

**Группа Организации Объединенных
Наций по оценке
(ГООНО)**

Нормы оценки в системе ООН

**На пути к системе ООН, лучше отвечающей потребностям народов
всего мира; преодоление недостатков и развитие преимуществ на основе
убедительной доказательной базы**

29 апреля 2005 года

Нормы оценки в системе ООН

Преамбула

Система Организации Объединенных Наций состоит из различных организаций, имеющих разные мандаты и структуры управления, которые стремятся добиться соблюдения таких принципов, как глобальное управление, формирование консенсуса, мир и безопасность, правосудие и международное право, недопущение дискриминации и равенство женщин и мужчин, поступательное социально-экономическое развитие, устойчивое развитие, справедливая торговля, гуманитарная деятельность и предупреждение преступности. И в первую очередь вся система ООН коллективно привержена задаче полной реализации Декларации тысячелетия.

Положения, регулирующие оценку деятельности Организации Объединенных Наций, были обнародованы 19 апреля 2000 года в бюллетене Генерального секретаря¹. Аналогичные положения и стратегии были в последние годы опубликованы в ряде организаций системы ООН. Группа Организации Объединенных Наций по оценке (ГООНО), состоящая из профессионалов, занимающихся практической деятельностью в этой области, обязалась определить нормы, которые должны способствовать профессионализации функции оценки и служить руководством для подразделений, занимающихся оценкой, при разработке ими политики в области оценки или регулировании других аспектов своей деятельности. Эта инициатива была выдвинута частично в ответ на резолюцию 59/250² Генеральной Ассамблеи от декабря 2004 года, в которой Ассамблея рекомендовала ГООНО добиваться дальнейшего прогресса в общесистемном сотрудничестве при проведении оценки, особенно в деле согласования и упрощения методологий, норм, стандартов и циклов оценки.

Резолюции Генеральной Ассамблеи и руководящих органов организации системы ООН предусматривают, что функция оценки в системе Организации Объединенных Наций должна обладать определенными характеристиками. Процессы оценки должны строиться на основе широкого участия, предусматривая вовлечение правительств и других заинтересованных сторон. Проведение оценок требует «прозрачных» подходов, отражающих межправительственное сотрудничество. Кроме того, Генеральная Ассамблея просила систему ООН проводить оценки таким образом, чтобы это по возможности способствовало развитию потенциала проведения оценок в странах-членах.

¹ Документ ST/SGB/2000/8 от 19 апреля 2000 года.

² Документ A/C.2/59/L.63 от 17 декабря 2004 года, пункт 69.

Нормы оценки в системе ООН

Настоящие нормы направлены на облегчение общесистемного сотрудничества в области оценки путем обеспечения соблюдения подразделениями, проводящими оценки в системе ООН, согласованных базовых принципов. Они являются ориентиром для укрепления, профессионализации и повышения качества оценки во всех подразделениях системы Организации Объединенных Наций, включая фонды, программы и специализированные учреждения. Эти нормы соответствуют другим основным источникам³ и отражают уникальность системы Организации Объединенных Наций, которая отличается направленностью своей деятельности на учет интересов людей и уважение их прав, важностью международных ценностей и принципов, универсальностью и нейтральностью, множеством заинтересованных участников, потребностями в глобальном управлении, междисциплинарным характером и сложной системой отчетности. И, наконец, существует еще задача международного сотрудничества, закрепленная в Декларации тысячелетия и в Целях в области развития.

Для выполнения своей миссии содействия повышению результативности и росту благополучия народов мира подразделения системы ООН, занимающиеся проведением оценки, будут стремиться к достижению высокого уровня профессионального мастерства и актуальных результатов работы, следуя перечисленным в настоящем документе нормам.

³ К числу этих источников относятся, в частности, существующие в различных организациях системы Организации Объединенных Наций стратегии и руководящие принципы в области оценки; применяемые ОЭСР/КСР принципы проведения оценки; национальные стандарты стран-членов ОЭСР; политика международных финансовых учреждений в области проведения оценки; политика Европейского союза в области проведения оценки; стандарты ассоциаций по проведению оценок; разработанные АЛНАП руководящие указания по проведению оценки в области гуманитарной деятельности.

