



Организация Объединенных Наций

Обзор функции децентрализованной оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Подготовлен Эйлин А. Кронин



Обзор функции децентрализованной оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Подготовлен Эйлин А. Кронин



Организация Объединенных Наций • Нью-Йорк, 2026 год

Над докладом работали:

Эйлин А. Кронин, Инспектор

Камолмас Джайен, специалист по инспекции и оценке

Ирина Чочирлан, специалист по инспекции и оценке

Элейеба Брикс, помощник по поиску информации

Асянадива Наджва Фазрари, стажер

Содержание

	<i>Стр.</i>
Сокращения и аббревиатуры	iv
I. Введение	1
А. Цели, сфера охвата и ожидаемый результат	1
В. Подход и методология	2
II. Функции централизованной и децентрализованной оценки	3
А. Определения	3
В. Мероприятия по оценке (2021–2025 годы)	7
III. Положение дел в области централизованной оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций	9
А. Место подразделений по централизованной оценке в организационной структуре	9
В. Функциональная и административная независимость	10
С. Ресурсы	11
IV. Институциональные рамки децентрализованной оценки	13
А. Институциональное позиционирование децентрализованной оценки	13
В. Орган, ответственный за нормативное регулирование децентрализованной оценки	14
С. Институциональные механизмы проведения децентрализованных оценок	15
V. Проведение децентрализованных оценок	21
А. Требования в отношении децентрализованных оценок и факторы, определяющие их проведение	21
В. Достоверность децентрализованных оценок	23
С. Использование результатов децентрализованных оценок и их полезность	27
D. Эффективность проведения децентрализованных оценок	30
VI. Перспективы децентрализованной оценки	32
Приложение	
Обзор мер, которые предлагается принять участвующим организациям в связи с рекомендациями Объединенной инспекционной группы	35

Сокращения и аббревиатуры

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
ГЭФ	Глобальный экологический фонд
ИИ	Искусственный интеллект
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИМО	Международная морская организация
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МТЦ	Международный торговый центр
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
«ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
«ООН-туризм»	Всемирная туристская организация
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РПООНСУР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
УСВН	Управление служб внутреннего надзора, Секретариат Организации Объединенных Наций
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций

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
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. По просьбе участвующих организаций этот обзор был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2025 год. Предмет рассмотрения данного обзора относится преимущественно к тематической области «функции подотчетности и надзора» стратегических рамок ОИГ на 2020–2029 годы.
2. Настоящий обзор опирается на результаты предыдущей работы ОИГ, в частности результаты опубликованного в 2014 году последнего обзора ОИГ по данной теме «Анализ функции оценки в системе Организации Объединенных Наций», в котором ОИГ вынесла одну официальную рекомендацию, конкретно касающуюся функции децентрализованной оценки¹.

A. Цели, сфера охвата и ожидаемый результат

3. Поскольку в последнее десятилетие во всех участвующих организациях все чаще проводятся децентрализованные оценки, важно проанализировать, насколько эффективно и результативно используются вкладываемые в эти мероприятия ресурсы и насколько эффективно и результативно прилагаются соответствующие усилия. В этой связи в обзоре разбирается вопрос о том, как можно усовершенствовать функцию децентрализованной оценки с целью получить достоверные, полезные и своевременные фактические данные, стимулировать формирование более развитой культуры, ориентированной на результаты и основанной на использовании фактических данных, повысить эффективность организационного обучения и укрепить подотчетность. В нем рассматриваются институциональные механизмы, ресурсы, потенциал и эффективность функции децентрализованной оценки, а также результативность, достоверность и использование результатов оценки и полученных в ходе ее проведения данных для целей обеспечения подотчетности и обучения. Обзор охватывает исключительно мероприятия по оценке, соответствующие определению оценки, изложенному в нормах и стандартах оценок в системе Организации Объединенных Наций².
4. В обзоре анализируются политика и практика 28 участвующих организаций ОИГ за период с 2021 по 2025 год. Что касается Секретариата Организации Объединенных Наций, то в рамках данного общесистемного обзора охватить практику проведения оценок во всех структурах Секретариата, которых насчитывается более 70, не представляется возможным. Для формирования практического представления было проанализировано шесть избранных структур³ и были отдельно рассмотрены в качестве участвующих организаций ОИГ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) и Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). В обзоре также рассматривается, хотя и менее подробно, положение дел в области централизованной оценки, поскольку анализировать децентрализованную оценку в индивидуальном порядке невозможно. В нем

¹ JIU/REP/2014/6, рекомендация 9 (принята 81 процентом участвующих организаций, 95 процентов из которых сообщили о ее выполнении).

² United Nations Evaluation Group, “Norms and standards for evaluation”, 2016. Доступно на сайте <https://www.unevaluation.org/unevaluation-publications/unevaluation-norms-and-standards-evaluation-un-system>.

³ Европейская экономическая комиссия, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управление по координации гуманитарных вопросов, Управление по координации деятельности в целях развития, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана и Экономическая комиссия для Африки.

освещаются успехи в деле устранения ключевых пробелов, выявленных в докладе ОИГ 2014 года, однако основное внимание уделяется изменениям, произошедшим с 2021 года. С учетом неустойчивости финансовой ситуации, в которой в настоящее время находятся участвующие организации, в данном обзоре поставлена задача обобщить сведения о текущих и ожидаемых изменениях в функциях как централизованной, так и децентрализованной оценки, с тем чтобы его выводы и рекомендации не утратили актуальность на момент публикации в конце 2026 года.

В. Подход и методология

5. Данный обзор проводился в соответствии со статутом и внутренними процедурами ОИГ. В согласовании с применяемым в Группе совместным подходом свой вклад на тех или иных этапах процесса обзора вносили участвующие организации. Для обеспечения актуальности и надежности выводов обзора Инспектор использовала ряд методов сбора качественных и количественных данных из различных источников. Данные и факты, на основе которых составлялся данный обзор, были собраны в период с 1 мая 2025 года по 31 марта 2026 года с помощью следующих инструментов:

- **обширный аналитический обзор и углубленный сравнительный анализ** соответствующей документации, включая политику в области оценки и другие соответствующие директивные документы, годовые доклады, пособия и руководящие принципы, доклады по итогам коллегиального обзора функций оценки и отобранные доклады о децентрализованной оценке;
- **общееорганизационная анкета** для сбора данных о функциях централизованной и децентрализованной оценки всех участвующих организаций;
- **110 полуструктурированных интервью** с 215 лицами, в том числе с должностными лицами из участвующих организаций на уровне штаб-квартиры и региональном и страновом уровнях, выполняющими функции, связанные с оценкой, деятельностью по программам и налаживанием партнерских отношений и функции старших руководителей, а также с представителями доноров;
- **электронный опрос страновых отделений** 13 участвующих организаций в 20 странах с учетом их недавнего опыта проведения оценок рамочных программ Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития (РПООНСУР), страновых программ и проектов. Было получено 146 ответов, причем показатель представления ответов был удовлетворительным — около 60 процентов.

6. Основная трудность заключается в том, что большинство организаций не ведут систематического учета децентрализованных оценок, в том числе их количества, затрат на их проведение и использования их результатов. Это осложняло задачу сопоставить данные различных организаций и определить общий объем этой работы. Данные пробелы восполнялись с помощью интервью и опроса.

7. Инспектор хотела бы выразить признательность всем должностным лицам участвующих организаций ОИГ и другим заинтересованным сторонам, которые внесли вклад, приняв участие в интервью, заполнив общеорганизационную анкету и пройдя опрос. Конфиденциальность респондентов была надлежащим образом сохранена.

8. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ инспекторами ОИГ был проведен внутренний равноуровневый обзор проекта доклада с целью

обеспечить его качество и взвесить предлагаемые рекомендации с учетом коллективного мнения Группы. Доклад в окончательной редакции был подготовлен с учетом всех поступивших замечаний, при этом ответственность за его содержание несет только автор.

9. В ходе исполнения своих профессиональных и этических обязательств члены ОИГ не подвергались никакому внешнему влиянию, которое могло бы сказаться на их независимости, объективности, беспристрастности и профессиональной добросовестности на этапах планирования и выполнения работы и составления настоящего доклада.

10. Были подготовлены два документа: а) настоящий доклад, доступный на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций; и б) выпущенный под условным обозначением [JIU/REP/2026/5 \[Expanded report\]](#) дополнительный аналитический документ, в котором приводятся фактические данные, лежащие в основе настоящего доклада.

11. В докладе сформулированы шесть официальных рекомендаций, одна из которых адресована директивным органам, а пять — исполнительным главам соответствующих организаций. Для облегчения осуществления этих рекомендаций в приложении приводится таблица с указанием того, требуется ли для выполнения той или иной рекомендации принятие мер со стороны директивного органа или исполнительного главы. Помимо официальных рекомендаций, сформулированы 11 выделенных жирным шрифтом неофициальных рекомендаций, в которых содержатся дополнительные предложения и/или которые дополняют официальные рекомендации.

II. Функции централизованной и децентрализованной оценки

12. В настоящем разделе излагаются ключевые определения и приводится обзор мероприятий по оценке за рассматриваемый период и тем самым закладывается основа для анализа в последующих разделах.

A. Определения

13. Двадцать восемь участвующих организаций ОИГ придерживаются различных подходов к функции оценки и используют разные термины и определения. Поскольку одни и те же термины могут иметь в разных организациях разное значение, для целей настоящего обзора используются следующие определения.

14. Под «централизованными оценками» понимаются оценки, которые планируются и проводятся службой или управлением централизованной оценки. Однако согласованного определения того, что представляет собой управление централизованной оценки, не существует, и такие управления значительно различаются по размеру, форме и объему полномочий в зависимости от участвующей организации. С учетом широко распространенных видов практики в настоящем докладе используется следующее рабочее определение:

под управлением или группой централизованной оценки понимается организационная единица, официально учрежденная и функционирующая в соответствии с политикой в области оценки или аналогичным институциональным рамочным документом и обладающая четко определенным кругом полномочий и финансовыми и кадровыми ресурсами для проведения оценок, охватывающих любую сферу деятельности организации. Она отличается от других организационных единиц тем, что ее основная цель

заключается в проведении оценок, и она может состоять из одного оценщика или представлять собой отдельное подразделение, которое в зависимости от потребностей организации может либо существовать как автономная⁴ структура, либо быть встроено в другие организационные подразделения. Не все подразделения по централизованной оценке обладают структурной и/или функциональной независимостью от руководства.

15. В зависимости от своих полномочий подразделение по централизованной оценке может в числе прочего выполнять одну или несколько из следующих функций:

- обеспечивать независимый контроль и надзор для руководящего или директивного органа (функция третьей линии в модели «трех линий защиты» Института внутренних аудиторов)⁵;
- формировать базу данных, полученных по итогам оценок, для использования в процессах принятия решений старшим руководством;
- содействовать организационному обучению и обеспечению подотчетности в рамках различных программ или функций;
- наращивать потенциал в области оценки и способствовать формированию в организации культуры принятия решений на основе фактических данных и управления по результатам.

16. Согласованного определения понятия «децентрализованная оценка» не существует. В широко распространенном общем определении говорится об оценках, проводимых организационными единицами, не относящихся к числу управлений и групп централизованной оценки⁶. Однако такое определение не проясняет специфику данной функции и цель выполнения децентрализованных оценок в рамках организации и не позволяет четко разграничить децентрализованные и централизованные оценки.

17. По итогам анализа политики и практики проведения децентрализованных оценок в участвующих организациях предлагается следующее более всеобъемлющее определение понятия «децентрализованная оценка»⁷:

⁴ Под автономной понимается управление или группа, которое или которая функционирует самостоятельно и не входит в состав другого отдела или управления.

