого и всестороннего обзора прогресса, достигнутого в области взаимной подотчетности и прозрачности помощи на национальном и международном уровнях, в качестве средства для создания более эффективных рамок подотчетности
Центр глобального развития	Оценка качества официальной помощи в целях развития	2010	Оценка качества официальной помощи в целях развития, предоставляемой 35 странами-донорами и более чем 100 агентствами по оказанию помощи. Качество помощи оценивается с использованием 31 показателя, сгруппированных по четырем направлениям, которые отражают международный консенсус в отношении того, что представляет собой высококачественная помощь

Источник: Подборка ОИГ на основе данных ОЭСР и МОПАН.

68. Некоторые доноры все шире используют данные и доказательства, полученные из этих дополнительных источников, в частности МИТП и МОПАН. Хотя это, в свою очередь, может сокращать нагрузку на соответствующие организации, некоторые доноры все еще осуществляют собственный сбор доказательств по целому ряду причин, включая обязательные внутренние процедуры, или в силу того, что они не считают доказательства и данные МОПАН или других внешних источников достаточно надежными, подробными или своевременными для их собственных оценок, проводимых в соответствии с определенными национальными циклами (см. также раздел F ниже, посвященный МОПАН).

69. Доноры, опрошенные в ходе подготовки настоящего доклада, отметили, что количество и полнота запрашиваемой ими информации зависят также от политики соответствующих организаций в области публичной огласки и конфиденциальности информации, включая положения, регламентирующие опубликование докладов о надзорной деятельности и аудитах. Доноры могут считать доказательства, представленные одной организацией, более надежными, чем представленные другими организациями. Доноры все больше рассчитывают на совершенствование ориентированной на результаты отчетности, управления, а также мониторинга и оценки (см. разделы D, E и F главы III).

Е. За некоторыми заметными исключениями результаты донорских оценок не получают широкого распространения

70. Ответы ряда доноров на вопросник ОИГ подтверждают один из основных выводов, сделанных в докладе КСР ОЭСР о многосторонней помощи за 2015 год, а именно то, что критерии, по которым оцениваются организации, и результаты оценок по их завершении зачастую не становятся достоянием многосторонних организаций. Как отмечается в докладе, «низкая прозрачность методологий, результатов и последствий этих оценок означает ограниченность

возможностей для извлечения уроков, поскольку эти процессы не дают организациям пищи для размышлений о том, как они могут повысить результативность работы»³⁰. Опросы ОИГ показали, что доноры проводят оценки для удовлетворения разнообразных потребностей, однако в вопросе о том, в какой степени результаты оценок используются в качестве основы для диалога об эффективности работы организации, мнения организаций системы Организации Объединенных Наций и доноров расходятся.

71. В отличие от существующей среди организаций системы Организации Объединенных Наций тенденции обеспечивать публичную доступность сведений об эффективности их работы посредством опубликования управленческих и аудиторских докладов и оценок, ОИГ не нашла никаких доказательств того, что доноры все больше стремятся предоставить общественности доступ к результатам их оценок и/или поделиться этими результатами с другими донорами. С 2011 года, помимо МОПАН, свои оценки публиковали только Австралия и Соединенное Королевство. Некоторые доноры заявили, что они неофициально делятся своими оценками с другими правительствами стран-доноров и избранными членами руководящего/директивного органа организации.

72. Сами организации не всегда осведомлены обо всех текущих донорских оценках, в частности, когда они проводятся на страновом уровне. Точно так же в руководящие органы этих организаций не поступает систематизированная информация о завершенных и текущих донорских оценках. Поскольку оценки осуществляются на двусторонней основе оценивающим донором и организацией, информация об их результатах становится доступной только в случае ее опубликования.

73. Настоящий обзор показал, что у доноров не существует никаких механизмов или видов практики по доведению информации об оценках до сведения других доноров или членского состава организации через ее руководящий орган.

74. Улучшение обмена информацией о донорских оценках и заблаговременное уведомление о планах проведения таких оценок способствовали бы сокращению риска параллелизма и дублирования усилий доноров. Это также обеспечило бы для соответствующих заинтересованных сторон более широкую базу доказательств для их оценок. Некоторые организации отметили, что улучшение обмена информацией об оценках и их результатах будет способствовать устранению противоречий между изменениями, пропагандируемыми одним донором в своих двусторонних отношениях с организацией, с одной стороны, и изменениями, предписанными советом управляющих, которые отражают приоритеты всего членского состава в отношении направления преобразований – с другой³¹.

75. Большинство организаций, опрошенных при подготовке настоящего доклада, отметили, что распространение среди государств-членов информации об оценках было бы более полезным, если бы государства-члены согласовывали стандарты качества, общий охват и круг полномочий в рамках оценки до ее проведения. Однако некоторые другие организации отметили, что предание гласности всех докладов доноров может быть чревато риском, особенно если рассматриваемые организации не участвуют в процессах оценки или ее методология не является транспарентной. Была выражена озабоченность в связи с тем, что издание критически важных докладов могло бы наносить неоправданный ущерб и не позволяло бы различать уникальные особенности, присущие каждой организации.

76. Невзирая на вышеупомянутые озабоченности, ряд организаций выразили мнение о том, что преимущества обмена информацией о донорских оценках преобладают над рисками. Большинство организаций приветствуют распро-

³⁰ OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015), p. 80.

³¹ См. также OECD, *Multilateral Aid 2015*, p. 80.

странение информации об оценках при наличии ясности в отношении применяемой методологии, согласованных стандартов и консультативного подхода, о чем пойдет речь в следующих главах. Кроме того, большинство опрошенных согласились с тем, что организациям системы Организации Объединенных Наций было бы полезно создать глобальное онлайн-хранилище общедоступных институциональных оценок многосторонних организаций.

77. Что касается предложения относительно создания глобального общесистемного онлайн-хранилища, то некоторые организации полагали, что для этого прежде всего необходимо будет получить согласие от соответствующих доноров. Некоторые из них выразили предпочтение в отношении того, чтобы заручиться таким согласием на уровне учреждения, а не на глобальной основе. Другие собеседники выступили за создание хранилища под эгидой КСР ООН. Ряд опрошенных выразили опасения по поводу того, что соответствующие доноры могут не желать обсуждения их оценок в директивном/руководящем органе. Другие же опасались, что в долгосрочной перспективе такой шаг может нанести ущерб организациям по причине неодинакового качества оценок, отсутствия ясности в отношении методологии и критериев, вероятного исключения оценок, составленных исключительно на основе аналитических обзоров публично доступной документации, и отсутствия возможности для взаимодействия и представления замечаний по кругу полномочий, методологии и проектам докладов.

78. Несмотря на эти озабоченности, инспекторы рекомендуют создание онлайн-глобального общесистемного хранилища оценок индивидуальными донорами многосторонних организаций в качестве меры, которая будет способствовать повышению транспарентности, обмену информацией и обучению персонала и реформированию организаций.

79. Как ожидается, следующая рекомендация позволит повысить подотчетность и транспарентность.

Рекомендация 1

Директивным/руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует поощрять расширение доступности и распространение информации о донорских оценках и обмен ею среди государств-членов и в этом контексте следует призвать исполнительных глав обеспечивать публичную доступность таких оценок посредством их помещения в онлайн-глобальное хранилище, которое будет создано для этой цели Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций не позднее 2018 года.

Г. Приводит ли деятельность МОПАН к сокращению степени дублирования и уровня транзакционных издержек?

80. В 2002 году восемь стран, заинтересованных в оценке эффективности работы многосторонних партнеров, создали МОПАН. С тех пор была разработана методология Сети, а ее членский состав расширился до 18 стран. Два наиболее важных изменения были связаны с принятием в 2009 году методологии общего подхода и с разработкой новой методологии МОПАН 3.0 в 2015/16 году.

81. Общий подход вытекает из семи существующих инструментов двусторонней оценки и опирается на другие оценочные процессы, такие как обследование ОЭСР по мониторингу Парижской декларации и Общая система оценки эффективности работы многосторонних банков развития. Разработка общего подхода объяснялась рядом причин, в том числе стремлением участников МОПАН согласовать свою работу и избежать дублирования, увеличить объем и охват информации об эффективности их отдельных организаций и сократить

транзакционные издержки, связанные с проведением их собственных оценок. Общий подход предназначался для замены существующих инструментов двусторонней оценки и для предотвращения разработки других оценочных подходов³².

82. Оценка МОПАН, проведенная в 2013 году, показала следующее³³:

- полученные данные позволяли предположить, что МОПАН достигла скромного успеха в предотвращении того, чтобы каждый из отдельных участников МОПАН запрашивал от оцениваемых многосторонних организаций одну и ту же информацию. Некоторые участники МОПАН – в частности Австралия и Франция – по сообщениям, слабо использовали доказательства, полученные в ходе оценок МОПАН. В отличие от них, ряд других участников, таких как Ирландия, Канада и Швейцария, согласно сообщениям, широко использовали доказательства МОПАН в своем диалоге с многосторонними учреждениями;
- участники МОПАН продолжают осуществлять свои собственные оценки. Старшие должностные лица опрошенных стран-участниц единодушно отметили, что МОПАН ни в коем случае не может полностью заменить донорские оценки;
- с учетом выраженного стремления к согласованию оценка выявила отсутствие обсуждений и согласия между участниками МОПАН и многосторонними организациями по вопросу о том, каким образом МОПАН могла бы способствовать повышению согласованности и сокращению транзакционных издержек многосторонних организаций, что является серьезным пробелом.

83. Сведения, полученные ОИГ от организаций, которые непосредственно имели дело с общим подходом МОПАН, согласуются с вышеупомянутыми выводами. Эти данные подтверждают две следующие тенденции: во-первых, оценки МОПАН охватывают организации системы Организации Объединенных Наций, которые также подвергаются наибольшему количеству оценок со стороны правительств стран-доноров, и, во-вторых, что фактически увеличивается число участников МОПАН, отдельно проводящих официальные оценки эффективности работы избранных организаций системы Организации Объединенных Наций (см. таблицу 2 выше).

84. Аналогичным образом, в докладе ОЭСР по многосторонней помощи за 2013 год определяются сдерживающие факторы, которые мешают тому, чтобы общие оценки, такие как оценки МОПАН, в полной мере заменили отдельные оценки правительств стран-доноров. В нем отмечается, что «двусторонние оценки увязаны с приоритетами доноров, и поэтому нет ничего необычного в различных оценках одного и того же многостороннего учреждения в целях придания приоритетности различным критериям и/или в том, что аналогичные критерии приводят к различным результатам»³⁴.

85. Помимо этого, обследование, проведенное в ходе подготовки доклада ОЭСР по многосторонней помощи в 2015 году, выявило дополнительные сообщения по этому вопросу:

«Некоторые участники МОПАН, в частности Германия, опирались на выводы оценок МОПАН в подготовке своих внутренних обзоров многосторонних организаций. Вместе с тем другие участники продолжают проводить двусторонние оценки, создающие нагрузку на многосторонние организации в виде транзакционных издержек или имеющие неясные послед-

³² Paul Balogun and others, «Evaluation of MOPAN», vol. I, Main Report (Stockholm, Swedish Institute for Public Administration, 2013), p. 21. Имеется по адресу <http://www.mopanonline.org/otherproducts/>.

³³ Там же.

³⁴ OECD, *Multilateral Aid 2013* (Paris, OECD Publishing, 2013) p. 45.

ствия. Ответы на вопросник, использованный при обследовании КСР ОЭСР, указывают на то, что это, возможно, объясняется тем, что на момент обследования оценки МОПАН не имели такого уровня детализации, такой направленности или такого охвата, которые хотели бы видеть некоторые участники. Например, Канада упомянула об отсутствии охвата достигнутых результатов, элементов организационной эффективности и сквозных тем. Соединенные Штаты отметили отсутствие сопоставимости оценок различных учреждений»³⁵.

86. В ответ на совокупный вклад со стороны доноров и многосторонних организаций МОПАН в 2015 году приступила к разработке нового подхода и новой методологии (МОПАН 3.0). Предполагается, что изменения, связанные с внедрением нового подхода, повысят результативность проводимых Сетью оценок так, чтобы они могли более эффективно способствовать сокращению распространения практики оценок³⁶.

87. Вопрос о том, позволит ли МОПАН 3.0 добиться существенного сокращения транзакционных издержек оцениваемых организаций системы Организации Объединенных Наций, остается открытым. Ответы доноров на вопросник ОИГ указывают на то, что шесть из десяти доноров хотели бы иметь возможность в большей степени полагаться на МОПАН в деле удовлетворения потребностей их правительств при одновременном снижении административной нагрузки и издержек оцениваемых организаций. Например, два донора отметили, что они полагаются на выводы МОПАН, тогда как еще один донор высказался в пользу усилий, направленных на максимально возможное совершенствование оценок МОПАН. Другой донор предложил активизировать сотрудничество организаций системы Организации Объединенных Наций с МОПАН, с тем чтобы расширить охват, увеличить частотность и масштабы ее оценок.

88. Один из доноров в ответе на вопросник ОИГ отметил, что оценки МОПАН являются надежным источником доказательств, позволяющих оценивать эффективность работы многосторонних организаций. Распределение расходов, связанных с этими оценками, позволяет участникам МОПАН в значительной степени снизить необходимость официальных двусторонних оценок. Помимо этого, использование такого методологического процесса, как МОПАН 3.0, позволяет участникам собирать информацию по широкому кругу вопросов от различных заинтересованных сторон. Тем не менее характерные для МОПАН 3.0 преимущества глубины и строгости оценок сопровождаются тремя основными ограничениями: а) частотность индивидуальных оценок остается низкой (в большинстве случаев каждые три–четыре года); б) количество оцениваемых организаций остается ограниченным (12 организаций за двухлетний период); и с) коллективное утверждение МОПАН 3.0 затрудняет адаптацию оценок к конкретным потребностям отдельных участников.

89. Еще один донор отметил, что работа, которую делает МОПАН, может в значительной степени заменить формализованные оценки, направленные на проведение углубленного анализа. Однако оценки МОПАН не могут обеспечить данные, адаптированные к его конкретным потребностям, и было бы трудно проводить их на ежегодной основе. Поэтому этот донор разработал собственный вопросник для сбора ежегодных данных от почти 30 организаций. Такая внутренняя оценка является необходимым дополнением к оценкам МОПАН.

90. Другой донор также признал наличие аналогичных проблем. В настоящее время охват МОПАН не позволяет ему проводить обзор эффективности работы оцениваемых учреждений в процессе отдельных общеорганизационных оценок. Хотя этот донор поддерживает оценки МОПАН, он отметил, что по политическим причинам он скорее всего продолжит выполнять в определенной степени

³⁵ OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015), p. 81.

³⁶ Там же.

специальный анализ для определения соответствия каждой из организаций системы Организации Объединенных Наций изменяющимся двусторонним приоритетам и фидуциарным требованиям.

91. Несмотря на вышеупомянутые проблемы, как представляется, существует консенсус в отношении того, что такие совместные оценки, как проводимые МОПАН, дают возможность сократить количество и масштабы индивидуальных донорских оценок и связанный с ним сбор доказательств. В этой связи шагом в правильном направлении являются усилия по укреплению методологии МОПАН в целях удовлетворения более широких потребностей доноров.

92. Некоторые организации отметили, что, несмотря на полезность МОПАН, качество и методология ее оценок нуждаются в улучшении и она должна опираться на работу, выполняемую структурами внутреннего и внешнего надзора и оценки.

93. Предполагается, что повышению транспарентности и подотчетности и сокращению рисков дублирования и транзакционных издержек будет способствовать выполнение следующей рекомендации.

Рекомендация 2

Государствам-членам, являющимся участниками Сети по оценке эффективности работы многосторонних организаций (МОПАН), следует инициировать оценку методологии МОПАН 3.0 для определения ее строгости и полезности в предоставлении ожидаемых уровней информации и для выявления ее эффективности с точки зрения уменьшения необходимости в дополнительных отдельных донорских оценках.

