

УДК 341.123

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.2.53>

ПРОВЕДЕННЯ ІНСПЕКЦІЙ ТА ОЦІНОК ЯК ЧАСТИНА ВНУТРІШНЬОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ НАЦІЙ

Левченко Ю.В.,
*аспірант юридичного факультету
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Левченко Ю.В. Проведення інспекцій та оцінок як частина внутрішнього нагляду Організації Об'єднаних Націй.

У статті розкрито питання щодо проведення інспекцій та оцінок як частини внутрішнього нагляду Організації Об'єднаних Націй. Охарактеризовано повноваження та напрямки діяльності Відділу інспекцій та оцінок (ВІО), що функціонує у структурі Управління служб внутрішнього нагляду. Зокрема, вказано, що Відділ інспекцій та оцінок проводить оцінювання програм з метою проведення аналітичних і критичних оцінок реалізації програм і юридичних засад, перевіряючи, чи вимагають зміни в них перегляду методів виконання, актуальності адміністративних процедур. Визначено, що основні функції Відділу включають: підготовку наприкінці кожного дворічного періоду доповіді про виконання програм, що містить інформацію якісного та кількісного характеру; оцінку на систематичній та об'єктивній основі актуальності, ефективності, дієвості та результативності діяльності Організації щодо здійснення поставлених перед нею завдань; подання Генеральної Асамблеї ООН доповіді про зміцнення функцій оцінки та пов'язаної з нею діяльності в галузі нагляду в рамках ООН; проведення спеціальних інспекцій програм та організаційних підрозділів для виявлення проблем, що позначаються на ефективності та результативності здійснення запрограмованих заходів, та надання рекомендацій щодо заходів виправлення становища, з метою покращення здійснення програм; надання керівникам програм, на їх прохання, внутрішніх консультативних послуг з питань управління тощо. Вказано, що Відділ здійснює декілька видів оціночних заходів, включаючи: програмні оцінки; тематичні оцінки; інспекції; проведення раз на два роки дослідження з питань оцінки; оперативні оціночні таблиці тощо. Теми, що охоплюються оцінками включають: мир та безпеку; сталий розвиток; права людини та гуманітарну допомогу; організаційне управління та організаційну підтримку. Основною цільовою аудиторією та користувачами оціночних матеріалів Відділу інспекцій та оцінок є: Генеральний секретар, керівники програм та персонал ООН; держави-члени, що передусім входять до Комітету з програми та координації (КПК) та Комітету з адміністративних та бюджетних питань (П'ятий комітет) Генеральної Асамблеї, а також Рада Безпеки; зацікавлені сторони та партнери ООН.

Ключові слова: внутрішній нагляд, міжнародна організація, моніторинг, перевірка.

Levchenko Y.V. Inspections and evaluations as part of United Nations internal oversight.

The article deals with the issue of inspections and evaluations as part of the internal oversight of the United Nations. It is described the powers and activities of the Inspection and Evaluation Division (IED), which operates within the structure of the Office of Internal Oversight Services. In particular, it is indicated that the Inspection and Evaluation Division conducts programme evaluations to conduct analytical and critical assessments of programme implementation and legal frameworks, checking whether changes in them require a review of implementation methods and the relevance of administrative procedures. The main functions of the Division include: preparing a report on programme implementation at the end of each biennium containing qualitative and quantitative information; assessing, on a systematic and objective basis, the relevance, effectiveness, efficiency and efficiency of the Organisation's activities in achieving its objectives; submitting a report to the UN General Assembly on strengthening the evaluation function and related oversight activities within the UN; conducting special inspections of programmes and organisational units to identify problems affecting the efficiency and effectiveness

of the implementation of programmed activities and recommending corrective measures to improve programme delivery; providing internal management advisory services to programme managers, upon request etc. It is stated that the Division carries out several types of evaluation activities, including: programme evaluations; thematic evaluations; inspections; biennial studies on evaluation; evaluation dashboard etc. Themes covered by evaluations include: peace and security; sustainable development; human rights and humanitarian assistance; and organisational management and support. The main target audiences and users of the IED evaluation materials are: the Secretary-General, UN programme managers and staff, member states, primarily the Committee for Programme and Coordination (CPC) and the Administrative and Budgetary Committee (Fifth Committee) of the General Assembly and Security Council, UN stakeholders and partners.

Key words: internal oversight, international organisation, monitoring, verification.

Постановка проблеми. Забезпечення ефективної роботи наглядових служб є одним із основних внутрішніх пріоритетів Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН, Організація) і має ключове значення для зусиль Генерального секретаря з реформування та зміцнення Організації з метою вирішення складних завдань сьогодення. У той час як Організація займається врегулюванням цілої низки нагальних глобальних проблем, важливим є надання їй роботи нового імпульсу, щоб вона могла працювати більш ефективно й активно та сприяти досягненню цілей у сфері сталого розвитку і здійсненню Порядку денного на період до 2030 року в усьому світі [1].

У зв'язку з цим у межах ООН було створено Управління служб внутрішнього нагляду (далі – УСВН), до повноважень якого входить, зокрема й проведення інспекцій та оцінок з метою підвищення ефективності роботи ООН. Створений у структурі Управління Відділ інспекцій та оцінок (далі – ВІО) покликаний допомогти Організації стати більш затребуваною, дієвою та ефективною, як це передбачено у його мандаті та є найбільш надійним джерелом інформації з метою підвищення ефективності її роботи. Разом з тим, це питання потребує подальшого ґрунтовного дослідження.