⁵ В рамках модели «трех линий защиты» Института внутренних аудиторов проводится разграничение между руководителями оперативных подразделений (первая линия), функциональными субъектами, обеспечивающими оказание поддержки и мониторинг и формулирующими методические указания для руководства (вторая линия), и функциональными субъектами, обеспечивающими независимый контроль (третья линия). Данная модель была разработана в первую очередь для целей руководства, управления рисками и внутреннего контроля, однако она представляет собой полезный аналитический инструмент, с помощью которого можно получить представление о том, какое место занимают функции децентрализованной и централизованной оценки в общеорганизационных механизмах подотчетности. Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций рекомендовал в документе СЕВ/2014/HLCM/14/Rev.1 принять ранее разработанную Институтом концепцию — модель «трех линий защиты» — с учетом необходимости адаптировать ее к механизмам управления рисками, надзора и подотчетности в системе Организации Объединенных Наций.

⁶ В том числе в определении, содержащемся в последнем издании Группы Организации Объединенных Наций по оценке, посвященном децентрализованным оценкам, “Assessment Framework for Decentralized Evaluation Functions in the UN System” («Система оценки функций децентрализованных оценок в системе Организации Объединенных Наций») (2025 год).

⁷ Что касается вопроса о месте функции децентрализованной оценки в организационной структуре, то ОИГ придерживается позиции, отличной от позиции, изложенной в

под децентрализованными оценками понимаются оценки, выполнение которых планируется, финансируется, поручается и администрируется организационными единицами, не являющимися подразделениями по централизованной оценке. Эти организационные единицы могут действовать на любом уровне организации, в том числе на уровне департаментов штаб-квартиры, региональных отделений, страновых отделений и структур по управлению программами или проектами. В отличие от подразделений по централизованной оценке эти организационные единицы не наделены полномочиями по проведению оценки в масштабах всей организации; сфера охвата их оценок сводится к соответствующим областям ответственности, включая, в частности, проекты, программы, блоки вопросов, темы и межучрежденческие мероприятия;

администрирование и утверждение децентрализованных оценок находятся в ведении линейного руководства, соответственно, такие оценки выполняются по поручению и под управлением функций, которые в структурном и/или административном отношении зависят от оцениваемых мероприятий, программ или проектов. Децентрализованные оценки, как правило, проводятся внешними консультантами, от которых ожидаются профессиональная независимость и беспристрастность и которые обязаны соблюдать действующие организационные стандарты оценки;

децентрализованные оценки являются неотъемлемой частью функции мониторинга и оценки организации и в идеале должны относиться ко второй линии в рамках модели «трех линий защиты» Института внутренних аудиторов. Такие оценки проводятся в первую очередь не в порядке выполнения функций независимого контроля и надзора, которые обычно выполняются подразделением по централизованной оценке на общеорганизационном уровне, а с целью способствовать оперативному обучению, обеспечению подотчетности руководства и внешней подотчетности и сбору фактических данных для совершенствования программ и проектов.

18. Термин «децентрализованная оценка» фигурирует в политике в области оценки 14 организаций (Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международная организация труда (МОТ), Международный союз электросвязи (МСЭ), «ООН-Хабитат», Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА)). Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС) и Всемирный почтовый союз (ВПС) децентрализованные оценки проводят, однако политика в области оценки у них отсутствует. Ряд организаций обозначают мероприятия по оценке различными терминами, которые согласуются с приведенным выше определением децентрализованных оценок, в том числе терминами «оценка, проводимая под руководством

публикации Группы Организации Объединенных Наций по оценке 2025 года “Assessment Framework for Decentralized Evaluation Functions in the UN System” («Система оценки функций децентрализованных оценок в системе Организация Объединенных Наций»).

распорядителя бюджета», «самооценка», «оценка, выполняемая в рамках осуществления проекта» и «заключительный обзор, проводимый по указанию руководства».

19. Исходя из вышеприведенных определений, 20 организаций проводят как централизованные, так и децентрализованные оценки, 5 — только централизованные, 2 — только децентрализованные, а 1 не проводит никаких оценок (см. таблицу 1). Выделяющиеся среди оценок структур Секретариата Организации Объединенных Наций оценки РПООНСУР относятся к категории децентрализованных и рассматриваются как оценки Секретариата Организации Объединенных Наций, поскольку надзор за их проведением осуществляет одна из его структур — Управление по координации деятельности в целях развития⁸. По сравнению с децентрализованными оценками всех структур Секретариата Организации Объединенных Наций тип оценок РПООНСУР официально сформировался раньше остальных.

Таблица 1

Обзор функции оценки в участвующих организациях ОИГ

<i>Организация</i>	<i>Имеется подразделение по централизованной оценке</i>	<i>Проводятся децентрализованные оценки</i>
ФАО	Да	Да
МАГАТЭ	Да	Нет
ИКАО	Да	Да ^a
МОТ	Да	Да
ИМО	Да	Нет
МТЦ	Да	Да
МСЭ	Да ^b	Да
Секретариат Организации Объединенных Наций	Да ^c	Да ^d
ЮНЭЙДС	Да	Нет
ЮНКТАД	Да	Нет
ПРООН	Да	Да
ЮНЕП	Да	Да
ЮНЕСКО	Да	Да
ЮНФПА	Да	Да
ООН-Хабитат	Да	Да
УВКБ ООН	Да	Да
ЮНИСЕФ	Да	Да

⁸ В подготовленных Группой Организации Объединенных Наций по оценке руководящих принципах оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития (2021 год) указывается, что оценки РПООНСУР являются децентрализованными, при этом надзор и техническую поддержку обеспечивает Управление по координации деятельности в целях развития. Доступно по адресу www.unevaluation.org/unesg_publications/guidelines-evaluation-united-nations-sustainable-development-cooperation.

Организация	Имеется подразделение по централизованной оценке	Проводятся децентрализованные оценки
ЮНИДО	Да	Да
УНП ООН	Да	Нет
ЮНОПС	Нет	Да
БАПОР	Да	Да
«ООН-туризм»	Нет	Нет
«ООН-женщины»	Да	Да
ВПС	Нет	Да
ВПП	Да	Да
ВОЗ	Да	Да
ВОИС	Да	Да
ВМО	Да	Да
Итого	25	22

Источник: общеорганизационная анкета ОИГ.

^a Децентрализованная оценка прописана в политике, однако пока не внедрена на практике.

^b С 2026 года.

^c В Секретариате Организации Объединенных Наций функции органа внутреннего надзора, в том числе в контексте оценок, выполняет УСВН, являющееся единственным общеорганизационным функциональным субъектом третьей линии в Секретариате, отвечающим за вопросы оценки. Однако во многих подразделениях Секретариата Организации Объединенных Наций, включая региональные комиссии и отделения вне Централных учреждений, имеются собственные подразделения по оценке, которые не имеют отношения к УСВН, но при этом не выполняют функций третьей линии.

^d Речь идет исключительно об оценках РПООНСУР, выполнение которых согласовывается Управлением по координации деятельности в целях развития.

В. Мероприятия по оценке (2021–2025 годы)

20. В отчетный период подразделения по централизованной оценке 25 организаций⁹ выполнили в общей сложности 1381 централизованную оценку. Расходы на работу этих служб, включая расходы на персонал, составили в общей сложности 423 725 345 долл. США, или примерно 0,19 процента от объема расходов организации¹⁰. Количество децентрализованных оценок, проведенных 22 организациями, не отслеживается должным образом: в 18 организациях, по которым имеются данные, в отчетный период было завершено в общей сложности 3703 децентрализованные оценки, и лишь 12 организаций¹¹ смогли

⁹ Что касается Секретариата Организации Объединенных Наций, то учитываются только доклады об оценке УСВН.

¹⁰ На основе данных о совокупных расходах 22 подразделений по централизованной оценке за период 2021–2024 годов. Секретариат Организации Объединенных Наций из расчета был исключен, поскольку из всех его подразделений по оценке сведения о расходах имелись только по УСВН. ЮНКТАД также была исключена из расчета, поскольку в отчетах Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций ее организационные расходы не отделены от расходов Секретариата Организации Объединенных Наций. Данные об организационных расходах за 2025 год пока отсутствуют.

¹¹ ВОЗ, ВОИС, ВПП, Всемирная метеорологическая организация (ВМО), Международный торговый центр (МТЦ), МОТ, «ООН-женщины», ПРООН, Секретариат Организации

предоставить данные о расходах, которые составили 382 902 998 долл. США, или около 0,24 процента от совокупных расходов этих организаций.

21. Судя по имеющимся данным, ежегодно проводилось в среднем около 1000 оценок, причем число децентрализованных оценок неизменно превышало число централизованных как минимум вдвое. Как представляется исходя из сообщений, уровень расходов на децентрализованные оценки сопоставим с уровнем расходов на централизованные оценки, однако существует вероятность того, что он значительно занижен, поскольку многие организации не ведут учет своих расходов, а имеющиеся данные зачастую не учитывают затраты рабочего времени персонала на администрирование этого процесса. Данные по конкретным организациям см. на рисунках I и II ниже и в дополнительном аналитическом документе ([JIU/REP/2026/5 \[Expanded report\]](#)).

Рисунок I

Количество оценок, проведенных участвующими организациями ОИГ (2021–2025 годы)



Источник: общеорганизационная анкета ОИГ.

Объединенных Наций (оценки РПООНСУР), ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ и ЮНФПА. В отчетный период ИКАО и МСЭ децентрализованных оценок еще не проводили.

Рисунок II
Расходы участвующих организаций ОИГ на оценку¹² (2021–2025 годы)
 (В долл. США)



Источник: общеорганизационная анкета ОИГ.

III. Положение дел в области централизованной оценки в организациях системы Организации Объединенных Наций

22. С 2014 года подразделения по централизованной оценке участвующих организаций ОИГ претерпели существенные изменения. Хотя основное внимание в данном обзоре уделяется децентрализованной оценке, подразделения по централизованной оценке по-прежнему играют ключевую роль в определении порядка работы этой функции и ее поддержке. Поскольку эти механизмы продолжают претерпевать изменения, сделанные здесь заключения отражают положение дел по состоянию на начало 2026 года. В данном разделе сравниваются действующие механизмы и механизмы, которые рассматривались в выводах обзора ОИГ 2014 года, и приводится контекстуальная информация, необходимая для анализа децентрализованной оценки¹³. Данные по организациям доступны в дополнительном аналитическом документе ([JIU/REP/2026/5 \[Expanded report\]](#)).

A. Место подразделений по централизованной оценке в организационной структуре

23. Место подразделений по централизованной оценке в организационной структуре до сих пор окончательно не определено, поскольку организации продолжают адаптировать эту функцию к меняющимся потребностям. В Объединенной программе Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), УВКБ ООН и ЮНКТАД подразделения по централизованной

¹² Объем расходов на проведение централизованной оценки включает как расходы на мероприятия по оценке, так и расходы по персоналу.

¹³ Что касается Секретариата Организации Объединенных Наций, то в данном разделе речь идет исключительно об УСВН как подразделении по централизованной оценке Секретариата.