III. Снижение потребности в донорских оценках посредством повышения организационной транспарентности и подотчетности

94. Доноры все чаще обращаются к организациям системы Организации Объединенных Наций с просьбами в отношении повышения транспарентности и предоставления более надежных данных и информации. Некоторые доноры полагают, что это, в свою очередь, снизит потребность в донорских оценках и, возможно, приведет к сокращению их числа.

95. Многие из организаций, в отношении которых проводились обзоры, признали наличие резервов для улучшений в плане повышения транспарентности, подотчетности и предоставления доказательств того, как организации используют полученные средства, а также с точки зрения использования возможностей для снижения транзакционных издержек в ходе поддержки и создания условий для инициированных донорами оценок. По заявлению одной организации, система Организации Объединенных Наций должна пропагандировать обеспечение гораздо большей транспарентности и открыто обсуждать ее управленческие подходы, потенциал и возможные ограничения. Этот вопрос стоит одинаково как перед Организацией Объединенных Наций, так и перед донорами.

96. Некоторые доноры отметили, что они признательны за размещение докладов об оценках и аудитах на веб-сайтах организаций, что Организация Объединенных Наций практикует транспарентность помощи и что многие организации участвуют в Международной инициативе в отношении транспарентности помощи. Однако другие полагают, что ряду организаций необходимо активизировать и удвоить усилия, направленные на повышение транспарентности, путем предоставления данных о полученных средствах и демонстрации их эффективного и результативного расходования. Некоторые также отметили, что подчас

предоставляемые данные и доказательства не отличаются надежностью и что представленные отчеты недостаточно основаны на результатах.

97. ОИГ пришла к выводу о том, что в последние годы организации добились хорошего прогресса в повышении транспарентности и подотчетности и в том, как они используют ресурсы. Об этом свидетельствуют такие примеры, как принятие международных стандартов учета в государственном секторе, внедрение новых систем общеорганизационного планирования ресурсов и управления ими и улучшения в эффективности работы и отчетности о ее результатах, а также укрепление функций оценки и аудита. ОИГ ссылается на свои соответствующие доклады по этим темам³⁷. Многие организации прилагают значительные усилия для расширения своей коммуникации с донорами посредством внедрения МИТП, улучшения мониторинга и отчетности и представления на своих веб-сайтах, информационных панелях и веб-порталах информации в онлайн-режиме, помимо стандартной отчетности перед руководящими органами. В следующих разделах рассмотрены выявленные области, которые нуждаются в дальнейших улучшениях со стороны как доноров, так и организаций.

А. Международная инициатива в отношении транспарентности помощи

98. Ряд доноров выступают за соблюдение организациями системы Организации Объединенных Наций положений Международной инициативы в отношении транспарентности помощи (МИТП). Многие из этих доноров, которые сами являются участниками Инициативы, заявили, что внедрение МИТП является предварительным условием для продолжения ими финансирования. В результате количество организаций системы Организации Объединенных Наций, соблюдающих принципы МИТП, неуклонно растет. Как сообщалось, в 2015 году девять структур системы Организации Объединенных Наций представляли отчеты с использованием стандарта МИТП, но с различной степенью качества. Еще четыре структуры присоединились к Инициативе в 2016 году, заявив о своем обязательстве в ближайшем будущем приступить к отчетности с использованием этого стандарта³⁸.

Международная инициатива в отношении транспарентности помощи (МИТП)

- МИТП представляет собой добровольную инициативу с участием многих заинтересованных сторон, призванную улучшить транспарентность помощи, развития и гуманитарных ресурсов в целях повышения их эффективности в борьбе с бедностью. МИТП объединяет усилия стран-доноров и стран-реципиентов, организаций гражданского общества и других экспертов по информированию о помощи, которые привержены совместной работе в области повышения транспарентности и открытости помощи³⁹.
- МИТП была принята в 2008 году на третьем Форуме высокого уровня по вопросам эффективности помощи в целях поддержки доноров в соблюдении их политических обязательств в отношении транспарентности, изложенных в Аккрской программе действий.

³⁷ См., например, документ JIU/REP/2014/6, озаглавленный «Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций»; документ JIU/REP/2016/8, озаглавленный «Состояние функции внутренней ревизии в системе Организации Объединенных Наций»; документ JIU/REP/2012/8, озаглавленный «Обзор систем общеорганизационного планирования ресурсов (ОПР) в организациях Организации Объединенных Наций»; и документ JIU/REP/2010/6, озаглавленный «Готовность организаций системы Организации Объединенных Наций к переходу на международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС)».

³⁸ A/72/61-E/2017/4, пункт 79.

³⁹ <http://www.aidtransparency.net/about>.

- На четвертом Форуме высокого уровня по вопросам эффективности помощи, состоявшемся в Пусане, Республика Корея, в 2011 году, участники процесса развития обязались «внедрить общий открытый стандарт для публикации в электронной форме своевременной, всеобъемлющей и прогностической информации о ресурсах, предоставляемых по линии сотрудничества в целях развития», которая учитывает статистическую отчетность КСР ОЭСР и работу МИТП.
- МИТП включает одну часть общего стандарта, а также систему отчетности перед кредиторами и вопросник о перспективных расходах, которые являются инструментами систем статистической отчетности ОЭСР. Цель общего стандарта – расширить доступность традиционных, нынешних и будущих потоков ресурсов, способствовать более точной детализации данных по отчетности, предоставляемых более широким кругом партнеров по сотрудничеству, и поощрять более своевременное сообщение данных.
- Правительства основных стран-доноров и Европейская комиссия настоятельно призвали систему Организации Объединенных Наций поддержать МИТП. Участниками МИТП являются 10 из 16 основных стран-доноров, опрошенных ОИГ в ходе подготовки настоящего доклада⁴⁰.

99. Собеседования ОИГ выявили, что большинство доноров приветствуют повышение прозрачности и прогресс в осуществлении МИТП, которые оказали позитивное воздействие на запросы в отношении информации и сопутствующие транзакционные издержки. Помимо этого, соблюдение принципов МИТП становится для организаций системы Организации Объединенных Наций предварительным условием получения финансирования от стран-доноров, как происходит в случаях Соединенных Штатов и Соединенного Королевства. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, обследованных ОИГ для подготовки настоящего доклада, являются участниками МИТП и соблюдают стандарты МИТП. В их число входят ПРООН, ЮНЕП, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ООН-женщины, ЮНЭЙДС, ЮНЕСКО, МОТ, Управление по координации гуманитарных вопросов, ВПП, ФАО, ЮНИДО и ВОЗ⁴¹. Ряд других организаций, в частности УВКБ, рассматривают возможность принятия стандартов МИТП или готовятся к этому.

100. Хотя ряд организаций системы Организации Объединенных Наций включились в соблюдение стандартов МИТП, другие считают его проблемным. Несмотря на то, что соблюдение МИТП стало стандартным элементом связанных с обзорами требований ряда доноров, соблюдение МИТП в полном объеме не обязательно освобождает от проведения донорами их собственных оценок. Ряд доноров отметили, что они не в состоянии использовать данные МИТП ввиду проблем качества и совместимости. По своему характеру информация, предоставляемая в рамках МИТП, весьма отличалась бы от той, которая собирается в ходе донорских оценок. МИТП не обеспечивает предоставления информации по внутреннему контролю, стратегическим рамкам организации и другим вопросам, которые являются основными аспектами, как правило, охватываемыми оценками многих доноров. Как сообщается, еще одна проблема заключается в невозможности размещения некоторых данных, требуемых в рамках МИТП (например, по всем договорам), на веб-сайте организации, поскольку это чревато рисками для партнера Организации Объединенных Наций, программы и/или организации системы Организации Объединенных Наций в некоторых странах осуществления программ.

⁴⁰ <http://www.aidtransparency.net/governance/members-assembly>; этими странами являются Австралия, Бельгия, Германия, Дания, Канада, Нидерланды, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Финляндия и Швеция. Европейская комиссия также присоединилась к МИТП.

⁴¹ <http://www.aidtransparency.net/governance/members-assembly>.

101. Некоторые организации выразили мнение о том, что соблюдение МИТП является непростым делом и влечет за собой дополнительные расходы, поскольку методология отчетности МИТП отличается от их собственной методологии. Они отметили, что с учетом их модели ведения дел, схем финансирования и рабочих процессов они были бы вынуждены изменить свои системы управления, финансирования и планирования программ, с тем чтобы предоставлять информацию в соответствии с критериями МИТП.

102. В частности, некоторые гуманитарные организации заявили, что стандарт МИТП не считается в полной мере подходящим для их целей, поскольку этот стандарт был изначально разработан для агентств, занимающихся вопросами развития, и вытекает из стандарта ОЭСР. Ряд таких организаций предложили пересмотреть стандарт, с тем чтобы он в большей степени подходил для целей гуманитарных учреждений. Они подтвердили важность других инициатив в отношении транспарентности для гуманитарного сектора, таких как «большая сделка» и Инициатива добросовестного гуманитарного донорства, в рамках которых донорам предлагается обеспечить стандартизацию своих потребностей в отчетности. Они подчеркнули, что для успеха этих инициатив в отношении транспарентности донорам необходимо выполнить свои обязательства в отношении стандартизации. Если доноры не предпримут согласованных усилий по изменению своей практики, будут сохраняться дублирование, параллелизм и неэффективное использование ресурсов.

103. Несмотря на эти вызовы, многие организации отметили, что они стремятся заслужить высокий балл по МИТП, поскольку это считается важным фактором в обсуждениях по вопросам мобилизации ресурсов и в обеспечении финансирования со стороны крупных доноров.

104. Хотя ряд организаций отметили, что они не наблюдали фактического сокращения индивидуальных донорских оценок в качестве результата внедрения МИТП, большинство организаций выразили мнение о том, что Инициатива может потенциально сократить потребность в донорских обзорах и в определенной степени облегчить бремя, возлагаемое на организации такими обзорами. Далее, большинство организаций признали, что присоединение организаций к МИТП может привести к стандартизации представления данных, которая в конечном счете приведет к повышению транспарентности отчетности. В этой связи одна организация предложила еще больше расширить стандарты МИТП для охвата ими аспектов, наиболее часто запрашиваемых донорами, с тем чтобы снизить необходимость в индивидуальных донорских оценках. Здесь можно напомнить, что Сеть по финансовым и бюджетным вопросам КСР ООН провела обсуждение необходимости изучения потенциала для задействования стандарта МИТП с целью более эффективной и результативной отчетности по данным КСР ООН⁴².

105. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется поддержать такие инициативы в отношении транспарентности, как МИТП, «большая сделка» и Инициатива добросовестного гуманитарного донорства, в целях повышения транспарентности и поощрения стандартизации данных и отчетности в своих соответствующих организациях. При пересмотре/обновлении МИТП и других стандартов транспарентности следует рассмотреть возможность их распространения на аспекты, наиболее часто запрашиваемые донорами, с тем чтобы снизить необходимость в индивидуальных донорских оценках.

⁴² CEB/2016/HLCM/FB/9, p. 22.

В. Повышение эффективности использования веб-порталов и информационных панелей и применение систем общеорганизационного планирования ресурсов для получения данных в режиме реального времени

106. Опросы ОИГ в ходе подготовки настоящего доклада выявили, что целый ряд таких организаций, как ЮНИДО, ЮНФПА, ПРООН, УВКБ и МОТ, а также ГРООН, все активнее улучшают работу веб-сайтов и информационных порталов в целях расширения потока информации для государств-членов в целом и стран-доноров в частности.

107. Например, ЮНФПА располагает веб-порталами для предоставления подробной информации обо всех своих страновых программах и разрабатывает отдельный портал для предоставления таких данных своим основным донорам. Его веб-сайт содержит подробную информацию на глобальном уровне, равно как и веб-сайты ПРООН и ЮНИСЕФ. Хотя можно считать, что МИТП дублирует некоторые аспекты этого, реальная ценность МИТП заключается в возможности географического позиционирования информации и предоставления подробных сведений по программам, не находящихся в открытом доступе. ЮНФПА отметил, что публичное представление информации послужило на пользу организации, поскольку оно способствовало повышению доверия доноров, транспарентности и позволило организации продемонстрировать свою деятельность, свои программы и результаты.

108. ПРООН традиционно размещает большой объем информации на своем публичном веб-сайте и одна из первых внедрила информационные панели. ГРООН создала портал транспарентности, на котором она размещает данные, поступающие от всех членов ГРООН, в соответствии со стандартом МИТП. Эти данные обновляются в режиме реального времени путем извлечения последней информации из реестра МИТП⁴³. Этот портал был разработан в ответ на просьбу Экономического и Социального Совета в рамках четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики, с тем чтобы повысить аналитическое качество общесистемной отчетности о финансировании, эффективности работы и результатах осуществления программ для оперативной деятельности в целях развития.

109. ЮНИДО начиная с 2005 года располагает донорским экстранетом и открытой платформой данных. Донорский экстранет заимствует информацию из системы общеорганизационного планирования ресурсов, и все государства-члены имеют к нему доступ и могут рассматривать положение в различных интересующих их областях, таких как, к примеру, закупки. Внедренная в 2011 году система общеорганизационного планирования ресурсов поддерживает, среди прочих функциональных элементов, информационную панель по закупкам, которая позволяет размещать названия всех поставщиков в разбивке по странам и сведения об объемах закупаемых у них ЮНИДО предметах снабжения. МОТ в 2010 году создала публичную донорскую информационную панель, которая в 2016 году была преобразована в информационную панель по сотрудничеству в целях развития. Портал для доноров УВКБ регулярно представляет обновленную информацию о программах, оперативной деятельности, финансовых требованиях, уровнях финансирования и взносах доноров организации.

110. **Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется повышать эффективность использования систем открытых данных, информационных панелей и информационных порталов на своих веб-сайтах, в том числе посредством задействования функциональных возможностей своих систем общеорганизационного планирования ресурсов и информации затратоэффективным образом, с тем чтобы генерировать более подробную и агрегированную информацию и в режиме реального времени предоставлять данные директивным органам и заинтересованным сторонам из числа доноров.**

⁴³ См. <http://open.undg.org/>.

С. «Большая сделка»

111. «Большая сделка» является примером инициативы, которая обязывает организации, доноров и других заинтересованных сторон, работающих в гуманитарной сфере, сотрудничать более эффективным образом и поощряет партнерство.

112. Концепция «большой сделки» предусматривает поощрение доноров к более гибкому многолетнему финансированию при менее обременительных требованиях в отношении отчетности в обмен на обязательство основных учреждений обеспечивать большую транспарентность, более широкое сотрудничество и сокращение управленческих расходов⁴⁴ (см. более подробно в приложении IV).

113. В ходе опросов, проведенных при подготовке настоящего доклада, были выражены самые разнообразные мнения в отношении целей и осуществления «большой сделки». Некоторые организации отметили, что они активно участвуют в ней и примут необходимые меры для обеспечения ее соблюдения в полном объеме. Другие заявили, что они предпочли бы поэтапный подход к осуществлению «большой сделки» и что ее реализация займет определенное время.

114. Вместе с тем некоторые организации, поддержав принципы «большой сделки», утверждали, что она вызывает серьезные вопросы у некоторых государств-членов, поскольку в ней отсутствует межправительственный процесс и по этой причине они не рассматривают ее в качестве обязательства.

115. Учитывая тот факт, что она была принята недавно, еще слишком рано оценивать, каким образом «большая сделка» будет воплощена в жизнь, а также как и до какой степени будут осуществляться на практике и принесут свои результаты ее принципы и, следовательно, обязательства всех сторон. Однако все собеседники признали, что она является шагом вперед с точки зрения объединения доноров и учреждений Организации Объединенных Наций, налаживания между ними диалога и достижения их согласия по ряду шагов, призванных обеспечить их более эффективное и менее затратное сотрудничество, включая повышение транспарентности и расширение отчетности со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций и одновременно упорядочение составления докладов и проведения оценок донорами.

Д. Надежность систем мониторинга и отчетности в организациях

116. Основными источниками информации для доноров, дополняющими доклады, конкретно посвященные целевому финансированию доноров, являются стандартные доклады организаций своим исполнительным советам и директивным органам, такие как ежегодные и тематические доклады, а также доклады и оценки надзорных органов. Они также используются в качестве доказательств в тех случаях, когда доноры проводят свои собственные аналитические обзоры организаций системы Организации Объединенных Наций, и для перепроверки информации.