Нормы оценки в системе ООН

0 Введение

- 0.1 В настоящем документе излагаются нормы, представляющие собой руководящие принципы проведения оценки результатов, достигнутых системой ООН, деятельности организаций, руководства структурой по проведению оценок в каждом подразделении системы ООН и дополнительной пользы от работы структуры по проведению оценки.
- 0.2 В дополнение к этим нормам разработан комплекс стандартов, подготовленных на основе положительного опыта практической деятельности членов ГООНО. Эти стандарты будут периодически пересматриваться и должны применяться надлежащим образом в каждой организации.

1 №1 – Определение

- 1.1 Цель оценки состоит, в частности, в том, чтобы понять, почему и в какой мере были достигнуты намеченные и непреднамеренные результаты, и какое влияние они оказывают на заинтересованные стороны. Оценка – это важный источник данных, подтверждающих достижение результатов и показатели деятельности организации. Кроме того, оценка вносит важный вклад в расширение знаний и в процесс организационного обучения. Оценка – это важный фактор преобразований, который играет чрезвычайно значимую и авторитетную роль в содействии отчетности.
- 1.2 Оценка представляет собой как можно более систематический и беспристрастный анализ вида деятельности, проекта, программы, стратегии, политики, темы, вопроса, сектора, оперативной области, результатов деятельности организации и т.д.⁴. Она заключается в углубленном анализе ожидаемых и реализованных достижений, изучении цепочки результатов, процессов, внешних факторов и причинно-следственной связи, что позволяет определить характер достижений или их отсутствие. Ее цель состоит в определении актуальности, отдачи, результативности, эффективности и устойчивого характера мероприятий и вклада организаций системы ООН. Результатом оценки должны быть данные, основанные на фактической информации, которые являлись бы достоверными, надежными и полезными, что позволяло бы организациям системы ООН и ее членам своевременно учитывать результаты, рекомендации и извлеченные уроки в процессе принятия решений⁵.

⁴ Далее вместо всего вышеперечисленного используется слово «мероприятие».

Нормы оценки в системе ООН

- 1.3 Результаты оценки используются в процессах управления и принятия решений и являются важным вкладом в процесс управления, ориентированного на результат. На основании данных оценок строится весь цикл планирования, составления программ и бюджетов, осуществления и отчетности. Оценка направлена на повышение актуальности деятельности организации и достижение результатов, оптимизацию использования ресурсов, обеспечение удовлетворения клиентов и максимальное повышение отдачи от вклада системы ООН.
- 1.4 Существуют и другие формы анализа, проводимого в системе ООН. Они различаются по своему предназначению и глубине анализа и могут в определенной степени частично перекрывать друг друга. Следует отличать оценку от следующих форм:
- a) Предварительная оценка: критический анализ потенциальной ценности мероприятия до принятия решения о его осуществлении.
 - b) Мониторинг: непрерывное изучение руководством результатов работы, достигнутых в ходе осуществления мероприятия, с целью контроля за соблюдением плана и принятия необходимых решений по повышению качества работы.
 - c) Обзор: периодический или специальный, нередко ускоренный, анализ результатов осуществления определенного мероприятия, в ходе которого не применяются должные нормы проведения оценок. Как правило, при проведении обзоров особое внимание уделяется изучению оперативных вопросов.
 - d) Инспекция: общее изучение, цель которого заключается в выявлении уязвимых областей и недостатков и вынесении рекомендаций по исправлению положения.
 - e) Расследование: конкретное изучение утверждений о должностных проступках и сбор доказательств для последующего судебного преследования или принятия дисциплинарных мер.
 - f) Аудит: анализ адекватности управленческого контроля для обеспечения экономичного и эффективного использования ресурсов; сохранности активов; достоверности финансовой и иной информации; соблюдения положений, правил и утвержденной политики; эффективности управления рисками; адекватности организационных структур, систем и процессов.

⁵ Данное определение разработано на основе положения 7.1 статьи VII документа ST/SGB/2000/8 и широко применяющихся принципов оценки Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСП ОЭСР).

Нормы оценки в системе ООН

g) Исследование: систематическое изучение, цель которого заключается в расширении или углублении знаний.

h) Внутреннее консультирование руководства: консультационные услуги, призванные помочь руководителям осуществить преобразования, позволяющие решить организационные и управленческие проблемы и повысить качество внутренних производственных процессов.