оценке, которые ранее были совмещены с подразделениями административного управления или программными структурами, теперь представляют собой автономные службы. Растет число организаций, в которых функция централизованной оценки выделена в отдельное подразделение в составе службы внутреннего надзора с целью либо укрепить ее автономность в рамках комплексных структур (ВОИС, Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ)), либо объединить прежде автономные службы в целях экономии средств («ООН-женщины», Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)). Из таких организаций, как ВПС, Всемирная туристская организация («ООН-туризм»), МСЭ и ЮНОПС, в которых в 2014 году подразделение по централизованной оценке отсутствовало, созданием такого подразделения занимается только МСЭ. Как отмечалось ранее¹⁴, **Инспектор рекомендует ЮНОПС и ВПС рассмотреть возможность создания функционального субъекта, который будет осуществлять надзор за проведением оценок и формулировать директивные указания по вопросам оценки.**

24. По итогам обзора ОИГ 2014 года было установлено, что место в организационной структуре определялось преимущественно такими критериями, как независимость, результативность, актуальность и полезность; недавние изменения свидетельствуют о том, что в настоящее время более значимую роль играют финансовые соображения. В некоторых случаях соответствующие изменения в политику в области оценки вносились после реструктуризации. Так, в ВОЗ функция оценки, ранее выделенная в автономную службу, в 2025 году была вновь совмещена с надзорной функцией, а в «ООН-Хабитат» служба, прежде действовавшая автономно, теперь находится в административном подчинении Отдела внутриорганизационного управления.

В. Функциональная и административная независимость

25. В ходе обзора была проанализирована административная и функциональная независимость подразделений по централизованной оценке с использованием тех же ключевых параметров, что и в обзоре 2014 года. Поскольку существует несколько степеней независимости, по этим параметрам определяется не абсолютная степень, а относительная.

26. Степень функциональной независимости повысилась: в настоящее время возможность самостоятельно определять свои программы оценки без управленческого вмешательства имеют 15 подразделений по централизованной оценке, тогда как в 2014 году такая возможность была у 11 подразделений. Из 24 подразделений по централизованной оценке все, кроме подразделений Международной морской организации (ИМО) и Международного торгового центра (МТЦ), могут выпускать доклады об оценке и другие документы без участия руководства¹⁵.

27. Кроме того, расширилась роль руководящих органов в отборе и назначении руководителей подразделений по оценке. В 8 из 12 автономных служб централизованной оценки к процессу назначения руководителя привлекается их руководящий орган. Из них единственной организацией, в политике которой предусмотрено, что назначение Директора по вопросам оценки утверждает

¹⁴ В документе [JIU/REP/2017/4](#) Инспектор рекомендовала ВПС разработать политику в области оценки и план работы; в документе [JIU/REP/2018/3](#) было отмечено, что у ЮНОПС отсутствует политика в области оценки и функция оценки, поскольку ее оценки проводятся партнерами. Однако сейчас дела обстоят иначе.

¹⁵ Однако группа по оценке ООН-Хабитат сообщает, что на практике это правило не всегда соблюдается в полной мере.

Исполнительный совет, является ВПП. В остальных семи организациях — Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), ПРООН, Секретариате Организации Объединенных Наций (Управление служб внутреннего надзора (ОИОС)), УВКБ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ЮНЭЙДС — для таких назначений, производимых исполнительными главами, требуются консультации с руководящим органом. В целом, однако, в настоящее время по сравнению с 2014 годом число организаций, в которых руководителя подразделения по оценке назначают без участия руководящего органа, выросло. Эта тенденция наблюдается преимущественно в тех организациях, включая ВОЗ и «ООН-женщины», в которых подразделения по оценке, ранее функционировавшие автономно, интегрированы в состав более широких надзорных или иных структур.

28. Лишь в 10 из 25 организаций, в которых имеется подразделение по централизованной оценке¹⁶, одновременно ограничен срок полномочий руководителя подразделения по оценке и предусмотрен запрет на повторный прием на работу в организацию. **Инспектор напоминает организациям, что благодаря таким ограничениям сужается круг реальных или предполагаемых карьерных стимулов, способных повлиять на беспристрастность руководителей подразделений по оценке, и, как следствие, повышается степень их независимости.**

29. Что касается административной независимости, то 17 подразделений по централизованной оценке сообщили, что они осуществляют контроль за использованием выделенных им финансовых и кадровых ресурсов, включая подбор персонала и консультантов и утверждение периодических административных заданий. Подразделения в остальных семи организациях — МТЦ, ООН-Хабитат, УВКБ, ФАО, ЮНЕП, ЮНКТАД и ЮНЭЙДС — сообщили о наличии ограничений в этом отношении.

С. Ресурсы

30. Со времени публикации обзора ОИГ в 2014 году политика в области оценки во всех учреждениях системы Организации Объединенных Наций заметно усовершенствовалась в плане подхода к вопросам ресурсного обеспечения: если раньше функции, для выполнения которых не было достаточного количества ресурсов, финансировались на нестабильной и ситуативной основе, то теперь выработаны официально закрепленные бюджетные нормы. Девять организаций прямо ссылаются в своей политике на рекомендованный ОИГ в 2014 году контрольный параметр, равный 0,5–3 процента от бюджета организации, а многие другие установили в контексте финансирования централизованных и децентрализованных оценок свои собственные процентные целевые показатели, величина которых варьируется: в верхней части диапазона — 2–3 процента («ООН-женщины», Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) и ЮНЕСКО), в средней — около 1 процента (ВОЗ, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ЮНЭЙДС), а в нижней — еще меньше (БАПОР, ВПП и ФАО). Кроме того, в политике организаций все чаще проводится разграничение между финансированием основной деятельности служб централизованной оценки и обязательными бюджетными статьями на выполнение оценок в рамках внебюджетных проектов, а ряд организаций (ВПП, МОТ, ФАО и ЮНИСЕФ) учредили совместные или целевые фонды с различными целями, например для обеспечения экономии за счет эффекта масштаба, во избежание

¹⁶ В случае Секретариата Организации Объединенных Наций речь идет об УСВН.

перекрестного субсидирования и для проведения тематических и совместных оценок и оценок воздействия.

31. Однако до сих пор фиксируются существенные расхождения между программными обязательствами и их практической реализацией. В 2021–2023 годах большинство организаций получали запрашиваемые ассигнования, размер которых часто был меньше нормы, однако с 2024 года выросло число организаций, сообщающих о дефиците средств, что сопровождалось введением моратория на заполнение должностей или понижением класса должностей и значительным уменьшением объема ресурсов, не связанных с должностями¹⁷. В масштабах всей системы наблюдается тенденция к пропорциональному сокращению: средняя доля расходов на проведение централизованной оценки незначительно уменьшилась с 0,30 процента в 2012–2013 годах до 0,28 процента в 2023–2024 годах. В 12 организациях отмечался рост этого показателя, однако во многих других организациях, в том числе в тех, где ранее уровень инвестиций был выше, было зафиксировано его снижение. В целом ситуация вызывает обеспокоенность: ужесточение нормативных требований пока не привело к налаживанию предсказуемого выделения средств, что ставит под угрозу устойчивость и независимость данной функции.

32. Что касается людских ресурсов, то в подразделениях по централизованной оценке увеличилась численность персонала и вырос уровень занимаемых должностей. В период с 2012 по 2025 год уровень укомплектования штатов в 25 участвующих организациях вырос примерно на 73 процента — с 197,95 до 343,10 штатной единицы. Зафиксирован значительный рост в ряде организаций, в том числе в ПРООН (с 24 до 47), ЮНИСЕФ (с 17 до 26), УНП ООН (с 5 до 11) и ВПП (с 19 до 58), причем некоторые из них также привлекали лиц, не являющихся сотрудниками, из числа своих долгосрочных партнеров¹⁸. Увеличилась численность сотрудников всех категорий специалистов, однако численность сотрудников категории общего обслуживания, несмотря на расширение штата в целом, в абсолютном выражении практически не изменилась, что свидетельствует об уменьшении их доли в общем количестве сотрудников. В процентном выражении наиболее стремительный рост численности наблюдался среди сотрудников более низких классов категории специалистов (С-1–С-3), тогда как число сотрудников средних и высоких классов (С-4 и выше) и сотрудников на должностях уровня директора росло более умеренными темпами. Однако к этим тенденциям следует относиться с осторожностью, поскольку количество проводимых централизованных оценок, несмотря на расширение штата, в целом не изменилось, а ввиду таких факторов, как использование цифровых инструментов, дистанционный сбор данных и меняющиеся мандаты, численность персонала является неидеальным показателем адекватности укомплектования. Кроме того, сохраняются определенные диспропорции: по сообщениям, в УВКБ ООН в 2025 году было занято значительно меньше специалистов по оценке (12), чем в аналогичных гуманитарных организациях, таких как ЮНИСЕФ (21) и ВПП (34).

¹⁷ Финансовые средства, не привязанные к штатным должностям.

¹⁸ Сфера охвата и мандат подразделений по централизованной оценке существенно различаются, поэтому при сравнении их кадрового состава и бюджетов следует учитывать эти различия.

IV. Институциональные рамки децентрализованной оценки

33. В обзоре ОИГ 2014 года был сделан вывод о том, что в большинстве организаций четко очерченные институциональные рамки для децентрализованной оценки отсутствовали, что обуславливало слабость этой функции. В настоящем разделе рассматриваются достигнутые с 2014 года успехи в области институционализации данного процесса в качестве одной из ключевых организационных функций.

A. Институциональное позиционирование децентрализованной оценки

34. До сих пор не во всех организациях проводится четкое разграничение между функциями децентрализованной и централизованной оценки, причем во многих директивных рамочных документах цель и институциональный статус децентрализованной оценки четко не определены. Обе эти функции в конечном счете служат целям обучения и обеспечения подотчетности, но служат они по-разному, на разных уровнях и для разных пользователей. Это различие имеет основополагающее значение при определении ответственных за проведение оценок, порядка их ресурсного обеспечения и выполнения и того, как используются их результаты. Когда это различие прописано четко, линейные руководители понимают, что децентрализованная оценка входит в сферу их обязанностей по обеспечению подотчетности и обучения, что побуждает их активнее участвовать в процессе ее выполнения и использовать полученные по ее итогам результаты.

35. Из 20 организаций, проводящих как централизованные, так и децентрализованные оценки, 13 признают, что отличительные особенности децентрализованной оценки не сводятся к тому, кто ее выполняет, а включают, как правило, ее сферу охвата, уровень и целевое назначение: централизованные оценки позиционируются как стратегические общеорганизационные мероприятия, а децентрализованные — как мероприятия, призванные способствовать оперативному обучению и обучению по программам, обеспечению подотчетности и совершенствованию работы линейных руководителей. Хотя в политике ВОЗ, МОТ, МСЭ, ФАО, ЮНЕП и ЮНИСЕФ эти два вида оценки разграничиваются на структурном или административном уровне, в ней не прописывается, чем именно они отличаются друг от друга по своему назначению, кругу предполагаемых пользователей или вкладу в организационное обучение и обеспечение подотчетности, вследствие чего у этих организаций нет надлежащей директивной базы для формирования согласующихся между собой и при этом отдельных, дополняющих друг друга и имеющих соответствующие ответственные структуры видов практики проведения обеих оценок.

36. Лишь ВПП, Всемирная метеорологическая организация (ВМО), ПРООН и УВКБ ООН не только признают самостоятельную ценность децентрализованной оценки, но и четко указывают в своих документах, регламентирующих обеспечение подотчетности или управление общеорганизационными рисками, что инициирование линейным руководством проведения децентрализованных оценок является функцией, относящейся ко второй линии. В ЮНИДО децентрализованные оценки (называемые самооценками) классифицируются как функции первой и второй линии, поскольку они могут проводиться как ответственными

должностными лицами¹⁹, так и внешними консультантами. Инспектор рекомендует участвующим организациям, которые еще не сделали этого, рассмотреть возможность напрямую закрепить положение децентрализованной оценки в качестве функции второй линии и тем самым четко обозначить, что основную ответственность за инициирование таких оценок несет не подразделение по централизованной оценке, а линейное руководство, и обеспечить защиту особой роли подразделения по централизованной оценке в качестве функции третьей линии. Если это различие не уточнить, граница между этими видами оценки сотрется, что может подорвать представление о независимости подразделения по централизованной оценке.