117. Большинство опрошенных доноров отметили, что представление в этих докладах надежной, подробной и своевременной информации уменьшит необходимость широкомасштабных индивидуальных донорских оценок, отдельного сбора доказательств и запросов информации от организаций, тем самым сокращая транзакционные издержки как для доноров, так и для оцениваемых организаций.

118. В своих ответах на вопросник ОИГ большинство (шесть из десяти) доноров выразили мнение о том, что организации системы Организации Объеди-

⁴⁴ <http://blog.worldhumanitariansummit.org/entries/how-grand-is-the-grand-bargain/>.

ненных Наций в целом являются «довольно отзывчивыми» или «весьма отзывчивыми» партнерами в вопросах предоставления необходимой программной, финансовой и аудиторской информации, хотя между ними имеются существенные различия. ПРООН, ЮНФПА, ООН-женщины, ЮНИСЕФ и ВПП считаются «весьма отзывчивыми», поскольку они поддерживают высокие стандарты отчетности, тогда как другие отзывчивыми не считаются.

119. Дания, Канада, Норвегия, Соединенное Королевства, Франция и Швейцария отметили примеры передовой практики организаций системы Организации Объединенных Наций. Они включают предоставление донорам на регулярной основе подробной информации во время совещаний исполнительного совета, предоставление информации через веб-сайты организаций, в том числе через веб-порталы, и практику транспарентности в соответствии с общепризнанными стандартами, такими как МИТП. Доноры также заявили, что многие организации восприимчивы к их запросам в отношении информации, и выразили свою признательность в связи с тем, что большинство организаций все чаще обеспечивают доступность докладов об оценках и аудитах. Остается неясным, оказало ли это позитивное воздействие в плане сокращения количества донорских обзоров.

120. В то же время ряд доноров отметили, что некоторые доклады и данные, представленные организациями, ненадежны, страдают отсутствием доказательств и не всегда содержат достаточно информации. Доноры хотели бы получать более полную информацию о результатах и успехах, достигнутых с помощью выделенного финансирования, а не общее описание видов деятельности и принимаемых мер. Многие доноры заявили о необходимости дальнейших улучшений в области мониторинга и отчетности. Они также призвали к дальнейшему укреплению доказательной базы, поступающей от организаций и их надзорных органов, в особенности на основе оценок и аудитов. Такая информация рассматривается донорами в качестве чрезвычайно важной, поскольку она позволяет им отчитываться перед их внутригосударственными субъектами.

121. Необходимость в постоянных улучшениях, которую отметили доноры, была также признана большинством организаций, с которыми были установлены контакты в ходе подготовки настоящего доклада. Она подчеркнули важность понимания требований, ожиданий и потребностей доноров, а также как можно более полного их ознакомления с работой собственных систем мониторинга и отчетности в организациях и с показателями эффективности их работы. Они усматривают необходимость в работе, направленной на упорядочение и стандартизацию требуемой донорами, и в применении улучшенных процедур отчетности о результатах. Большинство опрошенных организаций и доноров выразили мнение о том, что это стало бы отправным пунктом для адаптации и укрепления организационной системы в целях более полного соответствия потребностям доноров.

122. Одна из организаций признала необходимость более глубокого понимания основных целей и интересов каждого донора. Усилия по учету этих интересов в общей деятельности организации в области планирования помогут продемонстрировать рачительный подход к управлению и приверженность организационной устойчивости.

123. Еще одним аспектом, затронутым в ходе опросов, была различимость и вычленяемость финансирования со стороны соответствующего донора. В общей стандартной отчетности такое вычленение не производится. Некоторые организации в порядке реагирования пересмотрели формат своей отчетности для включения дополнительной подробной информации о том, что было достигнуто за счет финансирования, предоставленного отдельными донорами. Это способствовало снижению необходимости в запросах доноров относительно отдельных докладов по их взносам и/или отдельных обзоров по охватываемым программам и проектам.

124. Некоторые организации предложили стандартизировать вспомогательные документы и информацию, в которых нуждаются доноры, и внедрить механизмы регулярной отчетности, не обязательно предполагающие дополнительное административное бремя и издержки для организаций. Вместе с тем они признают, что потребности и требования отдельных доноров различаются между собой, что отчасти объясняется их внутренним законодательством, и это создает определенные проблемы. Еще одна организация разъяснила, что она приступила к осуществлению более строгих внутренних обзоров по проектным предложениям, проводимым в сотрудничестве с партнером-исполнителем, для обеспечения удовлетворения программных ожиданий и требований доноров в отношении отчетности.

125. Были также внесены предложения относительно того, чтобы политика организаций в области предания гласности информации лучше отвечала информационным потребностям доноров. В этом отношении лучше других себя зарекомендовали ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. Например, стандартная политика, правила и руководящие указания, а также информация об основных процедурах и процессах в какой-либо организации должны размещаться на веб-сайте организации или быть доступными через исполнительные советы организаций. Это облегчило бы лежащее на организации бремя представления такой основной и стандартной информации и упростило бы работу доноров. Это же относится к возможности ознакомления с докладами по надзору и оценке.

126. ВОЗ и ЮНЕСКО приступили к подготовке стандартных наборов ответов и информации относительно основных управленческих и административных процессов, в частности внутреннего контроля, управления рисками, людских ресурсов, закупок и т.п., поскольку эта информация запрашивается большинством доноров при проведении ими оценок. Это позволило несколько сократить транзакционные издержки и способствовало оперативному реагированию на запросы.

127. Доноры и организации подчеркнули тот факт, что в настоящее время не существует никакой увязки между донорскими обзорами и общей отчетностью перед донорами (включая программную/финансовую отчетность, а также мониторинг и оценку). Они рассматриваются в качестве двух отдельных процессов, и существует необходимость в их лучшем согласовании. Некоторые организации отметили, что многочисленность требований, рамок и показателей разных доноров затрудняет их согласование учреждениями с их собственными системами мониторинга и отчетности. Поэтому они сочли важным, чтобы доноры продолжали свои усилия, направленные на как можно более полную гармонизацию требований в рамках МОПАН и таких инициатив в отношении транспарентности, как МИТП, Инициатива добросовестного гуманитарного донорства и «большая сделка».

128. Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций рекомендуется тесно сотрудничать с донорами в целях углубления понимания требований, ожиданий и потребностей доноров и, насколько это практически возможно, учитывать их в собственных системах мониторинга и отчетности организаций и в показателях эффективности их работы. Это должно включать в себя усилия по стандартизации информации, в которой нуждаются доноры, и применению улучшенных механизмов отчетности о результатах.

Е. Повышение качества институциональной матрицы результатов

129. Как доноры, так и многие организации признали необходимость улучшения процесса управления, основанного на результатах, в организациях системы Организации Объединенных Наций. Доноры ожидают, что такие улучшения повысят транспарентность и подотчетность и создадут возможности для пред-

ставления им всеобъемлющей информации об эффективном и результативном использовании ресурсов и о путях достижения положительных итогов и результатов.

130. Стремление к подотчетности и результатам необходимо рассматривать в контексте ужесточения контроля со стороны внутренних субъектов доноров и предполагаемой неэффективности многосторонних организаций в целом и организаций системы Организации Объединенных Наций в частности. Это составляет неотъемлемую часть текущих публичных прений о предполагаемом отсутствии затратоэффективности, отдаче инвестиций и эффективности расходования средств, предоставляемых системе Организации Объединенных Наций и другим многосторонним учреждениям.

131. Чем лучше будут системы управления, основанного на результатах, и матрицы результатов, тем меньше необходимости будут усматривать доноры в проведении дополнительной деятельности по обеспечению гарантий. Как заявил один донор, «[мы], как правило, не навязываем конкретные требования в отношении отчетности многосторонним партнерам по развитию или гуманитарной деятельности, а, скорее, насколько это возможно, полагаемся на собственные форматы и графики отчетности организаций. Ожидается, что все программирование будет осуществляться в рамках высококачественного управления, основанного на результатах, и с использованием отчетности. Там, где это будет сочтено недостаточным, мы будем встраивать наши ожидания в механизм финансирования».

132. Другой донор отметил, что повышение качества институциональной матрицы результатов, укрепление доказательной базы, поступающей от учреждений и их надзорных органов, а также стандартизация и укрепление управленческой информации и отчетности, поступающей от организаций системы Организации Объединенных Наций, например в рамках инициатив в отношении транспарентности, как и совершенствование отчетности перед советами управляющих будут способствовать сокращению административных накладных расходов и более полному удовлетворению потребностей доноров в информации и гарантиях.

133. В последние годы вопросы управления, основанного на результатах, и матрицы результатов становились предметами обзоров как со стороны доноров, так и со стороны организаций, а организации системы Организации Объединенных Наций находятся на различных этапах осуществления процессов управления, основанного на результатах, или внесения улучшений в существующие процессы.

134. КСР ОЭСР отметил, что применение подходов управления результатами в области международного развития является непростым делом и что прогресс в выполнении международных обязательств не является равномерным⁴⁵. Ввиду того, что расширилось многообразие используемых как донорами, так и странами-партнерами матриц результатов, членам Комитета «будет необходимо продолжать свои усилия по укреплению согласованности между основанными на результатах стратегиями доноров и такими же стратегиями партнеров»⁴⁶. В докладе ОИГ о функции оценки 2015 года также подчеркивается необходимость создания в рамках системы Организации Объединенных Наций более надежных институциональных рамок, основанных на конкретных результатах, посредством осуществления гораздо более укрепленной функции централизованной и децентрализованной оценки⁴⁷.

⁴⁵ OECD Development Assistance Committee, «Measuring and managing results in development co-operation» (Paris, OECD, November 2014), p. 9. Имеется по адресу <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Measuring-and-managing-results.pdf>.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Документ JIU/REP/2014/6, озаглавленный «Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций».

135. Собеседования, проведенные для подготовки настоящего доклада, указывают на то, что организации признали необходимость совершенствования методов измерения результатов и представления соответствующих отчетов. Если организация может добиваться хороших результатов, но не в состоянии внятно представить их и сопроводить достаточными доказательствами и гарантиями таким образом, чтобы доноры поняли их, ее послание не достигнет целевой аудитории. Надежные системы управления, основанного на результатах, и матрицы результатов организаций имеют в этой связи ключевое значение.

136. Хотя механизмы подотчетности и потребности разных доноров заметно разнятся, улучшение коммуникации со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций, включая большую ясность и демонстрацию связи между ресурсами и результатами, значительно способствовало бы улучшению положения. Организации нуждаются в более глубоком понимании приоритетов доноров в плане подотчетности, транспарентности, эффективности расходования средств и ориентации на результаты. Это в свою очередь будет способствовать согласованию гарантий и механизмов отчетности в целях учета потребностей доноров и сокращения дополнительных транзакционных издержек, сопряженных с внешними обзорами и оценками. Следует позаботиться о том, чтобы обсуждения матрицы результатов проводились в контексте согласованных стратегических рамок организации и в соответствии с ними.

137. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется инициировать меры по совершенствованию своей системы управления, основанного на результатах, следуя передовой практике других международных организаций, с тем чтобы повысить транспарентность и подотчетность по отношению к донорам и предоставлять всеобъемлющую информацию об эффективном и результативном использовании ресурсов и их связи с достигнутыми результатами.

Г. Совершенствование отчетности об эффективности нормативной деятельности и достигнутых результатах

138. Еще одна проблема для некоторых организаций системы Организации Объединенных Наций заключается в том, чтобы во время донорских оценок продемонстрировать ценность нормативной деятельности (в частности, нормотворчества и установления стандартов, обслуживания договорных органов, представления вышестоящим инстанциям рекомендаций в отношении политики и аналогичной деятельности) и связанной с политикой работы.

139. Организации с преимущественно нормативными мандатами и сферами деятельности в ходе собеседований, проведенных для подготовки настоящего доклада, отметили, что методология донорских оценок фокусируется в основном на вопросах развития и иногда на гуманитарной деятельности, но не соответствует оценке нормативной деятельности. Они утверждали, что применительно к нормативной деятельности показатели и критерии оценки эффективности работы, затратоэффективности и эффективности расходования средств являются иными. В некоторых случаях это приводило к недоразумениям и разногласиям между донорами и оцениваемыми организациями в отношении результатов оценки.

140. Так, ЮНЕСКО сообщила о своем взаимодействии с МВМР и предположила, что методология оценки по обзору многосторонней помощи должна быть более восприимчивой к нормативной роли учреждения. ВОЗ столкнулась с аналогичными проблемами в 2012 году во время проведения МВМР своего первого обзора многосторонней помощи. Вызов заключался в том, что в ходе обзора многосторонней помощи эта организация рассматривалась в основном как учреждение, занимающееся вопросами развития, но не учитывалась ее нормативная роль. Таким образом, в контексте обзора многостороннего развития в 2016 году ВОЗ вступила во взаимодействие с МВМР и в определенной степени

более успешно довела до его сведения свою позицию. Поскольку другие доноры, такие как Швеция и Норвегия, используют показатели из бюджета по программам ВОЗ, эта ситуация не возникает в такой же степени.

141. УВКБ испытывало аналогичные трудности с рядом доноров. По мнению УВКБ, доноры ищут в нормативных учреждениях не то, что нужно, и поэтому Управление вступило в диалог с донорами для того, чтобы показать им, как его нормативная деятельность воздействует на работу, связанную с развитием. Эти диалоги привели к проведению более обоснованных, полезных и качественных оценок.

142. С другой стороны, ЮНЕП, осознавая трудности в оценке воздействия ее нормативной работы, в 2011 году приступила к применению ориентированного на результаты подхода к планированию своей оперативной и нормативной работы. С тех пор ЮНЕП изменила свою отчетность таким образом, чтобы основной упор делался на итоги и результаты, а не на простой отчет о мероприятиях и достижениях более низкого уровня. В ЮНЕП работает комитет по обзору проектов, который обеспечивает гарантию качества проектов в целях их соответствия принципам управления, основанного на результатах⁴⁸.

143. ОЭСР подчеркнула проблемы оценки нормативной работы, заявив, что «проблемы всеобъемлющих оценок заключаются в определении эффективности организаций с нормативными мандатами..., применительно к которым отсутствуют подходящие критерии эффективности работы на местах, на которой сосредоточены большинство всеобъемлющих оценок»⁴⁹.

144. Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется активизировать свои меры по повышению транспарентности и подотчетности в отношении проводимой ими нормативной работы (в частности, нормоустанавливающей и стандартизационной деятельности, обслуживания договорных органов, представления вышестоящим инстанциям рекомендаций в отношении политики и аналогичной деятельности) посредством тесного сотрудничества с донорами в области рассмотрения критериев оценки, имеющих отношение к их работе в этой сфере, и обмена опытом в рамках КСР ООН. Просьба ознакомиться с рекомендациями 4 и 6.

IV. Отсутствие функции централизованной координации донорских оценок

A. Координационный центр и функция централизованной координации донорских оценок

145. Большинство организаций, опрошенных при подготовке настоящего доклада, признают необходимость эффективной координации множества оценок, проводимых как структурами внутреннего надзора, так и внешними донорскими субъектами. Такая координация имела бы большое значение для обеспечения эффективной поддержки донорских оценок, предотвращения риска дублирования и параллелизма и для поощрения и облегчения надлежащих последующих мер и организационного обучения.

146. Организации наделили этой координационной функцией различные назначенные подразделения, которые занимаются определенными аспектами поддержки инициированных донорами обзоров. Эти ведущие подразделения, или координационные центры, отслеживают также инициированные донорами

⁴⁸ «Results-based management in the United Nations development system, a report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs for the 2016 quadrennial comprehensive policy review», Angela Bester, Independent Expert, final draft, 8 January 2016, p. 7.

⁴⁹ OECD, *Multilateral Aid 2013* (Paris, OECD Publishing, 2013), p. 41.

оценки, оказывают помощь в компиляции информации, предоставляемой донорам, и содействуют проведению миссий и опросов представителями доноров и/или консультантами, привлеченными ими для проведения обзоров.