- 1.5 Сама по себе оценка – это не процесс принятия решения, а, скорее, инструмент, обеспечивающий доведение до сведения руководства информации и фактических данных о результатах деятельности и положительном практическом опыте. Хотя оценка используется для анализа мероприятий, она должна способствовать повышению качества процессов, ориентированных на принятие решений, с тем чтобы помочь повысить качество текущих и будущих видов деятельности, проектов, программ, стратегий и политики. Таким образом, оценка способствует выработке политики организации, повышению эффективности деятельности в области развития и результативности работы организации.
- 1.6 Существует множество видов оценки: например, внутренняя и внешняя, основанная на суммативном или формативном подходе, направленная на определение результатов собственных действий той или иной организации или проводимая совместно для оценки результатов сотрудничества. Оценка может проводиться ретроактивно, по завершении определенной стадии, в середине этапа, на момент завершения мероприятия или в непрерывном режиме. Выбранный подход и метод проведения оценки должны быть адаптированы к характеру мероприятия для обеспечения соблюдения должных норм и облегчения участия заинтересованных сторон, с тем чтобы способствовать принятию компетентных решений.
- 1.7 Таким образом, цель оценки состоит в том, чтобы ответить на вопрос «*А нужно ли то, что мы делаем?*». Она предусматривает изучение мотивировки, обоснованности мероприятия, проверяет, насколько реально его осуществление, и анализирует степень удовлетворенности предполагаемых бенефициаров. Кроме того, оценка должна дать ответ на вопрос «*А правильно ли мы это делаем?*». Она предусматривает анализ эффективности достижения ожидаемых результатов. Она изучает эффективность использования вводимых ресурсов для достижения результатов. Наконец, оценка отвечает на вопрос «*А нет ли более эффективных способов достижения результата?*». В ходе оценки изучаются альтернативные способы, положительный практический опыт и извлеченные уроки.

2 № 2 – Ответственность за проведение оценки

- 2.1 Руководящие органы и/или руководители организаций системы ООН отвечают за содействие формированию благоприятных условий для проведения оценки и за обеспечение четкого определения роли и функции оценки, которые должны отражать принципы, изложенные в разработанных ГООНО Нормах оценки, с учетом особых потребностей каждой организации.
- 2.2 Структуры управления проведением оценки различны. В одних случаях ответственность за проведение оценок несут руководящие органы, в других – руководитель организации. В стратегии проведения оценки должно быть четко указано, кто отвечает за проведение оценки.
- 2.3 Руководящие органы и/или руководители организаций также отвечают за обеспечение выделения надлежащих ресурсов, с тем чтобы служба оценки могла функционировать эффективно и с должной независимостью.
- 2.4 Руководящие органы и/или руководители организаций и структур по проведению оценок отвечают за обеспечение беспристрастного и независимого проведения оценок. Они также отвечают за обеспечение того, чтобы оценщики имели возможность свободно осуществлять свою деятельность, не опасаясь возможных последствий для своей дальнейшей карьеры.
- 2.5 Руководящие органы и/или руководители организаций отвечают за назначение компетентного специалиста на должность руководителя структуры по проведению оценок, который, в свою очередь, отвечает за обеспечение укомплектования этой структуры специалистами, компетентными в области проведения оценок.
- 2.6 Руководящие органы и/или руководители организаций и структур проведения оценок отвечают за обеспечение того, чтобы результаты оценки использовались в процессах принятия решений и управления. Они должны обеспечивать наличие системы четкого планирования проведения оценок и систематического изучения результатов, выводов и рекомендаций, содержащихся в материалах оценок. Они должны обеспечивать принятие надлежащих последующих мер, включая план действий, или использование аналогичных надлежащих инструментов, предусматривающих четкую отчетность за выполнение утвержденных рекомендаций.
- 2.7 Руководящие органы и/или руководители организаций и структур по проведению оценок отвечают за наличие архива, в котором хранились бы материалы оценок, и механизма анализа и распространения накопленного опыта в целях повышения качества организационного обучения и системных улучшений. Кроме того, они должны доводить результаты оценок до

Нормы оценки в системе ООН

сведения заинтересованных сторон и других организаций системы ООН, а также до широкой общественности.

3 № 3 – Политика

- 3.1 Каждая организация должна подготовить четкое заявление с изложением своей политики в области проведения оценок. В этом документе должно содержаться доходчивое разъяснение концепции, роли и использования оценки в организации, включая институциональные рамки и определение функций и обязанностей; разъяснение того, как осуществляется планирование и регулирование деятельности структуры по проведению оценок и собственно проведения оценок, а также составление соответствующих бюджетов; и четкое изложение норм в отношении представления и распространения информации.