37. В МОТ и ЮНЕП децентрализованные оценки рассматриваются скорее как одна из делегируемых функций подразделения по централизованной оценке. Службы централизованной оценки этих организаций сохраняют за собой право окончательного утверждения и могут вносить изменения в доклады об оценке или возвращать их внешним оценщикам, и линейные руководители ответственность за эти процессы не несут. Механизм ЮНЕП напоминает механизм оценки проектов УНП ООН, однако УНП ООН не относит эти оценки к категории децентрализованных, что является более честным подходом с учетом того, что ответственность за заключительный документ фактически несет служба централизованной оценки.

В. Орган, ответственный за нормативное регулирование децентрализованной оценки

38. Необходимо четко обозначать орган, ответственный за нормативное регулирование децентрализованной оценки, чтобы гарантировать при выполнении всех оценок вне зависимости от подразделения, поручившего их провести, соблюдение стандартов, качество, надзор и подотчетность на последовательной основе. Такая структура должна нести общеорганизационную ответственность за разработку институциональных механизмов и стандартов функции, а в ее обязанности должны входить установление норм, обеспечение качества посредством наращивания соответствующего потенциала и осуществление контроля за сферой охвата оценки и использованием ее результатов, и при этом данная структура не должна администрировать проведение отдельных оценок. В идеале орган, ответственный за нормативное регулирование, создает условия, благоприятствующие выполнению этой функции, и предоставляет соответствующие гарантии, обеспечивая сбалансированный учет организационных стандартов и принципов ответственности и самостоятельности, с тем чтобы децентрализованная оценка не рассматривалась как простая формальность для соблюдения требований, а была подлинным инструментом линейного руководства.

39. Среди охваченных обзором организаций 12 в своей политике в области оценки назначили органом, ответственным за мероприятия по оценке в целом, свое подразделение по централизованной оценке, что подразумевает, что данное подразделение контролирует проведение и централизованных, и децентрализованных оценок. Только в трех организациях прямо предусмотрено нормативное регулирование мероприятий по децентрализованной оценке (БАПОР, «ООН-женщины» и ООН-Хабитат). В МОТ сфера ответственности

¹⁹ Оценки, проводимые должностными лицами этих организаций, могут не соответствовать определению оценки, сформулированному Группой Организации Объединенных Наций по оценке.

подразделения по оценке является более узкой и распространяется только на те децентрализованные оценки, выполнение которых носит обязательный характер.

40. ПРООН и ЮНИСЕФ внедряют модель, предполагающую обеспечение совместной подотчетности на основе общеорганизационного подхода. В ПРООН ответственность распределяется между службой централизованной оценки, за которой сохраняются нормативные полномочия в отношении стандартов оценки и проверки качества, и Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ, в обязанности которого входят содействие повышению качества децентрализованных оценок, укрепление потенциала служб децентрализованной оценки в области оценки и отслеживание хода достижения соответствующих общеорганизационных показателей. В ЮНИСЕФ за службой оценки сохраняются нормативные полномочия в отношении политики в области оценки, стандартов оценки и контроля качества оценки, в то время как директора отделов, региональные директора и представители страновых отделений имеют четко определенные управленческие обязанности в отношении обеспечения ресурсами, укомплектования штатов, выполнения рекомендаций по итогам децентрализованных оценок и использования результатов этих оценок. Модели обеспечения совместной подотчетности могут способствовать расширению ответственности, однако при их внедрении необходимо во избежание пробелов в сфере подотчетности четко разграничивать функции и обязанности.

41. В шести организациях (ВОИС, ВПС, МСЭ, ФАО, ЮНИДО и ЮНОПС) орган, ответственный за нормативное регулирование децентрализованных оценок, четко не определен. Инспектор обращает внимание на то, что в отсутствие органа, ответственного за установление стандартов проведения децентрализованной оценки, обеспечение ее качества и осуществление контроля за сферой ее охвата и использованием ее результатов, поддерживать слаженность мероприятий в рамках функции децентрализованной оценки и ее достоверность может быть затруднительно.

42. Ожидается, что повысить уровень транспарентности и подотчетности позволит выполнение следующей рекомендации.

Рекомендация 1

К концу 2027 года исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует пересмотреть свою политику с целью: а) включить в свои документы, регламентирующие обеспечение подотчетности, четкое определение децентрализованной оценки; б) назначить орган, ответственный за нормативное регулирование децентрализованных оценок; и с) разграничить функции и обязанности на всех ключевых этапах проведения децентрализованных оценок.

С. Институциональные механизмы проведения децентрализованных оценок

43. В политике всех участвующих организаций подразделения по децентрализованной оценке, как правило, представлены как функционально децентрализованные службы, при этом за вопросы планирования, бюджетирования, администрирования и использования результатов оценки отвечает подразделение, поручающее провести оценку. Однако на практике степень участия подразделений

по централизованной оценке в процессе выполнения децентрализованной оценки варьируется.

44. Выделяются три основные конфигурации. В ИКАО, МОТ, МСЭ, МТЦ и ЮНЕП подразделения по централизованной оценке в обязательном порядке привлекаются на ключевых этапах в течение всего процесса, в частности при утверждении планов работы, круга ведения и доработке докладов об оценке, причем МОТ с учетом столь высокой степени вовлеченности описывает свою конфигурацию как «гибридная модель децентрализованной оценки». В трех организациях подразделения по централизованной оценке участвуют только на определенных этапах. В ФАО в соответствии с требованиями доноров в отношении соблюдения предписаний предварительным рассмотрением рабочих планов и круга ведения занимается служба оценки, а в случае оценок РПООНСУР круг ведения рассматривается и утверждается в соответствии с руководящими указаниями²⁰ Управлением по координации деятельности в целях развития Секретариата Организации Объединенных Наций. В УВКБ ООН подразделение по централизованной оценке должно утверждать заключительные доклады перед их публикацией. В остальных организациях ответственность полностью лежит на подразделениях, поручающих провести оценку, а подразделения по централизованной оценке выполняют консультативные функции, занимаясь в основном подготовкой рекомендаций, наращиванием потенциала и обеспечением качества. В таблице 2 приводятся данные о степени вовлеченности подразделений по централизованной оценке в процесс проведения децентрализованной оценки.

Таблица 2

Институциональные механизмы проведения децентрализованной оценки в участвующих организациях ОИГ

Модель	Описание	Организация
Процесс оценки децентрализованный, требуется окончательное утверждение службой или группой централизованной оценки	Подразделения, поручающие провести децентрализованную оценку, управляют процессом ее проведения, но не обладают полномочиями для самостоятельного принятия решений на большинстве ключевых этапов цикла или на всех этапах	ИКАО, МОТ, МСЭ, МТЦ, ЮНЕП (5)
Централизованный контроль на начальных этапах	На этапе планирования и/или разработки структуры децентрализованных оценок требуется одобрение со стороны службы или группы централизованной оценки; на последующих этапах работа ведется в децентрализованном порядке	Секретариат Организации Объединенных Наций (Управление по координации деятельности в целях развития), ФАО (2)
Централизованный контроль на этапе подготовки заключительного документа	На этапе подготовки заключительного доклада о децентрализованной оценке требуется окончательное утверждение или одобрение со стороны службы или группы централизованной оценки; на	УВКБ ООН (1)

²⁰ См. руководящие принципы Группы Организации Объединенных Наций по оценке, касающиеся оценки Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития (2021 год).

Модель	Описание	Организация
	предшествующих этапах работа ведется в децентрализованном порядке	
На всех этапах работа ведется в функционально децентрализованном порядке	Подразделения, поручающие проведение децентрализованную оценку, имеют полный контроль над всеми этапами процесса оценки	БАПОР, ВМО, ВОЗ, ВОИС, ВПП, ВПС, «ООН-женщины», ООН-Хабитат, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ЮНФПА (14)

Источник: общеорганизационная анкета ОИГ.

45. По-разному в организациях решается и вопрос о том, кто несет ответственность за формирование потенциала в области оценки. В 10 организациях, имеющих значительное присутствие на местах, потенциал в области оценки сформирован на региональном уровне, ближе к местам проведения большинства децентрализованных оценок, однако при этом выделяются две различные модели распределения ответственности (см. таблицу 3). В рамках первой модели (используется в ВОЗ, МОТ, ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА) ответственность за формирование регионального технического потенциала для проведения децентрализованных оценок полностью или в значительной степени лежит на региональных отделениях, причем ЮНИСЕФ также располагает потенциалом в области оценки на страновом уровне: эти организации держат собственный штат оценщиков и руководят их деятельностью, а роль служб централизованной оценки ограничивается установлением норм, разработкой методических указаний и наращиванием общеорганизационного потенциала в области оценки в целом. При такой модели обеспечивается подлинная ответственность линейного руководства за данную функцию²¹. В рамках второй модели (используется в ВПП, «ООН-женщины», УВКБ, ФАО и ЮНЕСКО) региональный потенциал в области оценки по-прежнему обеспечивается подразделением по централизованной оценке, которое направляет в регионы собственный персонал.

²¹ Частичным исключением является МОТ: ее подразделение по централизованной оценке до сих пор контролирует процесс выполнения децентрализованной оценки, назначение региональных оценщиков и их деятельность, следовательно, то, что ответственность за формирование кадрового потенциала в области оценки делегируется на региональный уровень, не означает, что данная функция полностью децентрализована.

Таблица 3

Людские ресурсы, обладающие экспертными знаниями в области оценки, на региональном и страновом уровнях, 2025 год

Организация	Должности	Характер задач и доля рабочего времени, затрачиваемого на мероприятия, связанные с децентрализованной оценкой	Прямое подчинение		
			службе централизованной оценки	региональному отделению	страновому отделению
ФАО	Оценщики (направленные в регионы)	15–20 процентов, оказание технической помощи по мере необходимости	Да	Нет	Нет
МОТ	Специалисты по региональной оценке	Полная ставка, оказание технической помощи	Непрямое	Да	Нет
ПРООН	Советники по региональной оценке	20–40 процентов, оказание технической помощи, в основном региональным координаторам по мониторингу и оценке	Да	Нет	Нет
	Региональные специалисты по мониторингу и оценке/управлению по результатам/оценке	20–40 процентов, оказание технической помощи и наращивание потенциала страновых отделений	Нет	Да	Нет
ЮНЕСКО	Региональные оценщики	Полная ставка, оказание технической помощи либо управление децентрализованными оценками	Да	Непрямое	Нет
ЮНФПА	Региональные советники по планированию, мониторингу и оценке	20 процентов, оказание технической помощи	Непрямое	Да	Нет
УВКБ ООН	Старшие региональные оценщики	50 процентов, оказание технической помощи	Да (непрямое до 2024 года)	Непрямое (прямое до 2024 года)	Нет
ЮНИСЕФ	Советники по региональной оценке	Полная ставка, оказание технической помощи, в основном страновым оценщикам и координаторам по мониторингу и оценке	Непрямое	Да	Нет
	Специалисты по многострановой оценке; (страновые) оценщики	Полная ставка, оказание технической помощи либо управление децентрализованными оценками	Нет	Непрямое	Да
«ООН-женщины»	Специалисты по региональной оценке	20 процентов, оказание технической помощи	Да	Нет	Нет
ВПП	Региональные оценщики	Полная занятость	Да ^a	Нет	Нет

Организация	Должности	Характер задач и доля рабочего времени, затрачиваемого на мероприятия, связанные с децентрализованной оценкой	Прямое подчинение		
			службе централизованной оценки	региональному отделению	страновому отделению
ВОЗ	Специалисты по оценке/планированию/техническим вопросам	25–100 процентов, оказание технической помощи либо управление децентрализованными оценками	Нет	Да	Нет

Источник: общеорганизационная анкета ОИГ.