147. Назначенные подразделения по координации различаются в зависимости от организации. В ЭКА, МТЦ, ЮНИСЕФ и ВОЗ эту роль выполняет секция по оценке; в ФАО, ООН-женщины, ЮНЭЙДС и ЮНФПА – сектор мобилизации ресурсов; а в Управлении по координации гуманитарных вопросов, МОТ, ЮНИДО и ВПС – бюро по отношениям с донорами/сотрудничеству/партнерству. Другие организации вверили эту обязанность своим финансовым структурам (ИКАО и ЮНКТАД) или бюро по стратегическому планированию (ЮНЕСКО). БАПОР создает для каждой оценки координационную группу и координирует проведение этих оценок со своим Департаментом служб внутреннего надзора.

148. Во многих организациях при проведении разных видов донорских обзоров ведущими назначаются разные подразделения; управление по вопросам оценки может заниматься оценками МОПАН и обзорами многосторонней помощи МВМР, тогда как вопросами компонентных оценок Европейской комиссии, обзоров МВМР по соблюдению должной осмотрительности или миссий по проверке Европейской комиссии поручено заниматься другим таким подразделениям, как соответствующее брюссельское отделение организации или группа по мобилизации ресурсов и партнерству. Помимо этого, донорскими оценками на региональном и страновом уровнях занимаются соответствующие руководители отделений, с которыми в основном и проводятся собеседования, связанные с такими оценками.

149. В ЮНФПА бюро по мобилизации ресурсов и партнерству препровождает все вопросы, связанные с донорскими обзорами, в центральное учреждение, которое координирует запросы в отношении информации и ответы различных управлений/департаментов/отделов. Хотя для региональных или страновых отделений не установлено какой-либо процедуры докладов этому бюро в случае проведения у них донорского обзора, они, как правило, делают это, с тем чтобы получить указания в отношении запросов о получении из центрального учреждения необходимой документации, изложения стратегий и информации обычно через работающих при этих отделениях консультантов по вопросам мобилизации ресурсов. Однако, что касается Европейской комиссии, то обзоры и оценки объявляются и координируются через брюссельское отделение ЮНФПА.

150. В ЮНИСЕФ ведущим учреждением по координации оценок МОПАН, обзоров многосторонней помощи МВМР и компонентных оценок Европейской комиссии обычно является управление по вопросам оценки, тогда как миссиями по проверке Европейской комиссии занимается управление контролера в консультации с брюссельским отделением ЮНИСЕФ и при его поддержке. В ВПП проведение донорских обзоров не координируется централизованно, а поступающие от доноров запросы на информацию, как и информация, предоставляемая донорам, не содержатся в центральном хранилище. Вместе с тем в ВПП имеются специальные подразделения, которые координируют обзоры и запросы со стороны конкретных доноров (например, миссии по проверке Европейской комиссии координирует брюссельское отделение ВПП). В 2017 году ВПП планирует в своей штаб-квартире в Риме внедрить функцию централизованной координации донорских обзоров. В ЮНИДО все донорские оценки координирует отдел по стратегическим отношениям с донорами, который ведет всю соответствующую документацию. Группа независимой оценки МТЦ привлекается к уточнению планов донорских оценок и обеспечению их соответствия рабочей программе оценки МТЦ и принципам транспарентности.

151. Наличие различных подразделений для регистрации инициированных донорами оценок и управления ими не обязательно означает, что данная организация контролирует все текущие донорские обзоры, поскольку разные подразделения занимаются разными видами обзоров. Кроме того, пробелы в информации могут по-прежнему существовать в случаях, когда обзоры проводят-

ся на региональном уровне или на местах, в частности оценки соблюдения должной осмотрительности в полевых отделениях до принятия решений о финансировании или миссии по проверке Европейской комиссии.

152. Почти все организации, опрошенные при подготовке настоящего доклада, выразили мнение о том, что трудно оперативно предоставить ОИГ информацию о состоянии всех завершенных, текущих или планируемых донорских обзоров или оценок, включая донорские обзоры в штаб-квартирах и региональных и полевых отделениях. Инспекторы считают это серьезным недостатком и важной областью, в которой необходимо в неотложном порядке урегулировать ситуацию.

153. ПРООН отметила, что ее штаб-квартира узнает об инициированных донорами обзорах в полевых отделениях, только когда эти отделения запрашивают материалы от штаб-квартиры. ЮНИСЕФ разъяснил, что МВМР будет контактировать с соответствующим страновым отделением ЮНИСЕФ, но не проинформирует штаб-квартиру. Затем страновое отделение проинформирует отдел по партнерским связям с общественностью в штаб-квартире, который, в свою очередь, свяжется с МВМР для уточнения сферы охвата того или иного обзора.

154. То обстоятельство, что в большинстве организаций отслеживанием разных видов донорских обзоров занимаются разные ведущие подразделения, не только затрудняет для организации тщательное отслеживание всех обзоров, но и создает дублирование в самой организации, поскольку аналогичную или одну и ту же информацию донорам предоставляют разные структуры и подразделения. Это также создает угрозу того, что донорам по одному и тому же вопросу могут предоставляться различающиеся сегменты информации и мнения или что может стать публично доступной информация, на огласку которой не дается разрешения или которая должна быть защищена в соответствии с политикой организации по вопросам публичной огласки или конфиденциальности информации.

155. В настоящее время в большинстве организаций сложилась ситуация, которая не позволяет осуществлять эффективный сбор запрашиваемой информации и создавать базу знаний, облегчающую бы ответы на будущие аналогичные донорские запросы и оценки. Она создает трудности для принятия последующих мер в отношении выводов и предложений, сформулированных в донорских оценках, и для их отслеживания, а также затрудняет организационное обучение и реформирование.

156. Признавая, что организации подвержены донорским оценкам в различной степени, инспекторы пришли к мнению о том, что для урегулирования вышеупомянутых проблем координации и мониторинга донорских обзоров и оценок наиболее соответствующим является дифференцированный подход. С учетом объема и сложности работы, связанной с донорскими обзорами, организациям системы Организации Объединенных Наций следует назначить соответствующее ведущее подразделение или лицо, которое руководило бы обеспечением и поддержкой проведения донорской оценки и всей сопутствующей деятельностью. Такому подразделению или функции следует создать базу данных по всей информации, предоставленной донорам в отношении всех видов донорских оценок, и хранилище всех донорских обзоров, их выводов и предложений, а также информации о последующих мерах, принятых организацией. Если такое подразделение или функция не будут созданы в надзорной структуре организации, то между назначенным подразделением или функцией и этой структурой должна обеспечиваться тесная координация во избежание рисков дублирования между донорскими обзорами и мероприятиями функций внутреннего/внешнего надзора организации. Необходимо также урегулировать потенциальный конфликт интересов в занимающейся этим вопросом группе по отношениям с донорами и мобилизации ресурсов (принятие требований доноров в обмен на дополнительное финансирование).

157. Кроме того, для обеспечения, по мере необходимости, привлечения к этой работе и к представлению материалов всех соответствующих подразделений на внутреннем уровне может быть создана официальная или неофициальная руководящая или рабочая группа, либо сообщество специалистов-практиков, которые занимались бы соответствующим донорским обзором.

158. Подводя итог, для того чтобы отслеживать завершенные, текущие и предстоящие донорские обзоры, необходимо учредить функцию централизованной координации, которая также действовала бы в качестве разрешительной процедуры представления информации донорам в целях обеспечения ее последовательности и во избежание повторения ошибок, а также в целях обеспечения того, чтобы вся информация, предоставляемая донорам, надлежащим образом утверждалась на соответствующем уровне и представляла бы собой официальное общеорганизационное мнение организации.

159. Предполагается, что повышению подотчетности и транспарентности будет способствовать осуществление следующей рекомендации.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует назначить в своих соответствующих организациях, с учетом объема и разнообразия донорских обзоров, соответствующую функцию централизованной координации многочисленных донорских оценок, управления информацией, предоставляемой донорам, стандартизации коммуникации, обеспечения последовательности и отслеживания последующих мер в связи с выводами и рекомендациями, принятыми соответствующими организационными подразделениями.

В. Консультативный подход к проведению донорских оценок и совместных обзоров

160. Германия, Норвегия, Франция, Швейцария, Швеция и Япония проводят аналитические обзоры, опираясь на существующую информацию, которая публично доступна или предоставляется государствам-членам через директивные/руководящие органы. В этих аналитических обзорах часто используется информация, полученная в ходе других донорских обзоров, в основном обзоров МОПАН и других публично доступных обзоров, в том числе проведенных МВМР, Австралийским агентством международного развития и Канадским агентством международного развития.

161. Зачастую результаты этих обзоров и заключительные доклады используются только для внутренних целей и не доводятся до сведения соответствующих организаций.

162. Хотя транзакционные издержки таких обзоров гораздо ниже, поскольку они проводятся без участия организаций, во многих случаях организации не имеют возможности в ходе этого процесса представить замечания или ответы и материалы, касающиеся методологии, сферы охвата и критериев оценки. Кроме того, нет никаких гарантий того, что доноры будут использовать самую последнюю и обновленную информацию, документацию и стратегии для проведения обзоров. Подчас это приводило к противоречиям в мнениях оцениваемой организации и донора относительно применяемой методологии и результатов обзора. Более активное взаимодействие с организациями с самого начала способствовало бы предотвращению возникновения некоторых из этих недоразумений. Еще одним важным недостатком таких обзоров является то, что они лишь в ограниченной степени способствуют организационному обучению и улучшениям, поскольку многие из полученных в их ходе выводов не доводятся до сведения организации.

163. Помимо аналитических обзоров, проводимых некоторыми донорами, большинство донорских оценок осуществляется открыто с участием на определенных уровнях рассматриваемой организации. Взаимодействие и консультации, хотя и в различной степени, предваряют такие обзоры, и в большинстве случаев проект доклада, как и окончательный доклад, представляются для замечаний.

164. Опрошенные организации отметили, что было бы полезно еще больше укрепить применение подхода, основанного на участии сторон. Донорам следует рассмотреть возможность осведомления организаций о методологии и круге ведения оценок, поскольку это позволяло бы обсуждать на начальном этапе процесса сферу охвата, критерии и требования в отношении сбора данных. Это заложило бы основу для более эффективного проведения оценки и более глубокого понимания организацией применяемой методологии. Кроме того, это позволило бы предотвратить или сократить риски недоразумений, поскольку доноры могли бы доводить до сведения организации свои ожидания и требования, а организация лучше понимала бы процесс оценки. Это позволило бы улучшить организационное обучение и добиваться других улучшений в соответствии с замечаниями и выводами, сформулированными в ходе оценки.

165. Организации выразили мнение о том, что было бы важно предоставить им возможность представлять свои замечания по проекту и окончательному варианту доклада. Отмечалось, что в некоторых случаях это не было сделано или отсутствовал надлежащий учет их замечаний, либо же замечания становились доступны одновременно с докладом доноров. Актуальность этой проблемы возрастает в тех случаях, когда доклад доводится до сведения других доноров, которые используют его в качестве основы для принятия своих собственных решений.

166. Одна организация заявила, что группа по донорскому обзору провела в штаб-квартире встречи с рядом старших руководителей, которые способствовали прояснению позиции организации всеобъемлющим образом и в результате – более точной оценке. Персонал другой организации получил возможность рассмотреть круг ведения и предлагаемые изменения для облегчения проведения этого мероприятия и успешно сократить нагрузку на сотрудников центрального учреждения, региональных бюро и страновых отделений. В другом случае организация предприняла усилия по систематическому сбору справочных документов, которые надлежало предоставить донорам, и обсуждения состоялись еще до фактического проведения обзоров. Это позволило сократить и лучше наладить последующий обзорный процесс.

167. Ряд организаций сообщили о том, что доноры не всегда были восприимчивы к предложениям в отношении адаптации своих критериев или методологии оценки к особенностям этих организаций, поскольку они в значительной степени предопределены внутренними управленческими факторами и национальными приоритетами. Хотя зачастую сотрудничество со стороны доноров ограничивалось строгими рамками, некоторые собеседники упомянули о том, что время от времени от доноров, в столицах которых отмечалась высокая текучесть кадров, поступало больше требований. В таких случаях было бы полезным более активное взаимодействие организации с миссией доноров.

168. В ходе бесед, состоявшихся в рамках подготовки настоящего доклада, обсуждался такой новаторский подход, как возможность учреждения совместного руководящего комитета или консультативной группы по донорской оценке, в которых были бы представлены как донор, так и организация, а также другие заинтересованные стороны, включая бенефициаров и, по мере необходимости, представителей стран, в которых осуществляются программы. Такой подход, к примеру, применялся в отношении одного из проектов, осуществляемых Группой по оценке МТЦ. Еще одним примером является руководящий комитет, созданный для оценки страновых программ, в составе которого работали представители доноров и других заинтересованных сторон, включая представителей бенефициаров.

169. Ряд организаций предложили конкретные меры для проведения совместных с донорами оценок более регулярным и систематическим образом. При совместной работе на основе широкого участия можно было бы выполнить требования всех заинтересованных сторон в отношении обучения и подотчетности. Кроме того, совместные мероприятия обеспечивают также возможности для привлечения к этой работе национальных органов, тем самым отвечая на призыв Организации Объединенных Наций играть более активную роль в укреплении национального потенциала в области оценки. Организации подчеркнули, что применение консультативного подхода зависит также от готовности группы по донорской оценке к применению такого подхода.

170. **Организациям системы Организации Объединенных Наций рекомендуется предпринимать инициативные усилия для взаимодействия с донорами на протяжении всего обзорного процесса, в том числе в отношении методологии оценки, круга ведения, критериев и удовлетворения требований доноров по обеспечению гарантий, с тем чтобы поощрять консультативный и основанный на широком участии подход.** Просьба ознакомиться с рекомендациями 4 и 6, касающимися центрального хранилища и диалога высокого уровня с донорами.

С. Использование консультантов для проведения оценок

171. Некоторые организации отметили, что, когда оценки проводятся от имени доноров консультантами, могут возникать дополнительные проблемы. Как сообщалось, в некоторых случаях консультанты не обладали необходимыми знаниями системы Организации Объединенных Наций и рассматриваемой организации, и поэтому организациям приходилось тратить время на ориентацию в отношении политики, процедур и видов практики той или иной организации. В нескольких случаях это привело к тому, что оценки, по мнению организаций, не в полной мере отражали реальную ситуацию и создавали некоторые недоразумения в отношениях с донорами, которые впоследствии необходимо было урегулировать за счет дополнительного диалога и консультаций после завершения обзоров на местах.

172. Более конкретно, некоторые организации отметили, что консалтинговые фирмы, работающие для доноров, имеют тенденцию применять к «оценкам» такой же подход, как к внутренним аудитам (см. главу VI ниже и приложение I к докладу о принципе единого аудита), что не согласуется с «принципом единого аудита». Кроме того, привлечение консалтинговых фирм могло бы приводить к конфликту интересов и вызывать озабоченности в плане конфиденциальности в тех случаях, когда такие фирмы выступают также в роли поставщиков оцениваемых организаций системы Организации Объединенных Наций. Участвуя в таких оценках, в особенности касающихся закупочных функций и отчетов организаций, консалтинговые фирмы получали бы доступ к информации, которая впоследствии может обеспечивать для них несправедливое преимущество в ходе проведения тендеров.

173. Некоторые доноры пришли к пониманию того, что использование консультантов требует более эффективного руководства и надзора с их стороны, тогда как другие доноры предпочитают, чтобы оценки проводились их собственными сотрудниками или чтобы сотрудники доноров сопровождали консультантов в поездках на места. Например, Генеральный директорат Европейской комиссии по вопросам гуманитарной помощи и гражданской защиты (ГДЕС), как правило, использует собственных сотрудников для проведения миссий по проверке, и обычно один внутренний ревизор сопровождает миссию и обеспечивает надзор за процессом. С другой стороны, Генеральный директорат по вопросам международного сотрудничества и развития полагается в основном на консультантов, которые, как правило, являются сотрудниками частных аудиторских фирм. В то же время некоторые доноры отметили необходимость обеспечения того, чтобы сотрудники Организации Объединенных Наций,

которые отвечают за поддержку донорских оценок, обладали достаточным знанием этого процесса, необходимой информацией и полномочиями, согласованными, к примеру, в Рамочном соглашении по финансовым и административным вопросам, которое применяется в случае проверок Европейской комиссии.