4 № 4 – Преднамеренность

- 4.1 Надлежащее выполнение функции оценки предполагает наличие явного намерения использовать результаты этой оценки. В условиях ограниченности ресурсов необходимо с осторожностью подходить к планированию оценок и выбору их объектов. Выбор объекта оценки и ее проведение следует осуществлять своевременно, с тем чтобы она могла давать и давала значимую и своевременную информацию для использования в процессе принятия решений. Планирование оценок должно быть заметным элементом планирования деятельности и составления бюджета структуры по проведению оценок и/или организации в целом. Ежегодные или многолетние программы работы по проведению оценки должны доводиться до сведения общественности.
- 4.2 План проведения оценки может быть результатом циклического или преднамеренного выбора предмета оценки. Оценщики и заинтересованные стороны должны четко представлять себе цель, характер и сферу оценки. В плане проведения каждой оценки должно предусматриваться соблюдение надлежащих процедур для того, чтобы удостовериться в своевременном выполнении мандата, а также рассмотрение наиболее эффективного с точки зрения затрат способа получения и анализа необходимой информации.

5 № 5 – Беспристрастность

- 5.1 Беспристрастность – это отсутствие предвзятости при соблюдении должных процедур, неукоснительном выполнении методологических требований, рассмотрении и описании достижений и проблем. Беспристрастность также предполагает учет мнений всех заинтересованных сторон. В случае, когда

Нормы оценки в системе ООН

мнения заинтересованных сторон расходятся, они должны быть отражены в анализе результатов оценки и представляемой по ее итогам отчетности.

- 5.2 Беспристрастность повышает достоверность оценки и уменьшает предвзятость собранных данных, их анализа, результатов, выводов и рекомендаций. Беспристрастность обеспечивает легитимность оценки и уменьшает вероятность конфликта интересов.
- 5.3 Требование непристрастности применимо ко всем этапам процесса оценки, включая планирование оценки, разработку мандата и сферы, отбор групп по оценке, проведение оценки и подготовку результатов и рекомендаций.

6 № 6 – Независимость

- 6.1 Структура, занимающаяся проведением оценок, должна располагаться отдельно от других управленческих структур, с тем чтобы быть свободной от необоснованного давления и обеспечивать подготовку непредвзятой и «прозрачной» отчетности. Она должна иметь полную возможность по своему усмотрению представлять свои отчеты для рассмотрения непосредственно руководителям надлежащего уровня принятия решений, которые соответствуют объекту оценки.
- 6.2 Руководитель структуры по проведению оценок должен обладать независимостью в вопросах контроля за проведением оценок и представления отчетности по их результатам, а также при наблюдении за ходом осуществления принимаемых руководством ответных мер по результатам оценки.
- 6.3 Во избежание конфликта интересов и необоснованного давления оценщики должны быть независимыми, что означает, что в состав группы по оценке не должны входить лица, несущие прямую ответственность за формирование политики, разработку объекта оценки или общее руководство им, или лица, которые, как ожидается, могут приступить к выполнению таких функций в ближайшем будущем.
- 6.4 Оценщики не должны быть материально заинтересованы в результатах оценки и должны действовать совершенно свободно при беспристрастном проведении своей оценки, не опасаясь возможных негативных последствий для своей дальнейшей карьеры. Они должны иметь возможность свободно выражать свое мнение.
- 6.5 Независимость структуры, занимающейся проведением оценок, не должна ограничивать доступ оценщиков к информации об объекте оценки.

7 № 7 – Возможность оценки

- 7.1 Структуры, занимающиеся проведением оценок, могут участвовать в процессе планирования соответствующих мероприятий, улучшая, тем самым, способность проведения оценки этого мероприятия и закладывая в план подход к проведению этой оценки. Для того, чтобы такая деятельность не подрывала независимость структур по проведению оценок, они должны действовать лишь в качестве консультантов.
- 7.2 До проведения крупной оценки, требующей значительных ресурсов, может быть полезно провести анализ практической возможности оценки. Этот анализ состоит в подтверждении наличия четкого намерения объекта подвергнуться оценке, показателей, в достаточной степени поддающихся количественному измерению, источников достоверной информации, которая может использоваться в ходе анализа, и отсутствия серьезных факторов, препятствующих проведению беспристрастной оценки.