^a До 2025 года большинство региональных оценщиков подчинялись соответствующим региональным отделениям.

46. Когда ответственность за формирование потенциала в области оценки возлагается не на подразделение по централизованной оценке, а на другие субъекты, это является признаком более высокого уровня зрелости функции децентрализованной оценки. Для того чтобы выйти на этот уровень и поддерживать его, необходимо разрабатывать в централизованном порядке нормы и директивные указания, налаживать предоставление технической помощи на местах и осуществлять стратегически обоснованные инвестиции в развитие потенциала с опорой на директивный рамочный документ, в котором содержатся четкие положения о распределении ролей, стандартах качества, механизмах поддержки, распределении обязательств применительно к кадровому обеспечению и финансированию, обучении и механизмах, стимулирующих использование результатов оценки. Такой уровень зрелости указывает на то, что ряду вопросов, включая инвестиции в повышение эффективности управления по результатам, формирование культуры оценки и развитие потенциала в области мониторинга и оценки, уделяется пристальное внимание на институциональном уровне, следовательно, акцент в работе подразделений по централизованной оценке может быть смещен в сторону выполнения благоприятствующей роли. В качестве наиболее наглядного примера можно привести ПРООН, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, где средства в развитие и поддержание собственного штата оценщиков вкладывают большинство региональных и страновых отделений, что свидетельствует о по-настоящему децентрализованном характере функции.

47. Что касается организаций, в которых подразделения по централизованной оценке по-прежнему активно вовлечены в проведение отдельных децентрализованных оценок, то, по словам респондентов из числа сотрудников подразделений по централизованной оценке, такое положение дел сложилось в порядке управления рисками с целью решить проблемы, связанные с неравномерным распределением потенциала подразделений, поручающих провести децентрализованную оценку, неоднородным качеством, репутационными рисками и требованиями доноров, и это не говорит о том, что в той или иной организации принято иное толкование понятия «децентрализованный характер». Считается, что подразделения, поручающие провести оценку, могут полностью контролировать все этапы процесса децентрализованной оценки только при наличии надлежащего потенциала в области управления, надежных систем мониторинга и устойчивой культуры оценки и управления по результатам. В то же время респонденты признают, что даже если подразделения по централизованной оценке играют ограниченную роль, это уже может отрицательно сказаться на формировании у подразделений, поручающих провести оценку, чувства ответственности за проведение децентрализованной оценки и понимания ее цели и пользы.

48. Эти выводы позволяют получить наглядное представление о том, по какому пути должно пойти развитие функции децентрализованной оценки. Инспектор подчеркивает, что более непосредственное предоставление централизованной

поддержки уместно в тех случаях, когда культура оценки и соответствующий потенциал находятся на начальном этапе формирования, однако такая поддержка должна оказываться не в порядке осуществления контроля, а с целью стимулировать развитие потенциала. Цель должна заключаться в том, чтобы функция децентрализованной оценки по мере повышения уровня ее зрелости приобретала подлинную автономность и в итоге стала не процедурой, выполняемой по требованию в централизованном порядке, а внутренним инструментом линейных руководителей. Организациям, в которых подразделения по централизованной оценке до сих пор вовлечены в работу на ключевых этапах проведения децентрализованной оценки, следует составить четкий план, предусматривающий постепенный отказ от такого распределения оперативных функций и переориентации этих подразделений на выполнение функций органов, на которых возложена нормативная ответственность за соблюдение стандартов и качество. Таким образом, за подразделениями по централизованной оценке сохранится роль контролирующего подразделения, относящаяся к третьей линии, а функция децентрализованной оценки выйдет на надлежащий уровень зрелости в качестве полноценной функции второй линии.

49. Для целей содействия усилению координации, наращиванию потенциала второй линии в области управления децентрализованными оценками и более четкому определению ролей и обязанностей подразделений по централизованной оценке предлагается следующая рекомендация.

Рекомендация 2

К концу 2028 года исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует продумать подход к укреплению функции децентрализованной оценки в качестве зрелой функции второй линии, предусматривающий разработку механизмов управления, стандартов качества, порядка выделения целевых ресурсов, директивных указаний и мер наращивания потенциала.

V. Проведение децентрализованных оценок

A. Требования в отношении децентрализованных оценок и факторы, определяющие их проведение

50. Проведение децентрализованных оценок, как правило, поручается по трем различным, иногда накладывающимся друг на друга причинам, связанным с: а) установленными политикой нормами охвата; б) требованиями доноров; и в) потребностями подразделения, поручающего провести оценку, в области подотчетности, обучения и корректировки курса. На практике проведение оценок инициируется в первую очередь в связи с установленными политикой нескольких организаций нормами охвата, а если при ее проведении еще и выполняются требования доноров, об этом отдельно не сообщается, поэтому относительный показатель оценок, выполненных по требованию доноров, скорее всего, занижен. По информации 12 организаций, отслеживающих причины, по которым поручается проводить децентрализованные оценки, около 82 процентов таких оценок были инициированы в связи с установленными политикой нормами охвата, а 24 процента — в связи с требованиями доноров, при этом некоторые оценки были инициированы по обоим причинам. Все или почти все децентрализованные оценки в МОТ, УВКБ ООН, ЮНЕСКО и ЮНФПА, равно как и все оценки в РПООНСУР, выполнялись в связи с требованиями политики. Данные, полученные по результатам интервью и опросов, являются неполными, однако они подтверждают, что децентрализованные оценки инициировались преимущественно по требованию извне.

51. Обязательные минимальные требования в отношении децентрализованных оценок значительно варьируются в зависимости от организации и отличаются от требований в отношении оценок, которые инициируются по требованию доноров и считаются обязательными во всех организациях. В случае оценок проектов, как правило, выделяется шесть категорий требований, которые не всегда являются взаимоисключающими и могут встречаться в различных комбинациях: а) наиболее распространенная категория — требования, связанные с бюджетными пороговыми величинами, иногда имеющими несколько уровней, причем при достижении более высокой пороговой величины оценка проводится в иной форме либо в иных количествах (например, БАПОР, ИКАО, МОТ, ПРООН); б) требования, связанные с нормами о периодичности проведения оценки, привязанными к программным циклам, численности персонала или разновидности чрезвычайной ситуации (например, ВПП, «ООН-женщины», УВКБ ООН, ЮНИСЕФ); в) требования, связанные с применением подхода, по умолчанию предполагающего оценку всех проектов, не отобранных для централизованной оценки по тем или иным причинам (например, ЮНИДО); г) требования, связанные с применением подхода к отбору на основе критериев, при котором проекты выбираются с учетом таких факторов, как стратегическая значимость, требования доноров или географический охват (например, ВОЗ, ЮНЕП); д) требования, связанные с вопросами управления или мандатами и вытекающие из решений руководящих органов (например, ВОИС); и е) требования рекомендательного или неофициального характера, когда проведение децентрализованной оценки рекомендуется, но не является обязательным (например, ВМО), либо когда политика в области оценки отсутствует (например, ВПС, МСЭ, ЮНОПС). Что касается оценок страновых программ, то требования соотносятся с этапами программного цикла, и такие оценки проводятся либо централизованно (например, ВПП, МОТ, «ООН-женщины», ООН-Хабитат, УВКБ, ФАО), либо децентрализованно, причем в некоторых организациях допускается гибкий подход к выбору того или иного формата в зависимости от контекста (например, ВОЗ, ПРООН), в то время

как в других организациях задается фиксированная периодичность проведения оценок, например один раз за программный цикл или каждые два цикла (например, ЮНИСЕФ, ЮНФПА), либо предписывается их систематическое проведение во всех страновых рамочных программах (например, оценки РПООНСУР).

52. По итогам аналитического обзора и интервью с донорами были выявлены существенные различия в требованиях доноров в отношении оценки. Не все охваченные обзором доноры, предоставляющие финансовые средства на строго определенные цели, требуют от получателей проводить оценки. Чаще всего требования выдвигаются некоторыми государственными донорами (например, Германией, Республикой Корея, Швецией и, в некоторых случаях, Соединенным Королевством Великобритании и Северной Ирландии) и вертикальными фондами, такими как Глобальный экологический фонд (ГЭФ) и Зеленый климатический фонд. В отличие от них, благотворительные фонды и Европейская комиссия, как правило, проводить оценки от получателей не требуют, полагаясь вместо этого на собственные функции оценки. В целом востребованность децентрализованных оценок, как представляется, по большей части от требований доноров не зависит. Самые строгие требования предъявляют вертикальные фонды, тогда как другие фонды, как правило, полагаются на данные мониторинга и собственные функции оценки.

53. В свете этих выводов возникает важнейший вопрос о том, не сформировалась ли под влиянием требований доноров организационная политика в области оценки, в которой либо предусматривается ограниченный охват оценки, либо напрямую не прописывается порядок ее проведения. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций требования к оценке и сфера ее охвата, как правило, могут выходить за пределы требований доноров и обозначенного ими целевого назначения оценок. Такие требования могут быть сформулированы исходя из законных общеорганизационных целей, связанных с подотчетностью, управлением и институциональным обучением, однако из результатов обзора следует, что необходимо проработать вопрос о том, соразмерна ли сфера охвата оценок и масштабы их ресурсного обеспечения потребностям заинтересованных сторон и ожидаемой добавленной стоимости. **В связи с этим Инспектор предлагает участвующим организациям пересмотреть предписанные в политике условия, при которых необходимо проведение децентрализованной оценки и которые связаны с соглашениями с донорами о финансировании, с тем чтобы эти условия соотносились с поставленными целями и были определены исходя из реальных требований доноров, а не их предполагаемых ожиданий.**

54. По собственной инициативе децентрализованные оценки по-прежнему проводятся редко. Там, где они востребованы, их проведение часто затруднено по таким причинам, как необходимость выполнения более приоритетных задач, ограниченность потенциала в области оценки и дефицит бюджетных средств. Когда такие оценки все же проводятся, это, как правило, обусловлено ценностью их результатов для процессов принятия решений и обучения и необходимостью задокументировать примеры передовой практики, обеспечить стратегическую согласованность и устранить пробелы в данных. Однако в отсутствие четких стимулов и требований линейные руководители нередко отдают предпочтение не мероприятиям по оценке, а мероприятиям по реализации, особенно в кризисных гуманитарных ситуациях, для которых характерны самая острая нехватка финансовых ресурсов и самая высокая рабочая нагрузка, вследствие чего добровольное проведение децентрализованных оценок часто отходит на второй план. Эта закономерность не универсальна: как правило, если руководство более активно вовлечено в выполнение оценки и имеет более четкое представление о полезности ее результатов, оно ответственнее подходит к этой процедуре и в меньшей степени настроено против ее проведения. Однако в целом

децентрализованная оценка, как и прежде, в основном инициируется по требованию, что свидетельствует о слаборазвитой культуре оценки, в которой децентрализованные оценки выполняются не потому, что они являются одним из инструментов руководства и их проведение относится к числу приоритетных задач, а потому, что проведение таких оценок ожидается либо требуется.

В. Достоверность децентрализованных оценок

55. Именно достоверность в первую очередь влияет на то, будут ли использоваться результаты оценок и будут ли выполняться сформулированные рекомендации, и зависит она от двух основополагающих факторов: независимости и качества. По итогам обзора ОИГ в 2014 году было установлено, что уровень достоверности децентрализованных оценок повысился; что, хотя по умолчанию данная функция в структурном плане по-прежнему была зависима от линейного руководства, благодаря различным мерам был достигнут прогресс в укреплении ее беспристрастности; и что качество докладов улучшилось, однако оставалось ниже ожидаемых стандартов.