174. Некоторые организации предположили также, что было бы полезно поручить одному из своих квалифицированных сотрудников, например из управления по надзору, участвовать в миссии по донорской оценке. Это способствовало бы облегчению процесса, предупреждению возможных конфликтов и повышению эффективности миссий, создавая при этом возможности для улучшения организационного обучения. **Инспекторы считают это передовой практикой и рекомендуют организациям применять такой подход, когда это экономически осуществимо.**

D. Организационное обучение и реформирование

175. Ряд организаций, в особенности организации с высоким уровнем добровольного и неосновного финансирования, отметили, что они приветствуют донорские оценки, поскольку они дают возможность для размышлений и приобретения знаний в отношении того, как организация может использовать свои преимущества и повысить эффективность своей работы. Эти организации выразили мнение о том, что оценки полезны для повышения подотчетности, эффективности и результативности.

176. В частности, некоторые собеседники отметили, что донорские обзоры открыли для их организации более широкие перспективы, предоставив им возможность воспользоваться передовой практикой и внедрить ее в собственные стратегии в таких областях, как закупки, внутренний контроль и меры по борьбе с мошенничеством. Донорские обзоры были сочтены полезными в плане продвижения некоторых из инициатив по проведению реформы в целях повышения транспарентности и укрепления управления рисками, в частности МИТП и инициативы по общеорганизационному управлению ресурсами. Донорские обзоры также дают основу для понимания организациями приоритетов доноров, тем самым помогая им в определении приоритетов для применения имеющихся ограниченных средств в целях получения большей отдачи от инвестиций.

177. Зачастую выводы и рекомендации, сформулированные по итогам инициированных донорами оценок, согласовывались с выводами и рекомендациями докладов о собственной оценке, ревизионной и другой надзорной деятельности организаций и тем самым были полезными в плане подтверждения выводов и замечаний в рамках внутреннего надзора. Однако некоторые организации отметили, что в собственной деятельности организаций по надзору имелось много параллелизма и дублирования, и сочли, что дополнительные преимущества донорских оценок имеют ограниченный характер.

178. Невзирая на вышеизложенное, ряд организаций выразили еще более критические мнения, отметив, что фактически ценность инициированных донорами обзоров снижается с течением времени, поскольку они все больше повторяют и дублируют друг друга по своему характеру и приводят к ненужным транзакционным издержкам вместо повышения эффективности, результативности, подотчетности и транспарентности.

179. Ряд организаций отметили, что некоторые оценки обусловлены внутригосударственными требованиями и процессами доноров, и в этих случаях соответствующая организация не считает, что обзоры представляют собой какую-либо дополнительную ценность с точки зрения накопления организациями знаний и их реформирования.

180. **Рекомендуется, чтобы замечания, выводы и предложения, сформулированные по итогам донорских обзоров, принимались и анализировались**

существующими в организациях структурами по централизованной координации донорских оценок и другими соответствующими подразделениями и чтобы на их основе соответствующие компетентные организационные подразделения принимали надлежащие меры. Принятые меры и/или возможные несовпадающие мнения организаций в отношении некоторых выводов или замечаний должны входить в число вопросов, обсуждаемых в диалоге с донорами. Просьба ознакомиться с рекомендациями 4 и 7.

Е. Другие предложения по совершенствованию проведения, координации и планирования донорских оценок

181. Что касается оценок, то МОТ прилагает усилия, направленные на сокращение параллелизма и дублирования. В тех случаях, когда планируются миссии по проверке Европейской комиссии или общие обзоры, предпринимаются попытки свести к минимуму оценку одних и тех же проектов. Например, если внутренние правила МОТ определяют, что тот или иной проект должен быть предметом внешней оценки, а донор выбирает этот же проект для своей оценки, то МОТ пытается использовать донорскую оценку в качестве внешней оценки для сокращения дублирования.

182. ВПП в частности и система Организации Объединенных Наций в целом выступают за то, чтобы оценки, включая миссии по проверке Европейской комиссии, проводились во время или в конце периода осуществления проекта в целях сокращения транзакционных издержек, поскольку в этом случае сотрудники, участвующие в проекте, и проектная документация будут гораздо более доступными.

V. Надежность функций внутреннего и внешнего надзора и оценки организаций

183. Все доноры, опрошенные при подготовке настоящего доклада, сообщили, что они используют доклады внутренних и внешних ревизоров об их надзорных мероприятиях в качестве одного из главных источников информации и доказательств для принятия ими решений относительно финансирования организаций. Однако относительно достаточности и надежности таких докладов были выражены различные мнения.

184. Хотя некоторые доноры сообщили, что они твердо полагаются на информацию, поступающую от надзорных органов, другие отметили, что существуют еще возможности для совершенствования надзорных функций в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Многие подчеркнули необходимость четкого разъяснения донорам процедур аудита и доступности материалов по надзору, включая доступ к докладом по аудитам и оценкам. Доноры указали на то, что последовательное реагирование на эти потребности упорядоченным, транспарентным и стандартизированным образом всеми организациями системы Организации Объединенных Наций могло бы уменьшить необходимость проведения по их поручению отдельных оценок.

185. Последовательный и полный доступ к аудиторским материалам, который позволяет убедиться в надлежащем функционировании организации, имеет большое значение для всех опрошенных доноров. Кроме того, необходимы постоянные усилия по укреплению надзорной отчетности перед руководящими органами. Ряд доноров отметили, что ежегодный доклад функции внутреннего аудита мог бы включать изложение четкого мнения ревизоров о достаточности и эффективности механизмов руководства, управления рисками и контроля, а также аналитические выкладки в поддержку этого мнения. Он также мог бы включать формулирование основных проблем и выявленных рисков и оценку эффективности управленческого аппарата.

186. Помимо этого, как представляется, доноры испытывают желание официально согласовать свои ожидания и потребности с деятельностью внешних ревизоров, позволяющей получить необходимые гарантии. По мнению доноров, внешние ревизоры организаций системы Организации Объединенных Наций не занимаются систематическим рассмотрением того, действительно ли взносы доноров используются в соответствии с требованиями, установленными в соглашениях с донорами, и не дают четких гарантий в этой связи.

187. Организации выразили мнение о том, что в соответствии с их мандатами, существующими аудиторскими уставами, а также финансовыми правилами и предписаниями такая специальная работа по обеспечению гарантий, которую желают видеть некоторые доноры, вовсе не обязательно ожидается от внешних ревизоров. Например, согласно резолюции 74 (I) от 7 декабря 1946 года Генеральная Ассамблея создала Ревизионную комиссию Организации Объединенных Наций для ревизии счетов Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ и для представления докладов о своих выводах и рекомендациях Ассамблее через Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам. Ревизионная комиссия утверждает, что она занимается обязательной ревизией Организации Объединенных Наций и ее фондов и программ и не проверяет, действительно ли взносы доноров используются в соответствии с требованиями, установленными в соглашениях с донорами. Она также проводит выборочные проверки использования средств в соответствии с положениями и условиями, согласованными между донором и субъектом Организации Объединенных Наций.

188. С другой стороны, некоторые доноры заявили о необходимости обеспечения пересмотра и адаптации к нынешним финансовым реалиям деятельности, критериев достоверности и мандата внешних ревизоров, в особенности с учетом того, что во многих организациях регулярный бюджет не увеличивается или даже сокращается и одновременно наблюдается значительный рост специальных (целевых, внебюджетных или добровольных) взносов. По их мнению, организации все больше руководствуются целями, поставленными в проектах, что обуславливает необходимость иной оперативной модели для надзорных функций. Эти новые реалии оказывают влияние на то, как внешние ревизоры могут выполнять свой мандат в соответствии с ожиданиями и требованиями доноров. Это в одинаковой степени относится и к функциям внутреннего аудита организаций, а также к функции оценки.

189. Как отмечалось ранее, конкретные требования и ожидания доноров в отношении гарантий могут включаться и отражаться в соответствующих соглашениях с донорами. Одна организация предположила, что имеется возможность на этапе подписания соглашений о финансировании со стороны доноров обеспечивать, чтобы эти соглашения содержали положение, обязывающее функцию надзора (внешнего или внутреннего) представлять мнение об использовании предоставленных ресурсов.

190. Многие собеседники указали на возможность улучшения обмена информацией и сотрудничества между донорами и органами внутреннего и внешнего надзора организаций, особенно путем регулярных консультаций по ежегодному и предстоящему аудиту и планам работы по оценке, которую будут выполнять надзорные органы, во избежание потенциального дублирования усилий.

191. Такие улучшенные консультации и обмен информацией о завершенных, текущих и планируемых оценках позволили бы надзорным/ревизионным службам организаций в соответствующих случаях учитывать риски и приоритеты, обозначенные донорами, в рамках своих оценок рисков. Более инициативное взаимодействие надзорных органов с широким кругом доноров создавало бы более благоприятную среду для потенциального финансирования и способствовало бы выявлению областей, представляющих общий интерес. Оно также давало бы донорам возможность выявлять области для обзоров или оценок, которые они могли бы предпринимать, при понимании того, что будет гарантировано соблюдение принципа единого аудита и применимых правил и положений об

аудите. Донорам потребовалось бы рассмотреть возможность предоставления внебюджетного финансирования для поддержки такой работы.

192. Некоторые ревизионные органы, такие как Управление служб внутреннего надзора (УСВН) Секретариата Организации Объединенных Наций, начали более инициативно взаимодействовать с донорами, с тем чтобы получить четкое представление о том, чего они ожидают от надзорных органов, понять их озабоченности и определить, каким образом работа УСВН может помочь в удовлетворении их запросов и уменьшении дублирования, принимая во внимание необходимость сохранения процесса планирования ревизий УСВН на основе оценки рисков. Далее, в целях уделения более пристального внимания итогам, результатам и отдаче, как ожидают доноры, больше внимания уделяется подходу по определению в ходе аудитов эффективности работы. Кроме того, ведутся обсуждения по изучению практической возможности включения в ежегодные доклады УСВН информации, специально посвященной внебюджетному финансированию.

193. Вместе с тем, как уже отмечалось, службы внутренней и внешней ревизии руководствуются своими собственными мандатами и регламентационными рамками. Учитывая тот факт, что в своем большинстве, если не все, ревизионные органы разрабатывают свои планы аудитов на основе оценки рисков в масштабе всей организации, часть средств, предоставленных донорами, не подпадает под эти определения областей высокого риска, которые отбираются для аудита. Для того чтобы конкретные донорские средства попадали под сферу охвата аудита, они часто объединяются с другими донорскими средствами и поэтому не могут быть конкретно выделены в докладах.

194. Выходя за рамки вопроса о гарантиях, обеспечиваемых за счет аудиторских проверок, некоторые службы надзора и оценки отметили также, что существует необходимость укрепления потенциала в таких областях, как укомплектование кадрами, компетентность и механизмы подотчетности на всех уровнях организации (в штаб-квартире, региональных и полевых отделениях), в целях более эффективного управления результатами посредством надежных процессов основанного на результатах планирования, мониторинга, оценки, управления рисками и управления знаниями. Для удовлетворения потребности доноров в гарантиях в полном объеме будет недостаточно одного лишь укрепления служб ревизии и оценки и расширения их охвата.

195. Кроме того, что касается механизмов гарантий, то один из доноров указал на то, что организациям необходимо лучше информировать доноров в отношении структур, систем и процессов функций по обеспечению гарантий субъектов Организации Объединенных Наций. Укреплению доверия способствовало бы обеспечение учреждениями большей транспарентности в отношении полномочий функций по обеспечению гарантий и сферы охвата проводимых аудитов.

196. Еще один донор подчеркнул важность четкого разъяснения внешним партнерам процесса и доступности процедур надзора и мониторинга и их результатов, а также последовательного представления и стандартизации результатов надзорных докладов во всех организациях системы Организации Объединенных Наций.

197. Одной из важнейших областей, требующих внимания со стороны организаций, является оказание достаточной поддержки надзорным органам и укрепление их способности брать на себя задачу по предоставлению донорам гарантий требуемого уровня применительно к их конкретным взносам и тем самым сокращать необходимость во внешних оценках. В этой связи организациям следует консультироваться с донорами для получения четкого представления об их потребностях и требованиях и для оценки того, какие полномочия можно предоставить надзорным органам, с тем чтобы они удовлетворяли и выполняли их. Это способствовало бы осознанию донорами потребностей в дополнительных ресурсах, которые необходимы для укрепления потенциала надзорных органов организаций, и признанию этого в качестве общей обязанности в свете

значительного роста добровольного финансирования в сопоставлении с регулярными или основными ресурсами.

198. Предполагается, что повышению транспарентности отчетности будет способствовать осуществление следующих рекомендаций.

Рекомендация 4

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует взаимодействовать с донорами в целях определения ключевых элементов в их оценках и следует поощрять свои органы ревизии и оценки, с должным учетом их независимости, к рассмотрению возможности учитывать эти элементы в своих оценках рисков и планах работы во избежание потенциального дублирования и параллелизма.

Рекомендация 5

Директивным/руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует обращаться к исполнительным главам с просьбами выявлять и предоставлять достаточные ресурсы и поддержку органам внутренней ревизии и оценки их соответствующих организаций, с тем чтобы они могли обеспечивать гарантии требуемого уровня, которые способствовали бы сведению к минимуму дублирования и параллелизма с внешними обзорами, проверками и оценками, проводимыми третьими сторонами.

Координация деятельности по оценке в целях более эффективного удовлетворения потребностей доноров в информации

199. Доноры рассматривают оценки в качестве одной из главных основ, позволяющих им оценивать эффективность работы, а также эффективность и результативность использования средств, предоставленных ими организациям. В ходе бесед они отметили, что надежные, высококачественные и своевременные оценки финансируемых программ/проектов уменьшали бы необходимость в проведении дополнительных оценок и укрепляли бы доверие доноров.

200. Доноры признали, что ряд субъектов Организации Объединенных Наций традиционно располагают сильными функциями оценки (в качестве примеров были названы ПРООН и ЮНИСЕФ), тогда как другим организациям требуются улучшения в этой области. В целом слабые места были отмечены в основном в децентрализованных оценках и в меньшей степени в отношении оценок, проводимых центральными подразделениями по оценке.

201. Эти мнения находят свое отражение также в соответствующих докладах надзорных органов, посвященных теме оценки, включая обзор ОИГ функции оценки, коллегиальные обзоры КСР ОЭСР и работу, проделанную Сетью КСР ОЭСР по оценке развития (ЭВАЛНЕТ) и Группой Организации Объединенных Наций по оценке⁵⁰.

202. По мнению КСР ОЭСР, надежная функция оценки необходима для того, чтобы доноры могли полагаться на использование существующих организационных ресурсов в целях их двусторонних оценок⁵¹. «Это предполагает, что до-

⁵⁰ См. Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций (JIU/REP/2014/6) и, среди прочего, OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015).

⁵¹ См. OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015), p. 81.

норы будут совместно поддерживать через руководящие органы независимые подразделения по оценке, с тем чтобы они могли предоставлять ту основную информацию, в которой доноры нуждаются для своих оценок. Это также подразумевает, что доноры сделают свои двусторонние оценки либо полностью, либо частично общедоступными, с тем чтобы предоставить полезную информацию для обзоров других доноров»⁵².

203. Многие доноры, опрошенные при подготовке настоящего доклада, подчеркнули, что оценки следует улучшить с целью обеспечения более качественной информации и гарантий эффективности и результативности программ и проектов, включая отдачу и достигнутые результаты. Некоторые отметили, что оценки можно еще больше улучшить путем строгого соблюдения норм и стандартов оценки, использования надежных доказательств и самой лучшей методологии и своевременного проведения и т.п.