8 № 8 – Качество оценки

- 8.1 Любая оценка должна предусматривать процессы разработки, планирования и осуществления, которые по своей природе должны быть ориентированы на обеспечение качества и строиться с учетом надлежащих методологий сбора, анализа и толкования данных.
- 8.2 В отчетах о проведенной оценке должны в полном и сбалансированном виде излагаться фактические данные, результаты, выводы и рекомендации. Эти отчеты должны быть краткими, конкретными и легкими для понимания. В них должна разъясняться используемая методология, указываться методологические ограничения оценки, ключевые проблемы и подкрепляемые фактическими данными результаты оценки, расхождения во мнениях и соответствующие выводы, рекомендации и уроки. Отчеты должны включать резюме, в которых кратко описывалась бы основная информация, содержащаяся в отчете, и содействовать распространению и анализу извлеченных уроков.

9 № 9 – Компетенция в области оценки

- 9.1 Каждая организация системы ООН должна располагать официальными описаниями должностных обязанностей и критериями отбора, определяющими основные профессиональные требования, которым должны удовлетворять рядовой оценщик и руководитель работы по оценке.

- 9.2 Руководитель структуры по проведению оценок должен обладать признанной компетенцией в вопросах управления такой структурой и непосредственно в области проведения оценок.
- 9.3 Оценщики должны обладать базовым набором навыков, необходимых для проведения оценок и руководства работой привлеченных внешних оценщиков.

10 № 10 – «Прозрачность» и консультации

- 10.1 «Прозрачность» и консультации с основными заинтересованными сторонами чрезвычайно важны на всех этапах процесса оценки. Это повышает доверие к оценке и ее качество. Это может способствовать формированию консенсуса и чувства сопричастности к подготовке ее результатов, выводов и рекомендаций.
- 10.2 Техническое задание на проведение оценки и подготовленные по ее итогам отчеты должны доводиться до сведения основных заинтересованных сторон и публиковаться в качестве документов, находящихся в свободном доступе. Выпуск документации по оценкам в свободно доступной и удобочитаемой форме должен также способствовать повышению «прозрачности» и легитимности.

11 № 11 – Этические аспекты оценки

- 11.1 Оценщики должны отличаться личной и профессиональной честностью.
- 11.2 Оценщики должны уважать право юридических и физических лиц на доверительное представление информации и гарантировать невозможность отследить источник конфиденциальной информации. Оценщики должны принимать меры к тому, чтобы лица, участвующие в оценке, имели возможность ознакомиться с приписываемыми им заявлениями.
- 11.3 Оценщики должны уважать убеждения, манеры и обычаи, распространенные в социальной и культурной среде, в которой они работают.
- 11.4 В свете положений Всеобщей декларации прав человека Организации Объединенных Наций оценщики должны с пониманием относиться к проблемам дискриминации и гендерного неравенства и соответствующим образом учитывать эти моменты.
- 11.5 Иногда оценщики обнаруживают данные, свидетельствующие о должностных проступках. Такая информация должна скрыто доводиться до сведения соответствующего органа по расследованиям. Кроме того, оценщики не

должны оценивать результаты работы отдельных сотрудников, и при оценке управленческих функций им следует должным образом учитывать этот принцип.

12 № 12 – Последующая деятельность по итогам оценки

- 12.1 Оценка предполагает получение четкого ответа от руководящих органов и управленческих структур, которым адресованы вынесенные по ее итогам рекомендации. Этот ответ может иметь форму ответного послания руководства, плана действий и/или соглашения, в котором четко определяются обязанности и подотчетность.
- 12.2 Необходимо обеспечить систематический контроль за ходом выполнения вынесенных по итогам оценки рекомендаций, с которыми согласились управленческие структуры и/или руководящие органы.
- 12.3 Необходимо представлять периодические доклады о ходе выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам оценки. Эти доклады должны представляться руководящим органам и/или руководителю организации.

13 № 13 – Содействие расширению знаний

- 13.1 Оценка способствует расширению знаний и совершенствованию деятельности организации. Ход проведения оценок и описание их результатов и вынесенных рекомендаций должны быть вполне понятны потенциальным пользователям.
- 13.2 Следует обеспечить удобный доступ предполагаемых пользователей к результатам оценки и извлеченным из ее проведения урокам. Архив, в котором хранятся материалы оценки, можно использовать для анализа уроков, способствующих обучению на опыте аналогичных организаций и разработке структурированных учебных материалов для подготовки персонала. При этом следует действовать таким образом, чтобы это способствовало обмену полученными знаниями между заинтересованными сторонами, включая организации системы ООН, посредством проведения четкой политики в области распространения информации и содействия функционированию сетей обмена знаниями.