1. Аспекты независимости в децентрализованной оценке

56. Хотя в случае децентрализованных оценок структурная и административная независимость не только не предполагается, но и не является целесообразной, ряд организаций учредили механизмы, призванные обеспечивать поведенческую независимость и беспристрастность. Однако их эффективность значительно варьируется: в некоторых организациях до сих пор вызывают беспокойство конфликты интересов, разрыв в уровне занимаемых должностей и неформальное давление, в то время как в других имеющиеся гарантии по-прежнему носят ограниченный характер.

57. Ключевую роль в обеспечении независимости оценки играют должностные лица, отвечающие за администрирование децентрализованной оценки. В большинстве организаций эта роль возлагается на должностное лицо, ответственное за реализацию мероприятий, и/или на сотрудников, занимающихся вопросами контроля и оценки. В ВПП, ИКАО, МОТ, ПРООН и УВКБ ООН предусмотрено требование к ответственным за администрирование оценки не участвовать в оцениваемых мероприятиях, а в УВКБ также требуется занимать должность определенного уровня, чтобы не поддаваться давлению со стороны руководства. ЮНИСЕФ идет еще дальше: Фонд содержит штат оценщиков на страновом и региональном уровнях для управления мероприятиями по децентрализованной оценке в большинстве регионов (см. таблицу 4).

Таблица 4

Лица, ответственные за администрирование децентрализованных оценок

<i>Должностное лицо, ответственное за администрирование децентрализованной оценки</i>	<i>Организация</i>
Руководители оцениваемых проектов или программ	ВМО, ВОИС, ВПС, МСЭ, МТЦ, «ООН-женщины», ООН-Хабитат, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИДО, ЮНОПС, ФАО (12)
Сотрудники, занимающиеся вопросами контроля и оценки, либо координаторы из оцениваемого проекта или оцениваемой программы	БАПОР, ЮНФПА (2)

Должностное лицо, ответственное за администрирование децентрализованной оценки

Организация

Сотрудники, не имеющие отношения к оцениваемым проектам или программам

ВПП, ИКАО, МОТ, ПРООН, УВКБ ООН (5)

Штатные специалисты по децентрализованной оценке на региональном или страновом уровне

UNICEF²² (1)

Иные механизмы либо смешанные механизмы

ВОЗ, Секретариат Организации Объединенных Наций (для оценок РПООНСУР) (2)

Источник: общеорганизационная анкета ОИГ.

58. В последнее десятилетие большинство организаций выпустили методические указания для лиц, ответственных за администрирование оценок, а некоторые организации, в том числе ВОЗ, ВПП, МОТ, «ООН-женщины», ПРООН, УВКБ, ЮНЕП, ЮНИСЕФ и ЮНФПА, укрепили потенциал посредством проведения учебных мероприятий и создания сообществ специалистов-практиков. Несмотря на эти усилия, результаты опросов и интервью свидетельствуют о сохраняющемся дефиците потенциала. Задача администрирования оценок часто поручается в качестве вторичной обязанности, из-за чего время, выделяемое на процессы оценки, ограничено. Респонденты опроса обратили внимание на нехватку технических знаний, особенно в области разработки структуры оценок и обеспечения качества, и заявили о насущной потребности в дополнительных учебных мероприятиях и методических указаниях. Эти недостатки могут негативно сказаться на понимании норм и стандартов оценки, касающихся независимости, и объеме поддержки, оказываемой внешним оценщикам.

59. Одним из основополагающих факторов обеспечения независимости децентрализованных оценок является привлечение внешних консультантов, не находящихся под воздействием конфликта интересов. В большинстве организаций предусматривается запрет, согласно которому к оценке не могут привлекаться специалисты, ранее участвовавшие в оцениваемых мероприятиях, и используются такие инструменты, как проверка на наличие конфликта интересов, кодексы поведения и механизмы рассмотрения жалоб. Из интервью с представителями подразделений по централизованной оценке следует, что неприкрытое давление на оценщиков оказывается редко. Чаще встречаются неявные риски, особенно в небольших странах, где круг квалифицированных консультантов ограничен, из-за чего трудно избежать специалистов, с которыми уже были налажены связи. Консультанты также могут, желая сохранить профессиональные отношения и будущие возможности, формулировать заключения в более мягкой форме, и выявить или устранить этот риск с помощью мер официальной политики затруднительно.

60. Респонденты обратили особое внимание на такие гарантии, как передача вопросов на рассмотрение региональных или центральных подразделений по оценке, надзор со стороны региональных или центральных служб оценки и наращивание потенциала лиц, ответственных за проведение оценки. Однако эффективность этих гарантий варьируется и часто зависит не от последовательности их применения, а от неформальных видов практики. В то же время 96 процентов опрошенных страновых отделений считают, что им удастся защищать оценщиков от ненадлежащего влияния, и приводят в пример такие меры, как создание консультативных групп и разделение обязанностей по администрированию оценок и обязанностей по осуществлению программ. Это свидетельствует о несоответствии уровней воспринимаемой и фактической независимости, при этом

²² Но не во всех регионах.

региональные и центральные службы оценки выявляют менее явные формы влияния, связанные с порядком подчинения, должностным положением и организационной культурой.

61. Что касается децентрализованных оценок, выполняемых в соответствии с соглашениями о финансировании, то большинство доноров оставляют решение вопросов обеспечения независимости на усмотрение организаций и, как правило, не настаивают на обеспечении структурной независимости, за исключением некоторых вертикальных фондов. Например, ГЭФ требует, чтобы оценки проводились независимо от процессов разработки политики, оказания поддержки в реализации, проведения среднесрочных обзоров и управления программами. Для учреждений-исполнителей ГЭФ (ФАО, ПРООН, ЮНЕП и ЮНИДО) это подразумевает обеспечение организационной, оперативной и поведенческой независимости, подкрепленной мерами по предотвращению конфликтов интересов, разделением оперативных функций и функций оценки и договорными мерами защиты оценщиков. Несмотря на то что администрировать мероприятия по оценке могут сотрудники, занятые в реализации программы или проекта, участие группы централизованной оценки организации в контроле качества может быть расценено донорами как фактор, способствующий укреплению независимости данного процесса.

62. В совокупности эти выводы свидетельствуют о том, что за выполнением децентрализованных оценок в порядке обеспечения их независимости всегда должен осуществляться надзор в той или иной форме — будь то консультативной группой по оценке, при поддержке региональной или центральной службы оценки либо в рамках аналогичных механизмов. В ходе обзора было выявлено пять организаций, в которых такие механизмы отсутствуют. **Инспектор рекомендует ВМО, ВОИС, ВПС, ЮНИДО и ЮНОПС предусмотреть минимальные гарантии обеспечения поведенческой независимости при проведении децентрализованных оценок.** Дополнительные меры должны быть соразмерны риску и соответствовать целям оценки. Избыточные гарантии не приносят значительной пользы и могут приводить к отвлечению ограниченных ресурсов от выполнения более приоритетных задач.

2. Качество децентрализованных оценок

63. Представленные в настоящем обзоре данные подтверждают, что решающую роль в обеспечении качества децентрализованной оценки по-прежнему играют наличие и компетентность внешних оценщиков. Несмотря на то что с 2014 года количество оценок значительно возросло, организации до сих пор сталкиваются с дефицитом квалифицированных оценщиков, особенно таких, которые знают местные языки и местную специфику. Если раньше проблема заключалась в недостаточной развитости функции оценки, то теперь — в отсутствии достаточного количества квалифицированных внешних оценщиков. Как и в 2014 году, полученные выводы указывают на необходимость поиска решений не на уровне отдельных организаций, а на уровне системы в целом. **Инспектор рекомендует участвующим организациям разработать долгосрочные планы наращивания потенциала внешних оценщиков, в частности национального потенциала в области оценки, предпочтительно в рамках межучрежденческого форума, такого как Группа Организации Объединенных Наций по оценке.**

64. На качестве оценки по-прежнему сказываются недостаточно проработанные теории изменений и дефицит высококачественных данных мониторинга, что подтверждает выводы обзора 2014 года. Из 71 отобранной оценки в 75 процентах в качестве факторов, негативно влияющих на качество оценки, и/или серьезных проблем, требующих выработки рекомендаций, были указаны отсутствие надлежащих данных контроля и оценки и/или непродуманность проекта. Во многих случаях оценки использовались для восполнения пробелов в данных

мониторинга. Таким образом, для повышения качества оценки необходимо усовершенствовать разработку проектов и программ и увеличить объем ресурсов, выделяемых на финансирование систем мониторинга; в случае если эти условия не соблюдены, организациям следует определить, оправдано ли проведение оценки. **Инспектор настоятельно призывает организации добиваться того, чтобы проекты и программы разрабатывались на основе принципов управления по результатам, осуществлялись при наличии обеспеченных достаточными ресурсами механизмов мониторинга и подвергались оценке только в тех случаях, когда они в достаточной степени поддаются оценке.**

65. На качестве децентрализованной оценки также сказываются дефицит управленческого потенциала, отсутствие ясности в распределении ролей и недостаток времени у сотрудников. Несмотря на то что с 2014 года роли распределяются более упорядоченно, обязанности по администрированию оценок по-прежнему часто возлагаются на занятых в реализации проектов и программ сотрудников, у которых нет ни выделенного на это времени, ни соответствующих экспертных знаний, ни того и другого. Это нашло отражение в результатах опроса: 42 процента служб назвали в качестве основных сдерживающих факторов нехватку времени, а 19 процентов — недостаток экспертных знаний в области оценки. В то же время ЮНЕСКО сообщила, что ей удалось значительно повысить качество децентрализованных оценок посредством учреждения должностей региональных оценщиков для оказания поддержки лицам, ответственным за проведение оценок, что свидетельствует о важности оказания специализированной поддержки.

66. С 2014 года значительно улучшилась работа систем гарантии качества. Одиннадцать из 22 организаций, в которых имеется функция децентрализованной оценки, в настоящее время осуществляют официальный контроль качества на начальном этапе и/или выполняют оценку качества постфактум и отслеживают показатели качества, причем их деятельность имеет широкий охват и положительно оценивается с точки зрения эффективности. К числу распространенных пробелов в области качества оценок, выявленных в ходе этих мероприятий по обеспечению качества, относятся недостаточно полный учет гендерных аспектов и прав человека, методологические недостатки, низкое качество данных и выводы или рекомендации, не подкрепленные надлежащим объемом данных либо являющиеся недостаточно конкретными. В 2025 году доля децентрализованных оценок, получивших оценку «удовлетворительно» или выше, колебалась от 57 процентов в ПРООН до 95 процентов в «ООН-женщины»²³. Наиболее эффективным инструментом для повышения качества децентрализованной оценки по-прежнему остается система обеспечения качества, хотя на ее результативность негативно влияют неравномерное внедрение и непоследовательный мониторинг в различных организациях.

67. Открываются новые возможности для повышения эффективности и получения более стабильных оценок качества благодаря использованию искусственного интеллекта (ИИ) для обеспечения качества, однако ввиду различий в стандартах и системах оценки качества возникает риск появления разрозненных решений. В качестве перспективного примера можно привести приложение «Оценка качества децентрализованных оценок с помощью ИИ», разработанное Независимым управлением оценки ПРООН в 2025 году и протестированное также в ВОЗ, ВПП, МОТ, ООН-Хабитат, УВКБ ООН, ФАО, ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ. Для того чтобы такие инструменты способствовали общесистемной гармонизации, организациям необходимо согласовать основные элементы единой системы обеспечения качества своих оценок. **Поэтому участвующим организациям следует, действуя на площадке Группы Организации Объединенных Наций по**

²³ Поскольку организации используют разные механизмы оценки качества, сравнить их показатели напрямую не представляется возможным.