204. В тех случаях, когда функция оценки децентрализована (оценка проводится на полевом уровне), доноры отметили, что они приветствовали бы собственное участие в этих мероприятиях, поскольку их персонал в странах осуществления программ осведомлен о той или иной программе. В этой связи все заинтересованные стороны признали необходимость создания механизма полного информирования штаб-квартиры организации, а также столиц стран-доноров и служб централизованной оценки обо всех децентрализованных оценках, который может также обеспечивать ориентацию и координацию для полевых отделений. Такой подход также способствовал бы предотвращению дублирования и параллелизма.

205. Организации, опрошенные в ходе подготовки настоящего доклада, выразили мнение о том, что для проведения оценок на таком уровне надежности и с такой сферой охвата, как требуют доноры, необходимо более активное вовлечение соответствующего донора и выделение на эти цели дополнительных ресурсов. Проведение независимых оценок и привлечение доноров на протяжении всего процесса способствовало бы укреплению доверия доноров и повышению транспарентности. Необходимо в проектных документах и соглашениях о финансировании четко изложить положения, касающиеся оценки, в том числе участия доноров и консультаций с ними, а также соответствующих обязанностей и путей урегулирования разногласий.

206. В этой связи неоднократно подчеркивалась необходимость постоянного диалога между организациями и донорами. Упоминались примеры успешного сотрудничества между донорами и организациями, а именно УВКБ (с Нидерландами), ВПП (с Европейской комиссией) и ЮНЕП (с Европейской комиссией). Организациям следует привлекать представителей соответствующих правительств стран-доноров к процессу консультаций с заинтересованными сторонами, предпочтительно путем их включения в состав руководящих или консультативных групп, созданных для этой цели.

207. Аналогичным образом, когда оценки проводят сами доноры, было бы целесообразно привлекать к ним орган по оценке организации.

208. Однако инспекторы признают определенные трудности в применении общесистемного подхода ввиду того, что функции оценки организаций различаются между собой, будучи в одних организациях более децентрализованными, чем в других.

209. Как отмечалось ранее, для урегулирования озабоченностей обеих сторон необходим устойчивый диалог между организациями и донорами; такой диалог должен предусматривать взаимодействие с подразделениями по оценке организаций, с тем чтобы можно было выявить возможности для улучшения оценок и более полно удовлетворить потребности доноров в информации.

⁵² Там же.

VI. Донорские обзоры и принцип единого аудита

210. Одним из беспокоящих вопросов, которые возникают при любом рассмотрении инициированных донорами контрольных обзоров и оценок, является возможное нарушение принципа единого аудита, принятого организациями системы Организации Объединенных Наций. В приложении I к настоящему докладу содержится краткая записка о предыстории и эволюции этого вопроса.

211. Некоторые организации, рассмотренные при подготовке настоящего доклада, заявили, что проблемы, связанные с принципом единого аудита, могут существовать, например, в форме различий между регламентационными и контрольными рамками доноров, с одной стороны, и такими же рамками организаций системы Организации Объединенных Наций – с другой. Внутренние правила и предписания некоторых доноров предусматривают иные уровни гарантий, чем те, которые обеспечиваются ревизионными органами организаций, и такие доноры сохраняют за собой право проводить свои собственные контрольные мероприятия в отношении средств, выделенных внешним партнерам.

212. К примеру, Европейская комиссия проводит компонентные оценки организаций системы Организации Объединенных Наций и проверки деятельности этих организаций, которая финансируется Комиссией. Положения, касающиеся этих оценок и проверок, были включены в соглашение Комиссии с системой Организации Объединенных Наций и отражают юридические требования Комиссии в отношении всех партнеров, для которых она обеспечивает финансирование.

213. Собеседники утверждали, что, хотя со строго юридической точки зрения Европейская комиссия, возможно, соблюдает принцип единого аудита, ее проверки иногда рассматриваются организациями в качестве мини-аудитов. Члены миссий по проверке часто запрашивают информацию, выходящую за рамки проектных материалов и соответствующую требованиям таких ревизионных стандартов, как Международный стандарт аудита 505 (подтверждение из внешних источников). Если организация не предоставляет требуемую подробную документацию, все сопутствующие расходы могут рассматриваться как не подлежащие возмещению.

214. Некоторые опрошенные организации выразили мнение о том, что, хотя подписание соглашения с донорами необходимо для обеспечения финансирования, существенно важно урегулировать проблему соблюдения принципа единого аудита и предусмотреть меры во избежание потенциального дублирования донорских оценок, а именно многочисленных оценок одних и тех же видов деятельности различными донорами. Тщательно составленные формулировки и положения помогут организациям в их переговорах с донорами. В этой связи для улучшения сотрудничества и координации следует и далее продвигать и, в соответствующих случаях, наращивать инициативы, аналогичные текущим усилиям по реализации Рамочного соглашения по финансовым и административным вопросам между Европейской комиссией и системой Организации Объединенных Наций.

215. Ряд организаций заявили, что было бы полезно в Организации Объединенных Наций на общесистемном уровне возобновить дискуссии о том, как наилучшим образом урегулировать проблему принципа единого аудита с учетом возросших потребностей доноров в гарантиях и эволюции структуры финансирования организаций системы Организации Объединенных Наций, иными словами, значительного увеличения специального (неосновного, добровольного и целевого) финансирования за период после принятия этого принципа. Следует запросить мнения и/или обеспечить участие в таких дискуссиях всех заинтересованных сторон, включая надзорные органы, внешних ревизоров организаций, консультативные комитеты и межучрежденческие сети по ревизии и надзору,

в частности представителей служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций (ПСВР ООН).

216. Рекомендуется, чтобы исполнительные главы организаций системы Организации Объединенных Наций и Генеральный секретарь, в контексте КСР ООН, продолжили дискуссии о принципе единого аудита и введении его в действие, с тем чтобы отразить текущую практику и реалии финансирования. На основе результатов дискуссий Комитету высокого уровня по вопросам управления КСР ООН следует в тесной консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами подготовить стандартное типовое соглашение с донорами, которое включало бы положения о соблюдении принципа единого аудита, а также другие такие связанные с ним аспекты, как требования в отношении отчетности, мониторинга и оценки.

VII. Необходимость стратегического диалога

217. Механизмы проведения диалога и консультаций между донорами и организациями широко варьируются в зависимости от того, касается ли обсуждение: а) регулярного или основного бюджетного финансирования, в случае которого оно в основном ведется через директивные и руководящие органы организации и официальные управляющие структуры; или б) специальных (неосновных, внебюджетных и добровольных) взносов, в случае которых оно ведется посредством двустороннего взаимодействия между донором и организацией, нередко в неофициальной обстановке. Эти механизмы имеют немаловажные последствия для принятия донорами решений о выделении финансирования и о необходимых оценках. Как отметила ОЭСР в своем докладе за 2015 год, «в то время как количество департаментов/учреждений [доноров], участвующих в принятии решений о многостороннем финансировании, не обязательно предполагает не вполне оптимальное распределение средств, для большинства доноров является проблемой обеспечение координации и согласованности практики управления финансированием». В докладе далее утверждается, что хаотичное принятие решений донорами приводит к разрозненным ассигнованиям и ограниченному стратегическому взаимодействию с многосторонними организациями⁵³.

218. Как отмечается в докладе ОЭСР, у доноров отсутствует комплексная картина всех целевых ресурсов, направляемых через систему многосторонней помощи, и их общей отдачи. У большинства доноров диалог с многосторонними организациями по вопросам целевых ресурсов проходит в основном на оперативном уровне, в мелком масштабе для стратегического взаимодействия. Как таковой, этот диалог в большей части сосредоточен на оперативных деталях, «что превращает эти организации в исполнителей, а не институциональных партнеров»⁵⁴. Помимо этого, с учетом отсутствия систематической обратной связи со старшим управленческим звеном решения о целевом финансировании – особенно на страновом уровне – зачастую не принимают во внимание реформы, которые были согласованы на высшем уровне⁵⁵.

219. Аналогичным образом, в докладе ОИГ о мобилизации ресурсов⁵⁶ было рекомендовано наладить с донорами структурированный диалог высокого уровня по вопросам политики.

220. Как указывается ниже, предпринимаются усилия по удовлетворению потребности в диалоге высокого уровня между многосторонними организациями и донорами. В этом отношении ведущую роль играет Всемирный банк и некоторые субъекты Организации Объединенных Наций.

⁵³ Там же, р. 105.

⁵⁴ Там же.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ JIU/REP/2014/1.

221. Такие усилия включают структурированные диалоги по вопросам финансирования, которые проводятся в двух третях учреждений Организации Объединенных Наций в контексте оперативной деятельности в целях развития. Эти диалоги направлены на уточнение информации об ожидаемых результатах и воздействии, которые очерчены в стратегических планах организаций, и ресурсах, имеющихся для их финансирования. Такие диалоги могут значительно повысить эффективность применения существующих методов финансирования и позволяют теснее увязать финансирование с функциональной деятельностью путем проведения предметных обсуждений на уровне руководства, что в свою очередь будет способствовать укреплению доверия между учреждениями Организации Объединенных Наций, государствами-членами и другими заинтересованными сторонами⁵⁷. В качестве хороших примеров структурированных диалогов были упомянуты диалоги Международного фонда сельскохозяйственного развития и ВОЗ, которые служат инструментом для проведения регулярных консультаций по вопросам, связанным с реформированием организаций. Неотъемлемой частью опыта работы этих учреждений являются согласованные усилия, призванные усилить ответственность государств-членов за реализацию стратегических планов и формирование ресурсной базы и обеспечить принятие соответствующих решений на уровне руководящих органов⁵⁸.

222. БАПОР учредило форум с ключевыми донорами – Рабочую группу по согласованным результатам, предназначенную для улучшения координации и уменьшения количества специальных донорских обследований, оценок и требований в соответствии с Парижской декларацией по повышению эффективности внешней помощи. Как сообщалось, агентство достигло скромных – если вообще каких-либо – успехов в снижении количества инициированных донорами оценок, что вполне может отражать тот факт, что почти все его финансирование является «неосновным».

223. УВКБ ведет стратегические консультации на высоком уровне со всеми своими ключевыми донорами и организует многочисленные двусторонние и многосторонние совещания и повседневные контакты на рабочем уровне как с постоянными представительствами в Женеве, так и в столицах стран-доноров. Этот постоянный диалог с донорами способствует выявлению общих приоритетов и пониманию требований доноров, а также урегулированию их озабоченностей.

224. Группа Всемирного банка проводит обзоры портфелей доноров, с тем чтобы обеспечить для доноров сводную информацию об их взносах. Банк приступил к стратегическим консультациям с основными донорами в целях обсуждения того, что и как они могут достичь вместе. Аналогичным образом, Соединенное Королевство недавно внедрило практику ежегодных обзоров портфелей с ПРООН и ЮНИСЕФ, которые вполне могут вывести его дискуссию с этими организациями на стратегический уровень. Эти инициативы представляют собой позитивный отправной пункт для мышления сквозь призму многостороннего финансирования, его целей и наилучших путей достижения общих приоритетов. «Осуществление стратегических консультаций и обзоров портфелей может представлять собой нарождающуюся передовую практику управления целевым финансированием»⁵⁹.

225. Далее, беседы, проведенные в ходе подготовки настоящего доклада, указывают на определенное количество примеров, в которых правительства стран-доноров налаживают координацию и сотрудничество с организациями системы Организации Объединенных Наций с целью учета в их деятельности взаимно согласованных приоритетов, а также определения и удовлетворения потребностей доноров в гарантиях. Канада отметила, что она в состоянии поддерживать

⁵⁷ A/72/61-E/2017/4, пункт 86.

⁵⁸ Там же, пункт 90.

⁵⁹ OECD, *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World* (Paris, OECD Publishing, 2015), p. 105.

постоянный диалог с организациями, имея своих представителей в исполнительных советах некоторых из них (ВПП, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ООН-женщины и ПРООН). Поэтому Канада может проще «использовать оценки и аудиты этих учреждений в максимально возможной степени».

226. Принципиальная управленческая договоренность между Австралией и одним учреждением Организации Объединенных Наций позволяет осуществлять совместные или взаимно согласованные процессы аудиторской/надзорной деятельности, которые ведут к тесному сотрудничеству и взаимным консультациям. Дания участвует в постоянном диалоге с организациями системы Организации Объединенных Наций посредством организуемых при содействии доноров неофициальных совещаний за «круглым столом» по вопросам аудитов и мошенничества. Этот механизм используется для обсуждения вопросов, касающихся внутреннего аудита и антикоррупционной деятельности, с целью укрепления сотрудничества и координации.

227. МВМР сообщило, что начиная с 2016 года оно ожидает проведения ежегодных стратегических диалогов с учреждениями. Другие такие доноры, как Швеция, Норвегия и Япония, приступили к аналогичным мероприятиям.

228. Согласно сообщениям, текущий диалог и консультации между Организацией Объединенных Наций и Европейской комиссией (в контексте компонентных оценок) способствовал укреплению сотрудничества, и в частности углублению понимания ожиданий друг друга в плане обеспечения гарантий, должной осмотрительности и потребностей в надзоре.

229. Ряд собеседников отметили необходимость выработки организациями системы Организации Объединенных Наций общей позиции по инициированию такого диалога высокого уровня с донорами. В контексте этих усилий необходимо учитывать потребности и ожидания всех заинтересованных сторон. В рамках этого диалога было бы желательно располагать многосторонней платформой по оценке, учитывающей потребности всех доноров из числа государств-членов и имеющей надежную матрицу и методологию для проведения коллективного обсуждения эффективности работы той или иной организации и сокращения потребности в дополнительных двусторонних оценках. Некоторые организации предложили развить МОПАН в согласованный общий инструмент для охвата вопросов общего руководства, управления рисками и т.п., хотя обзоры для определения «эффективности», актуальные для национальных целей того или иного донора, будут в центре внимания любой дополнительной донорской оценки за пределами МОПАН.

230. Некоторые доноры указали на то, что согласование различными организациями системы Организации Объединенных Наций своих правил и подходов облегчило бы сотрудничество. Как отметил один донор, уменьшение расхождений (в правилах, процедурах и т.п.) между организациями весьма приветствовалось бы и действительно помогло бы в уменьшении количества оценок.

231. Некоторые организации предположили, что диалог высокого уровня создавал бы отношения более тесного сотрудничества с донорами и мог бы вести к лучшему пониманию донорами мандатов организаций и проблем, с которыми они сталкиваются, а также к росту поддержки доноров в виде средств, кадров, пропагандирования мандата организации и т.п. Однако они предупредили, что, разрабатывая общую позицию в целях сотрудничества, Организация Объединенных Наций должна помнить о необходимости избежать восприятия этого процесса как начатого по настоянию доноров, что могло бы отрицательно повлиять на возможности организаций в плане достижения целей устойчивого развития и реализации других элементов согласованных стратегических рамок, а в конечном счете, и на сохранение и поддержание репутации организации среди всех ее партнеров и заинтересованных сторон, включая доноров и другие государства-члены.

232. Предполагается, что повышению подотчетности и транспарентности будет способствовать осуществление следующей рекомендации.

Рекомендация 6

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций и Генеральному секретарю, в контексте работы Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, следует выработать общую позицию в отношении инициирования диалога высокого уровня с донорами в целях определения общих приоритетов и создания многосторонней платформы по оценке с надежной матрицей и методологией для проведения коллективного обсуждения эффективности работы учреждений и сокращения потребности в дополнительных двусторонних оценках.

Приложение I

Справка: принцип единого аудита

Принцип единого аудита призван обеспечить эффективность с точки зрения затрат, поскольку он предусматривает проведение одного аудита вместо многочисленных аудиторских проверок отдельных программ^a. В документе Комитета высокого уровня по вопросам управления КСР ООН он разъясняется следующим образом: «Финансовые положения Организации Объединенных Наций предусматривают для Организации Объединенных Наций внешних ревизоров, Комиссию ревизоров Организации Объединенных Наций, исключительное право на аудит счетов и ведомостей Организации Объединенных Наций и разрешают только Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций поручать, а Консультативному комитету по административным и финансовым вопросам Организации Объединенных Наций обращаться с просьбой к Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций провести конкретные аудиторские проверки. Сопоставимые принципы применяются к специализированным учреждениям системы Организации Объединенных Наций. На своей сорок восьмой сессии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 49/216, раздел А, утвердила принцип «единого аудита» в соответствии с рекомендацией Генерального секретаря, содержащейся в его докладе A/48/587 от 10 ноября 1993 года»^b.

Исходя из положения 7.6 Финансовых положений Организации Объединенных Наций, которое предусматривает, что Комиссия ревизоров несет ответственность лишь за проведение внешней ревизии, Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций несколько раз выражала свою официальную позицию по этому вопросу и неоднократно письменно обращалась в этой связи к Генеральному секретарю в его качестве Председателя Административного комитета по координации^c. В своем первом письме, направленном в январе 1993 года, Председатель Группы указал, что в случае необходимости проведения особых обзоров/ревизий директивный орган должен обращаться к назначенному внешнему ревизору с просьбой об их проведении и представлении соответствующего доклада. Выполнение любой такой просьбы может быть сопряжено с дополнительными расходами^d.

Впоследствии Генеральный секретарь направил Административному комитету по координации письмо для изучения этого вопроса и препроводил Генеральной Ассамблее соответствующее заявление Комитета в своем докладе о независимых аудиторских проверках и обзорах управленческих аспектов деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций (A/48/587), предложив Ассамблее одобрить мнения и рекомендации Группы, поддержанные Комитетом (A/48/587, пункт 4). Комитет заявил, что он возражает против проведения независимых аудиторских проверок использования средств на отдельные виды деятельности, в то же время признав, что желательно проявлять определенную гибкость в отношении проведения внешних обзоров управленческих аспектов деятельности (A/48/587, приложение, пункты 7 и 8). Генераль-

^a Первоначально принцип единого аудита был принят в Соединенных Штатах Америки. Однако в системе Организации Объединенных Наций все еще существует путаница в его определении. Кроме того, в некоторых случаях целесообразно просить о проведении отдельных оценок сопряженных с риском, сложных и/или дорогостоящих проектов или программ (см. JIU/REP/2010/5, пункт 165).

^b СЕВ/2005/HLCM/R.20, paras. 4–6.

^c В настоящее время Административный совет по координации заменен Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций.

^d JIU/REP/2010/5, пункт 165.

ная Ассамблея в своей резолюции 49/216 от декабря 1994 года приняла к сведению упомянутый доклад^е.

В 2001 году Председатель Группы вновь направил Генеральному секретарю письмо, в котором он отметил, что решение по вопросу о принципе единого аудита должно приниматься директивными органами по согласованию с их внешними ревизорами, и содержалось предложение о создании механизма независимого консультирования по любым просьбам о проведении аудита третьими сторонами. Затем, в 2002 году, в письме на имя Контролера Организации Объединенных Наций Председатель Группы заявил, что Группа не поддерживает идею включения каких-либо положений в соглашения об аудите, в которых не участвуют внешние ревизоры, и отметил намерение Генерального секретаря рассмотреть вопрос о предлагаемом механизме независимого консультирования^ф.

В 2005 году Сеть по финансовым и бюджетным вопросам КСР ООН согласилась с просьбой Комитета высокого уровня по вопросам управления поддержать принцип единого аудита и предусмотреть, чтобы директивные органы обращались к назначенному внешнему ревизору с просьбами о проведении особых проверок и о предоставлении им отдельных отчетов об их результатах^г.

В общем и целом различные заинтересованные стороны официально согласились с принципом единого аудита. Однако некоторые организации, а частности их надзорные органы и внешние ревизоры, как и Группа внешних ревизоров, утверждают, что оценки, проводимые правительством и другими донорами, могут создавать проблемы для применения принципа единого аудита.

Между Организацией Объединенных Наций и Европейской комиссией велась активная дискуссия на тему проверок, проводимых Комиссией. В соответствии с Рамочным соглашением по финансовым и административным вопросам, подписанным Секретариатом Организации Объединенных Наций с Европейской комиссией в 2003 году, «Европейские сообщества могут проводить, в том числе на месте, проверки, связанные с операциями, финансируемыми Европейскими сообществами». Представители Европейской комиссии «будут получать доступ к месту осуществления проекта и/или штаб-квартире Секретариата Организации Объединенных Наций или соответствующей организации или программы», а сотрудники Организации Объединенных Наций «будут предоставлять всю соответствующую финансовую информацию и будут объяснять представителям Европейской комиссии, с использованием соответствующих конкретных примеров, как обеспечивается управление счетами и соблюдение процедур для целей прозрачности и точности ведения счетов и противодействия нецелевому использованию средств и мошенничеству». Соглашением предусматривается также, что Организация Объединенных Наций «по мере необходимости будет передавать эти просьбы Комиссии ревизоров Организации Объединенных Наций на предмет реагирования». Таким образом, Комиссия может проводить «на местах сквозные проверки (системы) с соответствующими конкретными примерами» и запрашивать информацию и разъяснения, «включая проверку основополагающих документов». Просьбы о предоставлении копий документов должны рассматриваться руководством Организации Объединенных Наций в индивидуальном порядке по согласованию с внешними ревизорами «по мере необходимости»^h.

Европейская комиссия утверждает, что миссии по проверке в полной мере согласуются с положениями Рамочного соглашения по финансовым и административным вопросам, включая положение о проверках, и проводятся с соблюдением принципа единого аудита. Европейская комиссия отмечает, что миссии

^е Там же, пункт 166.

^ф Там же, пункт 170.

^г CEB/2005/HLCM/R.20.

^h JIU/REP/2010/5, пункты 167 и 169 (с последующими ссылками).

по проверке проводятся поставщиками услуг, которые, как считается, в полном объеме соблюдают руководящие принципы планирования, проведения специальных проверок и отчетности об их результатах, предусмотренные в совместно принятых Европейской комиссией и Организацией Объединенных Наций положениях о полномочиях миссии по проверке структуры Организации Объединенных Наций. Поставщики услуг не должны подвергать сомнению принцип единого аудита или противодействовать его применению. В тех случаях, когда возникают разногласия в толковании между группами по проверке и структурами Организации Объединенных Наций, последние могут обращаться к Европейской комиссии за разъяснениями.

Текущие консультации между Европейской комиссией и Организацией Объединенных Наций, в том числе в рамках рабочей группы Европейского Союза и Организации Объединенных Наций по Рамочному соглашению по финансовым и административным вопросам, способствовали урегулированию связанных с Соглашением вопросов в духе партнерства и эффективного сотрудничества.

Приложение II

Таблица А

Количество оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, выполненных правительствами 15 основных стран-доноров и Европейской комиссией за период 2011–2016 годов, с указанием организаций в порядке убывания числа оценок

	<i>Всего по орг.</i>	<i>AUS</i>	<i>BEL</i>	<i>CAN</i>	<i>CHE</i>	<i>DEU</i>	<i>DNK</i>	<i>ESP</i>	<i>FRA</i>	<i>GBR</i>	<i>ITA</i>	<i>JPN</i>	<i>NLD</i>	<i>NOR</i>	<i>SWE</i>	<i>USA</i>	<i>EC</i>
Всего по донорам	893	45	3	36	15	29	40	6	34	182	2	20	41	35	41	55	309
ЮНФПА	112	5		4	1	6	5		2	42			7	2	6	11	21
УВКБ	104	3		2	1	2	4		2	21		3	5	2	2	16	41
ФАО	98	1		2	1	1			1	5			1	1	1		84
ВПП	88	6		6	1	3	2			10	1	5	3	3		6	42
Организация Объединенных Наций*	82	6		4			4			18		6	3	2	6	5	28
ВОЗ	65	3	1	1	2	2	2		3	18		1	1	1		5	25
ЮНИСЕФ	51	3		1	1	1	4	2	2	14			3	4	4		12
ПРООН	45	3		1	1	1	2	2	5	15			3	3	4	4	1
ЮНОПС	31	1	1	3	1		1			5		1	1	1	3		13
ООН-женщины	31	1		2	1	1	2			8		2	1	3	8	1	1
ЮНЕСКО	29	1		2	1	2			2	5	1		1	3	2	2	7
БАПОР	26	5			1	3	3	1	1	6		1	1	2	1		1
МОТ	20	2	1			1	1		2	3			1	2	2		5
ЮНЭЙДС	20	1		2	1	1	6		1	3			6	1			
ЮНЕП	18	2				1	3		2	1			1	1	1		6
ЮНИДО	17					1				1		1	2	3			9
МАГАТЭ	10			2					2					1		3	2
МТЦ	8			2	1	1	1			1					1	1	
ЮНКТАД	7				1	1			2				1				2
УНП ООН	7			3					2	1							1
ИКАО	7			1					2							1	3
ИМО	6	1								3							2
ООН-Хабитат	4	1				1				2							
ЮНВТО	3							1	1								1
ВМО	2								2								
ВПС	1																1
МСЭ	1																1
ВОИС	0																

Источник: Ответы охваченных организаций и доноров на вопросник ОИГ.

Сокращения: AUS – Австралия; BEL – Бельгия; CAN – Канада; CHE – Швейцария; DEU – Германия; EC – Европейская комиссия; ESP – Испания; DNK – Дания; FRA – Франция; GBR – Соединенное Королевство; ITA – Италия; JPN – Япония; NOR – Норвегия; NLD – Нидерланды; SWE – Швеция; USA – Соединенные Штаты.

* Включая ЭКА, ЕЭК, Управление по координации гуманитарных вопросов, УВКПЧ, Управление по планированию программ, бюджету и счетам Секретариата и Службу Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием.

Таблица В

Количество оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, выполненных правительствами 15 основных стран-доноров и Европейской комиссией за период 2011–2016 годов, с указанием доноров в порядке убывания активности, выраженной в числе оценок

	<i>Всего по орг.</i>	<i>EC</i>	<i>GBR</i>	<i>USA</i>	<i>AUS</i>	<i>SWE</i>	<i>NLD</i>	<i>DNK</i>	<i>CAN</i>	<i>NOR</i>	<i>FRA</i>	<i>DEU</i>	<i>JPN</i>	<i>CHE</i>	<i>ESP</i>	<i>BEL</i>	<i>ITA</i>
Всего по донорам	893	309	182	55	45	41	41	40	36	35	34	29	20	15	6	3	2
Организация Объединенных Наций*	82	28	18	5	6	6	3	4	4	2			6				
ЮНЭЙДС	20		3		1		6	6		1	1	1		/			
ЮНКТАД	7	2					1				2	1		/			
МТЦ	8		1	1		1		1	2			1		/			
ПРООН	45	1	15	4	3	4	3	2	1	3	5	1		/	2		
ЮНЕП	18	6	1		2	1	1	3		1	2	1					
ЮНФПА	112	21	42	11	5	6	7	5	4	2	2	6		/			
ООН-Хабитат	4		2		1							1					
УВКБ	104	41	21	16	3	2	5	4	2	2	2	2	3	/			
ЮНИСЕФ	51	12	14		3	4	3	4	1	4	2	1		/	2		
УНП ООН	7	1	1						3		2						
ЮНОПС	31	13	5		1	3	1	1	3	1			1	/		1	
БАПОР	26	1	6		5	1	1	3		2	1	3	1	/	1		
ООН-женщины	31	1	8	1	1	8	1	2	2	3		1	2	/			
ВПП	88	42	10	6	6		3	2	6	3		3	5	/			1
ФАО	98	84	5		1	1	1		2	1	1	1		/			
МАГАТЭ	10	2		3					2	1	2						
ИКАО	7	3		1					1		2						
МОТ	20	5	3		2	2	1	1		2	2	1				1	
ИМО	6	2	3		1												
МСЭ	1	1															
ЮНЕСКО	29	7	5	2	1	2	1		2	3	2	2		/			1
ЮНИДО	17	9	1				2			3		1	1				
ЮНВТО	3	1									1				1		
ВПС	1	1															
ВОЗ	65	25	18	5	3		1	2	1	1	3	2	1	2		1	
ВМО	2										2						
ВОИС	0																

Источник: Ответы охваченных организаций и доноров на вопросник ОИГ.

Сокращения: AUS – Австралия; BEL – Бельгия; CAN – Канада; CHE – Швейцария; DEU – Германия; EC – Европейская комиссия; ESP – Испания; DNK – Дания; FRA – Франция; GBR – Соединенное Королевство; ITA – Италия; JPN – Япония; NOR – Норвегия; NLD – Нидерланды; SWE – Швеция; USA – Соединенные Штаты.

* Включая ЭКА, ЕЭК, Управление по координации гуманитарных вопросов, УВКПЧ, Управление по планированию программ, бюджету и счетам Секретариата и Службу Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием.

Таблица С

Количество общеорганизационных оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, выполненных правительствами 15 основных стран-доноров и Европейской комиссией за период 2011–2016 годов, с указанием организаций в порядке убывания числа оценок

	Всего по орг.	AUS	BEL	CAN	CHE	DEU	DNK	ESP	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	NOR	SWE	USA	EC
Всего по донорам	447	43	2	14	0	23	29	6	29	119	1	4	35	29	24	30	59
ЮНФПА	77	5		4		6	5		1	24			6	2	4	6	14
Организация Объединенных Наций*	44	6		1			3			9			3	2	5	3	12
УВКБ	37	3				1	4		2	10		2	3	2	2	6	2
ЮНИСЕФ	33	2		2		1	2	4	2	9			2	4	2	0	3
ПРООН	33	2		1		1	2	2	4	8			2	3	3	4	1
ВПП	32	6		1		1	2			9	1		3	3			6
ВОЗ	32	1	1	1		1	2		1	18				1		5	1
БАПОР	18	5				2	2			6			1	1			1
ООН-женщины	16	1		1		1	2			3			2	1	4		1
ЮНЕСКО	16	1		1		2			2	5			1	1		2	1
ЮНЭЙДС	16	2					2		1	3			6	2			
МОТ	15	2	1			1			2	2			1	2	1	1	2
ЮНИДО	14	1				2				1		2	2	3		1	2
ФАО	12	1		1		1			1	5			1	1	1		
ЮНЕП	12	2				1	3		2	1			1	1	1		
МАГАТЭ	6								2							2	2
ЮНКТАД	6					1			2				1				2
ЮНОПС	5									1					1		3
УНП ООН	5	1		1					2								1
ИМО	5	1								3							1
ИКАО	4								2								2
ООН-Хабитат	4	1				1				2							
ВМО	2								2								
ЮНВТО	1								1								
ВПС	1																1
МСЭ	1																1
МТЦ	0																
ВОИС	0																

Источник: Ответы охваченных организаций и доноров на вопросник ОИГ.

Сокращения: AUS – Австралия; BEL – Бельгия; CAN – Канада; CHE – Швейцария; DEU – Германия; ЕС – Европейская комиссия; ESP – Испания; DNK – Дания; FRA – Франция; GBR – Соединенное Королевство; ITA – Италия; JPN – Япония; NOR – Норвегия; NLD – Нидерланды; SWE – Швеция; USA – Соединенные Штаты.

* Включая ЭКА, ЕЭК, Управление по координации гуманитарных вопросов, УВКПЧ, Управление по планированию программ, бюджету и счетам Секретариата и Службу Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием.