оценке, определить базовые требования к единой системе обеспечения качества, которая позволяла бы использовать ИИ для обеспечения качества.

68. В целом, в ряде организаций до сих пор отсутствуют официальные стандарты качества и механизмы обеспечения качества, однако по-прежнему имеются возможности для гармонизации и оптимизации существующих подходов различных организаций с целью сократить дублирование и добиться экономии за счет масштаба, в частности с помощью цифровых инструментов. Для целей содействия повышению качества оценок и усилению общесистемной координации предлагается следующая рекомендация.

Рекомендация 3

К концу 2028 года исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует внедрить стандарты качества и механизмы обеспечения качества децентрализованных оценок.

С. Использование результатов децентрализованных оценок и их полезность

69. Ценность оценки заключается не только в качестве и актуальности получаемых в ходе ее выполнения данных, но, в конечном счете, в возможности их использования. Тем не менее данные о реальном воздействии децентрализованных оценок на эффективность и результативность оперативной деятельности или деятельности по программам до сих пор носят ограниченный характер. Соответственно, для анализа использования результатов оценок берутся в основном косвенные показатели и основанные на восприятии данные. Одним из таких косвенных показателей является степень готовности минимальной инфраструктуры, которая необходима для содействия использованию результатов оценок и формированию соответствующего понимания и которая включает цепочку определенных действий, начиная от публичного раскрытия информации и заканчивая представлением ответа руководства и мониторингом хода выполнения рекомендаций. В ходе обзора было установлено, что в большинстве организаций предпринимаются отдельные шаги из этой цепочки, однако последовательно и в полном объеме она внедрена лишь в нескольких структурах.

70. В 15 из 22 организаций предусматривается требование публично раскрывать информацию обо всех децентрализованных оценках и признается их важность для обеспечения транспарентности, подотчетности и обучения, в то время как семь организаций публикуют лишь часть докладов либо не публикуют такие доклады вовсе. В некоторых случаях это обусловлено обоснованными ограничениями, такими как конфиденциальный характер информации или связанные с тем или иным мандатом соображения, которые могут иметь место даже в тех случаях, когда в иных обстоятельствах раскрытие информации является обязательным, хотя по-прежнему действует норма, согласно которой должна публиковаться информация об оценках. В 16 организациях предписывается представлять ответ руководства в связи с результатами всех децентрализованных оценок, что способствует претворению рекомендаций в организационные обязательства, в то время как в шести организациях такого требования не предусмотрено. Ход выполнения рекомендаций отслеживается только в 10 организациях. Все три механизма, наличие которых обеспечивает более прочную институциональную основу для последующих действий по итогам оценки и для использования ее результатов, имеются в общей сложности в девяти организациях (см. таблицу 5).

Таблица 5

Политика и практика раскрытия информации, внедрения требования о предоставлении ответов руководства и мониторинга хода выполнения рекомендаций²⁴

Организация	Обнародование всех докладов о децентрализованной оценке	Наличие требования о представлении ответов руководства	Централизованное отслеживание хода выполнения рекомендаций
ФАО	Официальная политика отсутствует; некоторые доклады были опубликованы	Да	Нет
ИКАО	Да	Да	Да
МОТ	Да	Да	Да
МТЦ ^a	Да	Да	Да
МСЭ	Нет, все доклады по-прежнему предназначены только для внутреннего пользования	Нет	Нет
Секретариат Организации Объединенных Наций (оценки РПООНСУР)	Да	Да	Нет
ПРООН	Да	Да	Да
ЮНЕП	Да	Да	Нет
ЮНЕСКО	Да (политика применяется непоследовательно)	Да	Нет
ЮНФПА	Да	Да	Да (Отделом программ)
ООН-Хабитат	Да (только те доклады, которые соответствуют установленным стандартам оценки)	Да	Нет
УВКБ ООН	Да	Да	Нет
ЮНИСЕФ	Да ^b	Да	Да
ЮНИДО	Нет, все доклады по-прежнему предназначены только для внутреннего пользования	Нет	Нет
ЮНОПС	Некоторые доклады публикуются по соглашению с донорами и/или правительствами	Нет	Нет
БАПОР	Некоторые доклады публикуются с одобрения руководства	Да	Да
«ООН-женщины»	Да	Да	Да
ВПС	Нет, все доклады по-прежнему предназначены только для внутреннего пользования	Нет	Нет

²⁴ Может быть неприменимо в отношении совместных оценок.

Организация	Обнародование всех докладов о децентрализованной оценке	Наличие требования о представлении ответов руководства	Централизованное отслеживание хода выполнения рекомендаций
ВПП	Да	Да	Да
ВОЗ	Да	Да	Да
ВОИС	Да	Нет	Нет
ВМО	Нет, все доклады по-прежнему предназначены только для внутреннего пользования	Нет	Нет

Источник: общеорганизационная анкета ОИГ.

^a Начиная с 2026 года, после пересмотра политики в области оценки.

^b За исключением конфиденциальных докладов.

71. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации приведет к повышению полезности и эффективности децентрализованных оценок.

Рекомендация 4

К концу 2028 года исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций следует приложить все усилия к тому, чтобы все доклады о децентрализованной оценке публиковались по мере возможности, от руководства требовалось представлять ответ, а ход выполнения рекомендаций систематически отслеживался, с тем чтобы оценки стали полноценным инструментом обеспечения подотчетности, обучения и совершенствования организационной деятельности.

72. Поскольку децентрализованные оценки в основном проводятся не в порядке удовлетворения внутренних потребностей, а во исполнение обязательных требований, их результаты, как правило, используются не так активно и больше для проформы: в основном все сводится к выполнению рекомендаций, а более общие уроки из результатов этих оценок не извлекаются. Применение такого подхода, ориентированного исключительно на исполнение требований, может также привести к перекосам при выборе оцениваемых мероприятий: если проведение оценок в основном привязано к пороговым финансовым показателям, то менее масштабные мероприятия, по итогам анализа которых можно было бы получить критически важные материалы для изучения, могут остаться без внимания. Тем не менее данные интервью и опросов свидетельствуют об использовании результатов оценок в концептуальных и стратегических целях, например для организации межпрограммного обучения, обоснованного определения стратегии и приоритетных задач в области финансирования и укрепления организационных систем, хотя эти преимущества не носят систематического характера и в значительной степени зависят от наличия таких благоприятных условий, как грамотное руководство и соответствующие культура, системы и меры стимулирования.

73. Такая неоднородная картина наблюдалась во всех организациях. Участники опросов и интервью сами указали, что уровень использования результатов децентрализованных оценок варьируется от среднего до высокого и что используются они, в частности, при разработке программ, формулировании страновых стратегий, осуществлении адаптивного управления и внесении среднесрочных корректировок. Среди респондентов из страновых отделений 77 процентов сообщили о высоком или среднем уровне использования результатов оценок, а

42 процента отметили, что результаты оценок регулярно учитываются при принятии решений, планировании и подготовке отчетности. Однако данных, подтверждающих фактическое использование результатов оценок, недостаточно: всесторонних исследований проводилось мало, а респонденты в штаб-квартире и региональных отделениях высказывали более критические мнения, отмечая, что зачастую оценки выполняются, однако результаты по сути не используются, и их использование иногда сводится к обеспечению соблюдения требований и подготовке отчетности.

74. Использование оценок также существенно различалось в зависимости от контекста. В опубликованном в 2025 году документе ЮНИСЕФ “Study of Influential Evaluation” («Исследование влиятельных оценок»)²⁵ было установлено, что официальные показатели качества сами по себе не имеют статистической связи с влиянием оценок; их влияние определяется более широким комплексом факторов, связанных в числе прочего с руководством, культурой, участием заинтересованных сторон, операционным потенциалом, своевременностью и практичностью рекомендаций.

75. Данные, полученные в ходе интервью и опросов, позволили выявить следующие препятствия для использования результатов оценок: неодинаковое качество, недостаточно активный обмен знаниями, ограниченный характер последующих мер и низкий уровень согласованности с проектными циклами. Заключительные оценки нередко считались менее полезными, чем среднесрочные или стратегически запланированные оценки, поскольку они, как правило, выполняются после завершения проекта. Эта проблема усугубляется тем, что заключительные оценки, как правило, являются обязательными, тогда как среднесрочные — часто нет. В целом, результаты оценок чаще использовались в тех случаях, когда это было востребовано руководством, в процессе участвовали заинтересованные стороны, принимались последующие меры, а сами результаты были своевременными и практическими.

76. Такие закономерности использования результатов оценки распространяются и на доноров. За исключением вертикальных фондов, которые обобщают результаты оценок, большинство охваченных обзором доноров, требующих проведения оценок, не отслеживают выполнение рекомендаций и не предоставляют обратной связи по результатам оценки, в связи с чем неясно, каким образом они используют результаты оценок, выполненных структурами Организации Объединенных Наций. В ходе интервью доноры также отмечали, что предпочитают оценкам, проводимым получателями помощи, собственные оценки. В свете совокупности этих заключений возникает вопрос о том, имеют ли оценки, выполняемые по требованию доноров, какую-либо ценность, помимо их роли в качестве дополнительного механизма обеспечения качества.

D. Эффективность проведения децентрализованных оценок

77. Если децентрализованные оценки не служат удовлетворению потребностей, связанных с организационным обучением, управлением или обеспечением подотчетности, они утрачивают свою ценность: если результаты этих оценок не используются, снижение затрат большого значения не имеет. Проведение оценок считается целесообразным в тех случаях, когда четко определена сфера их охвата и когда они проводятся своевременно и при поддержке старшего руководства; когда выполнение оценок обусловлено преимущественно необходимостью обеспечения соблюдения требований и удовлетворения потребностей доноров,

²⁵ UNICEF Evaluation Office “The 2025 Study of Influential Evaluations” (New York, UNICEF, 2025).

они воспринимаются как не столь полезные. Эту проблему наглядно иллюстрируют заключительные оценки проектов: по завершении проекта результаты таких оценок редко находят практическое применение; однако такие оценки, как правило, обязательны, в то время как среднесрочные оценки, которые считаются более полезными, часто необязательны и, как следствие, не всегда финансируются. Сложившееся положение дел усугубляется общим характером выводов и рекомендаций по итогам оценки, из-за которого они не представляют практически никакой ценности. Это свидетельствует о низком качестве оценок и сказывается на их эффективности: ресурсы, вкладываемые в проведение оценок, по итогам которых формулируются общие выводы, приносят ограниченную отдачу, и у подразделений, поручающих провести оценку, нередко создается впечатление, что их ресурсы используются нерационально. Дополнительные трудности возникают ввиду недостаточно ясно сформулированных требований со стороны доноров, из-за которых службы вынуждены вкладывать средства в проведение всесторонних оценок, а не оценок более соразмерного масштаба. **Инспектор рекомендует налаживать более тесное взаимодействие с донорами, в том числе на площадке межучрежденческих форумов на уровне штаб-квартиры и на страновом уровне, а также привлекать на ранних этапах подразделения по централизованной оценке в тех случаях, когда выполнение требований доноров вряд ли позволит получить своевременные или полезные данные.**

78. Участники опроса высказались в пользу применения более гибких и соразмерных подходов: более половины опрошенных служб сочли, что в некоторых случаях достаточно использовать менее ресурсозатратные инструменты (обзоры, самооценки, доклады о мониторинге и оценке, оценки в режиме реального времени и т. д.), а всесторонние оценки следует проводить в тех случаях, когда это оправдано с точки зрения рисков, масштаба деятельности или потребностей в обеспечении подотчетности. В качестве полезного вида практики можно привести практику ВПП, которая использует для получения фактических данных различные инструменты. На эффективность влияют и институциональные механизмы: низкий уровень координации как внутри организаций, так и между ними влечет за собой дублирование усилий, несоблюдение сроков и упущение возможностей для синергетического взаимодействия, а вследствие увеличения объема оценок возникают опасения относительно того, что темпы роста их количества опережают темпы роста их полезности. **Инспектор призывает по возможности активнее использовать альтернативные инструменты оценки с учетом соображений стоимости, полезности и своевременности.**

79. Растет число субъектов, признающих кластерные, портфельные и тематические оценки в качестве более эффективных инструментов, позволяющих снизить уровень «усталости от оценок» и получить материалы для стратегического обучения. Тем не менее масштабы внедрения таких оценок до сих пор остаются ограниченными, поскольку планирование и финансирование оценок, как правило, привязаны к отдельным проектам и требованиям доноров, особенно в случае вертикальных фондов, когда число оценок и сроки их проведения зависят от требований в отношении выполнения обязательных оценок проектов. Кроме того, внедрению таких инструментов препятствуют дефицит потенциала в области контроля и оценки, требования в отношении соблюдения норм и необходимость координации.

80. Схожие преимущества потенциально имеются у совместных и межучрежденческих оценок, однако выполняются такие оценки по-прежнему в основном в контексте совместно реализуемых проектов. Более широкие межучрежденные тематические и портфельные оценки из-за различий в процедурах бюджетирования, заключения контрактов и утверждения решений и в стандартах качества, а также из-за более высоких сопутствующих расходов на координацию проводятся редко. Как и в случае с кластерными оценками, простота эффективности

зависит от своевременного планирования, грамотного руководства и устойчивой межучрежденческой приверженности.

81. Из-за аналогичных проблем трудно обеспечить согласованность между оценками РПООНСУР и оценками страновых программ. Хотя на примере ряда случаев²⁶ очевидны преимущества координации на ранних этапах и совместного сбора данных, эти инструменты по-прежнему используются редко. Вследствие таких факторов, как несогласованность сроков, различия в классификации, специфические требования организаций и разные цели в области подотчетности, часто складывается ситуация, когда выполняются параллельно несколько оценок, в которых неоднократно участвуют одни и те же заинтересованные стороны, что приводит к увеличению затрат и образованию «усталости от оценок».

82. Как и прежде, постоянно возникает проблема задержек, обусловленных административными ограничениями, дефицитом потенциала, препятствиями в сфере закупок и сложностями с набором квалифицированных оценщиков. Организации принимают меры по уменьшению рисков, в том числе формируют реестры оценщиков, заключают рамочные соглашения, разрабатывают стандартизированные методические указания, создают механизмы обеспечения качества и цифровые системы отслеживания, однако применяются эти меры непоследовательно. Чтобы добиться долгосрочных улучшений, необходимо предусматривать проведение оценок на более ранних этапах программного цикла, наращивать потенциал и налаживать более систематическое использование имеющихся инструментов. Более фундаментальной проблемой является недостаточно полное представление о расходах на выполнение децентрализованной оценки. Расходы на оплату консультантов часто отслеживаются, однако более широкие издержки, включая рабочее время сотрудников, управленческие усилия и последующие меры по выполнению рекомендаций, учитываются редко. Это сказывается на способности организаций анализировать эффективность и принимать обоснованные решения относительно количества и структуры оценок. **Инспектор настоятельно рекомендует организациям наладить сбор данных о затратах на выполнение децентрализованных оценок, отмечая, что даже приблизительные подсчеты помогут более эффективно распределять ресурсы и планировать работу.**

83. Начинает приносить отдачу в плане повышения эффективности использование ИИ, хотя объем подтверждающих это данных остается ограниченным. Сообщается о преимуществах в основном в таких областях, как обработка данных, анализ, поиск фактических данных, обеспечения качества и подготовка документов, особенно в тех случаях, когда речь идет об использовании специально разработанных и институционально закрепленных инструментов квалифицированным персоналом. Вместе с тем экономия частично нивелируется затратами на обучение, разработку и проверку. Ключевое значение по-прежнему имеют надзор со стороны человека и проверка источников, при этом эффективнее всего использовать ИИ в качестве вспомогательного инструмента на первом этапе.

VI. Перспективы децентрализованной оценки

84. В последнее десятилетие функции оценки во всех организациях системы Организации Объединенных Наций были укреплены благодаря разработке более надежной политики, внедрению более четких систем управления и расширению институционального признания. Однако этому прогрессу сопутствует усиление напряженности. Расширение деятельности по проведению децентрализованных оценок, о которых идет речь в настоящем обзоре, обусловлено не необходимостью

²⁶ Например, оценки РПООНСУР и страновых программ «ООН-женщины», ЮНИСЕФ и ЮНФПА в Тиморе-Лешти в программном цикле 2021–2025 годов.

удовлетворять внутренние потребности в данных оценки, а преимущественно нормами охвата и ожиданиями доноров, причем растет число оценок, проводимых службами, которые уже сталкиваются с проблемами коллизии приоритетных задач и сокращения ресурсов. Многие оценки не согласуются с наиболее насущными потребностями в данных и разрабатываются без учета принципов соразмерности и целесообразности, что становится причиной неэффективности именно там, где объем ресурсов ограничен в наибольшей степени. Эта проблема обостряется в связи с тем, что спрос на оценку во все большей степени формируется под влиянием доноров, предоставляющих финансовые средства на определенные цели, а из-за норм охвата требования в отношении оценки увязываются не со стратегическими потребностями в фактических данных, а с пороговыми финансовыми показателями и другими критериями. В результате возникает парадокс: число выполняемых оценок в рамках системы растет, однако в ходе проведения многих из них наиболее актуальные для организаций вопросы не рассматриваются, и даже в тех случаях, когда получить необходимые фактические данные удастся, возможности их использования часто ограничены.

85. Эти проблемы возникают в период, когда давление на систему Организации Объединенных Наций усиливается. На фоне снижения доверия к многосторонним учреждениям от Организации Объединенных Наций ждут, что она продемонстрирует актуальность и результативность своей деятельности, поэтому функция оценки сегодня важна как никогда. В то же время меняется подход к оценке из-за ИИ, использование которого ведет к повышению скорости и расширению масштабов сбора, анализа, обобщения и представления фактических данных, хотя для обеспечения тщательности и достоверности оценок по-прежнему требуется надзор со стороны человека. Кроме того, все чаще признается, что оценка является источником общественного блага и что ее проведение позволяет получить материалы для обучения и принятия решений не только на уровне отдельных организаций.

86. В совокупности эти тенденции свидетельствуют о том, что нынешняя модель децентрализованной оценки уже не в полной мере соответствует целевому назначению и что простое увеличение количества проводимых оценок не является содержательным показателем эффективности данной функции. Оптимального числа децентрализованных оценок или показателя расходов не существует; выполнение оценок целесообразно только в том случае, если их ценность оправдывает вложенные ресурсы. Для этого необходимо обеспечить, чтобы оценки были актуальными и соразмерными и проводились с опорой на эффективные институциональные механизмы. Таким образом, эффективность неотделима от полезности. Следует периодически анализировать на предмет целесообразности не только оценки, выполняемые по требованию доноров, но и оценки, привязанные к пороговым финансовым показателям или другим требованиям политики. При проведении такого анализа следует также рассматривать вопрос о том, можно ли увеличить объем получаемых актуальных данных и повысить эффективность их сбора, задействовав альтернативные инструменты или подходы, включая анализ, исследования, обзоры и ограниченные по охвату, тематические, совместные или кластерные оценки. Для того чтобы децентрализованные оценки не утратили своей достоверности и устойчивости и по-прежнему вносили вклад в обеспечение эффективности и результативности деятельности организации, крайне важно переориентировать эту функцию на удовлетворение реальных потребностей в фактических данных и выполнять такие оценки целенаправленно и в соразмерных масштабах²⁷.

87. Для целей обеспечения того, чтобы функция децентрализованной оценки и впредь отвечала меняющимся потребностям участвующих организаций в

²⁷ Более подробный анализ см. в дополнительном аналитическом документе (JIU/REP/2026/5 [Expanded report]), разд. S29. Перспективы децентрализованной оценки.

проведении периодической оценки полезности и пересмотре норм охвата, предлагаются следующие рекомендации. Оценки не всегда могут быть наиболее подходящим инструментом, и в некоторых случаях может оказаться более целесообразным выбрать другие оценочные мероприятия, которые являются более эффективными с точки зрения затрат и в большей степени отвечают конкретным потребностям в фактических данных. В этой связи руководящим органам следует иметь представление обо всем спектре доступных участвующим организациям механизмов обеспечения подотчетности и способов сбора фактических данных.

Рекомендация 5

К концу 2029 года исполнительным главам участвующих организаций следует поручить проанализировать — с использованием подходящего имеющегося либо специально созданного механизма — полезность и эффективность децентрализованных оценок, в том числе тех, которые проводятся во исполнение требований политики, с целью пересмотреть нормы охвата, выявить случаи, когда более подходящими могут оказаться альтернативные и более эффективные с точки зрения затрат оценочные или иные мероприятия, и обеспечить учет полученных данных при разработке стратегий, распределении ресурсов и формировании институциональных механизмов.

Рекомендация 6

К концу 2030 года руководящим/директивным органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует запросить обновленную информацию об оценке полезности и эффективности децентрализованных оценок, включая факторы, определяющие их проведение, количество таких оценок и затраты на их выполнение, а также о подходе к укреплению данной функции.

Приложение

Обзор мер, которые предлагается принять участвующим организациям в связи с рекомендациями Объединенной инспекционной группы

		Ожидаемый результат	Участвующие организации Объединенной инспекционной группы																											
			Организация Объединенных Наций ^a	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ ООН	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	«ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	«ООН-туризм»	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО
Доклад	Для принятия решения		☑	☐	☐	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☐	☑	☑	☑	☑	☑	☐	☑	☑	☐	☑	☑	☑	☐	☐	☑	☑	☑	☑
	Для информации		☐	☑	☑	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☑	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☑	☐	☐	☑	☐	☐	☐	☑	☐	☐	☐	☐
Рекомендация 1		a				E		E	E	E		E		E	E	E		E		E	E		E	E	E		E	E	E	
Рекомендация 2		a				E		E		E	E			E	E	E	E	E		E		E	E	E			E	E	E	E
Рекомендация 3		c				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
Рекомендация 5		h	E			E	E	E	E	E	E		E	E	E	E	E	E		E		E	E	E			E	E	E	E
Рекомендация 6		h	L			L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L		L		L	L	L			L	L	L	L

Пояснения:

- L:** рекомендация, решение по которой должен принять директивный орган;
Е: рекомендация, меры по которой должен принять исполнительный глава организации;
☐: рекомендация, которая не требует принятия мер данной организацией.

Ожидаемый результат:

- a:** повышение уровня транспарентности и подотчетности; **b:** распространение передового опыта; **c:** укрепление координации и сотрудничества;
d: повышение слаженности и согласованности действий; **e:** усиление контроля и соблюдения требований; **f:** повышение результативности;
g: значительная экономия финансовых средств; **h:** повышение эффективности; **i:** прочее.

^a Хотя рекомендации 1–4 актуальны в контексте оценок РПООНСУР, ОИГ осведомлена о том, что ведется обсуждение вопроса об общих рамках их проведения, поэтому данные рекомендации направляются Секретариату Организации Объединенных Наций исключительно для информации. Тем не менее рекомендация 5 предназначена для Управления по координации деятельности в целях развития вне зависимости от того, какие изменения в будущем могут быть внесены в подход к оценкам РПООНСУР.