Таблица D

Количество общеорганизационных оценок организаций системы Организации Объединенных Наций, выполненных правительствами 15 основных стран-доноров и Европейской комиссией за период 2011–2016 годов, с указанием доноров в порядке убывания активности, выраженной в числе оценок

	<i>Всего по орг.</i>	<i>GBR</i>	<i>EC</i>	<i>AUS</i>	<i>NLD</i>	<i>USA</i>	<i>DNK</i>	<i>FRA</i>	<i>NOR</i>	<i>SWE</i>	<i>DEU</i>	<i>CAN</i>	<i>ESP</i>	<i>JPN</i>	<i>BEL</i>	<i>ITA</i>	<i>CHE</i>
Всего по донорам	451	119	59	43	37	30	29	29	29	24	23	14	6	4	2	1	0
ЮНФПА	77	24	14	5	6	6	5	1	2	4	6	4					
УВКБ	38	10	2	6	3	6	4	2	2	2		1					
ФАО	17	5		3	3			1	1	1	1			2			
ВПП	32	9	6	2	2		2		3		1	2	4			1	
Организация Объединенных Наций*	42	9	12	2	2	3	3		2	5	1	1	2				
ВОЗ	39	18	1	6	3	5	2	1	1		1	1					
ЮНИСЕФ	26	9	3	1		0	2	2	4	2	1	1			1		
ПРООН	33	8	1	5	1	4	2	4	3	3	2						
ЮНОПС	10	1	3	1	2					1	1	1					
ООН-женщины	16	3	1	1	1		2		1	4	2	1					
ЮНЕСКО	19	5	1	2	6	2		2	1								
БАПОР	15	6	1	2	1		2		1		1				1		
МОТ	17	2	2	1	2	1		2	2	1	2			2			
ЮНЕП	12	1		1	1		3	2	1	1	1	1					
ЮНИДО	11	1	2	2	1	1			3		1						
ЮНЭЙДС	8	3					2	1	2								
МАГАТЭ	8		2		1	2		2			1						
МТЦ	4			1	2						1						
ЮНКТАД	4		2					2									
УНП ООН	5		1	1				2				1					
ИКАО	5		2	1				2									
ИМО	4	3	1														
ЮНВТО	1							1									
ООН-Хабитат	4	2		1							1						
ВМО	2							2									
ВПС	1		1														
МСЭ	1		1														
ВОИС	0																

Источник: Ответы охваченных организаций и доноров на вопросник ОИГ.

Сокращения: AUS – Австралия; BEL – Бельгия; CAN – Канада; CHE – Швейцария; DEU – Германия; EC – Европейская комиссия; ESP – Испания; DNK – Дания; FRA – Франция; GBR – Соединенное Королевство; ITA – Италия; JPN – Япония; NOR – Норвегия; NLD – Нидерланды; SWE – Швеция; USA – Соединенные Штаты.

* Включая ЭКА, ЕЭК, Управление по координации гуманитарных вопросов, УВКПЧ, Управление по планированию программ, бюджету и счетам Секретариата и Службу Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием.

Приложение III

Виды оценок, выполняемых донорами (выборка)^a

Австралия

1. Австралийская многосторонняя оценка
2. Оценки эффективности партнерства
3. Многосторонняя балльная карта
4. Обзоры работы региональных или полевых отделений
5. Обзоры проектов
6. Многосторонние оценки эффективности с особым вниманием к результатам

Канада

1. Обзор эффективности деятельности в области развития
2. Ежегодные отчеты-характеристики проектов
3. Оценки фидуциарных рисков

Дания

1. Участие Дании в работе многосторонних организаций, занимающихся вопросами развития и гуманитарной деятельностью
2. Анализ сотрудничества Дании с многосторонними партнерами по деятельности в области развития
3. Организационная стратегия Датского агентства международного развития
4. Среднесрочные обзоры
5. Заключительные оценки проектов

Европейская комиссия

1. Компонентные обзоры
2. Миссии по проверке
3. Мероприятия ориентированного на результаты мониторинга

Франция

1. Оценки многосторонних организаций
2. Оценки на уровне программ и проектов

^a Подготовлено на основе информации, представленной организациями и донорами в своих ответах на вопросник.

Германия

1. Картирование МЭСР многосторонних организаций, занимающихся вопросами развития
2. «Предквалификационные» оценки на уровне региональных и полевых отделений
3. Контрольные посещения МЭСР на проектном уровне
4. Мероприятия Германского агентства международного сотрудничества (АМС) по мониторингу и проверке на проектном или программном уровне

Япония

1. Многосторонняя оценка организаций
2. Административный оперативный обзор
3. Обзоры на проектном уровне и уровне региональных или полевых отделений
4. Оценка контролируемых/добровольных взносов в международные организации

Нидерланды

1. Голландская балльная карта многосторонней оценки
2. Оценки на уровне полевых и региональных отделений и на проектном уровне
3. Обзоры гуманитарной помощи Нидерландов

Норвегия

1. Оценки Норвежским агентством по сотрудничеству в целях развития при Министерстве иностранных дел Норвегии
2. Обзоры проектов и полевых отделений

Швеция

1. Оценки Швецией многосторонних организаций
2. Обзоры проектов Агентством международного сотрудничества в области развития (СИДА)
3. Оценка СИДА полевых отделений

Соединенное Королевство

1. Обзоры МВМР многосторонней деятельности в области развития^b
2. Миссии МВМР по проверке
3. Оценки МВМР соблюдения должной осмотрительности, включая централизованные оценки гарантий

^b Ранее – обзоры многосторонней помощи или оценки многосторонней деятельности в области развития.

4. Коммерческие экспертные обзоры МВМР
5. Обзоры МВМР по функциям внутреннего аудита и расследования
6. Обзоры МВМР по выполнению портфеля
7. Ежегодные обзоры МВМР
8. Обзоры МВМР на уровне проектов, программ и полевых отделений: оценки должной осмотрительности, ежегодные обзоры, обзоры завершения проектов и миссии по проверке

Соединенные Штаты

1. Обзоры Агентства Соединенных Штатов по международному развитию на уровне проектов и на общеорганизационном уровне
2. Обзоры Главного контрольного управления на общеорганизационном уровне и на уровне проектов или программ
3. Обзоры проектов Министерством труда Соединенных Штатов
4. Оценки политики сообщений о злоупотреблениях

Приложение IV

«Большая сделка»

Предназначение «большой сделки» состоит в том, чтобы предоставить больше средств людям, нуждающимся в помощи. За счет повышения эффективности можно перенаправить ресурсы от изнурительной кулуарной деятельности к доставке на передние рубежи. Кроме того, «большая сделка» предусматривает выявление и внедрение общего стандарта открытых данных и общей цифровой платформы, которые будут способствовать повышению транспарентности и процессу принятия решений.

Цели «большой сделки» заключаются в том, чтобы:

- 1) публиковать своевременные, транспарентные, согласованные и открытые высококачественные данные о гуманитарном финансировании в течение двух лет после Всемирного саммита по гуманитарным вопросам в Стамбуле. Организации по оказанию помощи и доноры считают, что МИТП обеспечивает основу для общего стандарта;
- 2) использовать соответствующий анализ данных, объясняя особенности деятельности, организаций, условий и обстоятельств (например, защита, зоны конфликтов и т.д.);
- 3) совершенствовать цифровую платформу и взаимодействовать с сообществом, использующим стандарт открытых данных, с тем чтобы обеспечить:
 - подотчетность доноров и служб реагирования с помощью открытых данных, поддающихся извлечению и анализу;
 - внесение улучшений в процесс принятия решений на основе как можно более полной информации;
 - постепенное сокращение рабочей нагрузки в результате принятия донорами общих стандартных данных для целей некоторых видов отчетности;
 - прослеживаемость финансирования со стороны доноров по всей цепочке транзакций вплоть до конечных служб реагирования и, где это возможно, до затрагиваемых групп населения;
- 4) поддерживать способность всех партнеров получать доступ к данным и публиковать их.

Основные элементы «большой сделки» включают:

- активизацию организациями по оказанию помощи и донорами работы, направленной на:
 - повышение финансовой транспарентности;
 - расширение инструментов поддержки и финансирования, предоставляемых службам первого реагирования;
 - более масштабное использование программирования на основе наличных средств и улучшение координации осуществления таких программ;
- обязательства организаций по оказанию помощи в отношении:
 - периодических обзоров функциональных расходов;
 - более совместных и беспристрастных оценок потребностей;
 - «революции участия»: прислушиваться к мнениям бенефициаров и привлекать их к принятию затрагивающих их решений;

- обязательства доноров в отношении:
 - расширения многолетнего гуманитарного финансирования;
 - сокращения практики целевого финансирования организаций по оказанию гуманитарной помощи;
 - более согласованных и упрощенных требований по отчетности.

Источник: «The Grand Bargain: a shared commitment to better serve people in need»;
«Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap».

Приложение V

Общие элементы пяти всеобъемлющих оценок многосторонних организаций

		Австралия	Нидерланды	Швеция	Соединенное Королевство	МОПАН
Макроуровень	Эффективное лидерство	x		x	x	
	Эффективность управленческих решений руководящего органа	x	x		x	
	Новаторские подходы	x				
	Вероятность преобразований			x	x	
	Усвоение уроков	x				x
	Руководство, ориентированное на результаты	x	x	x	x	x
	Стратегическое руководство	x	x	x	x	x
	Транспарентность и подотчетность	x		x	x	
Оперативный уровень	Коррупция		x	x		
	Осознание соотношения затрат и выгод	x			x	
	Делегирование принятия решений					
	Эффективность работы кадров	x	x	x	x	x
	Функция оценки отдачи и внешних результатов	x	x	x	x	x
	Программирование, основанное на доказательствах					x
	Финансовая подотчетность	x	x	x	x	x
	Транспарентный обмен информацией			x		x
	Функционирование в рамках мандата, международных обязательств	x	x	x	x	x
	Организационная результативность			x		x
Страновой уровень	Поощрение транспарентности среди партнеров	x				
	Соответствие и содействие национальным страновым приоритетам/системам	x		x		x
	Поведение в партнерстве	x	x	x	x	x
	Подход, предусматривающий участие партнеров, маргинализированных групп	x			x	
	Прогресс в деле достижения результатов				x	x
	Актуальность для основных заинтересованных сторон					x
	Результаты на страновом уровне		x	x	x	x
Актуальность для национальных целей доноров в области помощи	Транспарентность, подотчетность выделения средств	x			x	x
	Окружающая среда/изменение климата/устойчивость	x	x	x	x	
	Экономический рост				x	
	Устранение пробелов в политике	x				
	Ненадежность	x			x	
	Гендерная проблематика	x	x	x	x	
	Благое управление		x	x	x	
	Основное внимание бедным странам				x	
	Продовольственная безопасность		x			
	Права человека					
	Гуманитарная деятельность			x		
	ЦРТ	x		x	x	x
	Инвалиды	x				
	Сокращение масштабов бедности	x		x		
	Безопасность/правомочность		x		x	
	Социальное развитие			x		
	Сексуальное и репродуктивное здоровье		x			
	Вода		x			

Источник: OECD, *Multilateral Aid 2013* (Paris, OECD Publishing, 2013), p. 40.

Приложение VI

Сопоставление рейтингов многосторонних учреждений, составленных Австралийским агентством международного развития и Министерством по вопросам международного развития Соединенного Королевства

Акроним	Многостороннее учреждение	Австралийская многосторонняя оценка (март 2012 года)	Обзор многосторонней помощи Соединенного Королевства (апрель 2011 года)	Акроним	Многостороннее учреждение	Австралийская многосторонняя оценка (март 2012 года)	Обзор многосторонней помощи Соединенного Королевства (апрель 2011 года)
АФБР	Африканский банк развития			МОМ	Международная организация по миграции		
АЗБР	Азиатский банк развития			ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу		
КБР	Карибский банк развития			Адаптационный фонд	Адаптационный фонд Киотского протокола		
СЕРФ	Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации			Монреальский протокол	Многосторонний фонд для осуществления Монреальского протокола		
КИФ	Климатические инвестиционные фонды			УВКПЧ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека		
ПРСС	Программы развития Секретариата Содружества			ГРЧИ	Группа по развитию частных инфраструктур		
КГМИСХ	Консультативная группа по международным исследованиям в области сельского хозяйства			УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев		
	Канал расширенного финансирования (Фонд ЦРТ)				ЮНИТЭЙД		

Акроним	Многостороннее учреждение	Австралийская многосторонняя оценка (март 2012 года)	Обзор многосторонней помощи Соединенного Королевства (апрель 2011 года)	Акроним	Многостороннее учреждение	Австралийская многосторонняя оценка (март 2012 года)	Обзор многосторонней помощи Соединенного Королевства (апрель 2011 года)
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития			ФКРООН	Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций		
ОЕГО	Общеввропейская гуманитарная организация			ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций		
Бюджет ЕС	Бюджет Европейской комиссии			ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций		
ЕФР	Европейский фонд развития			ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры		
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация			ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде		
ГАВИ	Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации			ФНРС-РКИКООН	Фонд для наименее развитых стран Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата		
ГЦФРК	Глобальный целевой фонд сохранения разнообразия сельскохозяйственных культур			ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам		
ГЭФ	Глобальный экологический фонд				Организация Объединенных Наций по промышленному развитию		
ГФСБЛП	Глобальный фонд уменьшения опасности бедствий и восстановления			УСРБ ООН	Управление Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий		

Акроним	Многостороннее учреждение	Австралийская многосторонняя оценка (март 2012 года)	Обзор многосторонней помощи Соединенного Королевства (апрель 2011 года)	Акроним	Многостороннее учреждение	Австралийская многосторонняя оценка (март 2012 года)	Обзор многосторонней помощи Соединенного Королевства (апрель 2011 года)
Глобальный фонд	Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией			ЮНМАС	Служба Организации Объединенных Наций по вопросам деятельности, связанной с разминированием		
ГПО	Глобальное партнерство в области образования (ФМТ)			УКГВООН	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов		
МБР	Межамериканский банк развития			УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности		
МККК	Международный Комитет Красного Креста			Фонд миростроительства	Фонд миростроительства Организации Объединенных Наций		
МАР	Международная ассоциация развития			ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения		
МФОКК и КП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца			БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ		
МФК	Международная финансовая корпорация			ООН-женщины	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин		
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития			ВБ	Всемирный банк		
МОТ	Международная организация труда			ВПП	Всемирная продовольственная программа		

Акроним	Многостороннее учреждение	Австралийская многосторонняя оценка (март 2012 года)	Обзор многосторонней помощи Соединенного Королевства (апрель 2011 года)	Акроним	Многостороннее учреждение	Австралийская многосторонняя оценка (март 2012 года)	Обзор многосторонней помощи Соединенного Королевства (апрель 2011 года)
МВФ-ТП	Целевые фонды технической помощи Международного валютного фонда			ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения		

Европейский союз представил следующее разъяснение: «Уникальность роли ЕС среди членов КСР ОЭСР состоит в том, что в сфере содействия развитию он выступает в двух качествах. Хотя ЕС является полноправным членом КСР ОЭСР и самостоятельным донором ОПР с собственной политикой в области развития и собственными ресурсами, для статистических целей он часто представлен в публикациях КСР ОЭСР в качестве многостороннего субъекта. Настоящий доклад отражает эту дихотомию».

Примечание: Иллюстрация выполнена самими авторами на основе показателей результативности по каждому обзору. «Полная луна», или заполненный круг, означает максимально высокий балл, полученный учреждением.

Источник: МВМР (Министерство по вопросам международного развития) (2011 год), Обзор многосторонней помощи, Правительство Соединенного Королевства, Лондон; ААМР (Австралийское агентство международного развития) (2012 год), Австралийская многосторонняя оценка, Правительство Австралии, Канберра.

Источник: OECD, *Multilateral Aid 2013* (Paris, OECD Publishing, 2013), p. 46.

Приложение VII

**Меры, которые надлежит принять участвующим организациям по рекомендациям
Объединенной инспекционной группы
JIU/REP/2017/2**

		Ожидаемое воздействие	КСР ООН	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы														Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
Доклад	Для принятия мер Для информации			Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ	ЮНИСЕФ	УНП	ЮНОПС	БАПОР	ООН-женщины	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ЮНВТО	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
			☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	
			☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	
Рекомендация 1		a	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
Рекомендация 2		g	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
Рекомендация 3		a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Рекомендация 4		a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	
Рекомендация 5		a	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	
Рекомендация 6		a	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	

Условные обозначения: L: рекомендация представляется для принятия решения директивным органом. E: рекомендация представляется для принятия мер исполнительным главой.

☐: рекомендация не требует от этой организации принятия каких-либо мер.

Ожидаемое воздействие: a: повышение прозрачности и подотчетности; b: распространение передовых/наилучших видов практики; c: улучшение координации и сотрудничества; d: обеспечение более строгой последовательности и согласованности; e: совершенствование контроля и соблюдения; f: повышение эффективности; g: существенная экономия финансовых средств; h: повышение результативности; i: иное.

* Согласно перечню в документе ST/SGB/2015/3.