Стан опрацювання. Варто зазначити, що питання здійснення внутрішнього нагляду ООН в частині проведення інспекцій та оцінок не було предметом комплексного дослідження у працях вітчизняних науковців. Разом з тим, окремі питання, присвячені різним аспектам функціонування головних органів та внутрішніх механізмів міжнародних міждержавних організацій, зокрема ООН, розглядалися в роботах таких науковців: Т. Анакіна, Т. Анцупова, М. Буроменський, Т. Комарова, О. Кучик, М. Микієвич, Т. Сироїд, П. Фомін та ін.

Мета статті полягає у наданні характеристики механізму інспекцій та оцінок як складової внутрішнього нагляду Організації Об'єднаних Націй.

Виклад основного матеріалу. У 1994 році в межах ООН було створено Управління служб внутрішнього нагляду (далі – УСВН), яке з моменту свого створення керується всіма дорученими йому мандатами, включаючи резолюцію 48/218 В Генеральній Асамблеї (далі – ГА ООН), та надає Генеральному секретарю і Генеральній Асамблеї надійну й об'єктивну наглядову інформацію задля кращого розуміння ризиків і проблем, з якими стикається ООН. Підставою для мандату УСВН став заклик до повсюдного зміцнення наглядової діяльності, закріплений у резолюції 48/218 В ГА ООН, і відповідно до цієї резолюції Управління було засноване як орган, що при виконанні своїх наглядових функцій користується оперативною незалежністю і діє під керівництвом Генерального секретаря. Завдання УСВН полягає у наданні Генеральному секретарю допомоги у виконанні ним своїх обов'язків щодо нагляду за допомогою спостереження та проведення внутрішніх ревізій, інспекцій, оцінок та розслідувань щодо діяльності ООН [2].

З огляду на це, в структурі УСВН було створено Відділ інспекцій та оцінок (далі – ВІО, Відділ), на який відповідно до резолюції A/RES/48/218В покладено виконання функцій щодо оцінки ефективності і результативності реалізації програм і юридичних засад Організації. Відділ проводить оцінювання програм з метою проведення аналітичних і критичних оцінок реалізації програм та юридичних засад, дослідження питань щодо того, чи вимагають внесені в них зміни перегляду методів виконання, чи не втрачають актуальності адміністративні процедури і чи відповідають заходи мандатам у тому вигляді, в якому вони можуть бути відображені в затверджених бюджетах та середньостроковому плані Організації [3].

Відповідно до Бюлетеня Генерального секретаря ООН ST/SGB/2002/7 (Організаційна структура Управління служб внутрішнього нагляду) основні функції Відділу включають зокрема: а)

виконання обов'язків, викладених у статті VI (Контроль за здійсненням програм) та статті VII (Оцінка) Положень і правил, що регулюють планування за програмами, програмні аспекти бюджету, контроль виконання та методи оцінки (ST/SGB/2000/8); b) надання в консультації з Управлінням з планування програм, бюджету та рахунків підтримки департаментам та управлінням, що звертаються за допомогою; c) підготовка наприкінці кожного дворічного періоду доповіді про виконання програм за такий період, що містить інформацію якісного та кількісного характеру про виконання програм; d) оцінка на якомога більш систематичній та об'єктивній основі актуальності, ефективності, дієвості та результативності діяльності Організації щодо здійснення поставлених перед нею завдань; e) подання Генеральній Асамблеї раз на два роки доповіді про зміцнення функцій оцінки та пов'язаної з нею діяльності в галузі нагляду в межах ООН; f) подання Комітету з програми та координації і Генеральній Асамблеї, на їх прохання, поглиблених досліджень з питань оцінки та доповідей про їх здійснення; g) надання методологічної підтримки у зв'язку з підготовкою замовниками доповідей із самооцінюванням; h) проведення спеціальних інспекцій програм та організаційних підрозділів для виявлення проблем, що позначаються на ефективності і результативності здійснення запрограмованих заходів, та надання рекомендацій щодо заходів виправлення становища, з метою покращення здійснення програм; i) спостереження та надання департаментам і управлінням у всьому Секретаріаті допомоги у здійсненні затверджених рекомендацій щодо результатів проведених оцінок та інспекцій; j) надання керівникам програм, на їх прохання, внутрішніх консультативних послуг з питань управління, включаючи допомогу у вирішенні управлінських проблем, підвищенні якості та ефективності роботи (п. 6.2) [4].

Слід зазначити, що виконуючи свій мандат з проведення інспекцій та оцінок, Відділ здійснює низку різних видів оціночних заходів, що включають: програмні оцінки, під час яких аналізується діяльність одного підрозділу, програми, підпрограми, операції з підтримки миру чи спеціальної політичної місії ООН; тематичні оцінки, в ході яких аналізується будь-яка наскрізна тема в рамках різних підрозділів або програм ООН (наприклад, сукупний вплив кількох програм, що мають загальні цілі); інспекції, що являють собою цільові перевірки тієї чи іншої організаційної одиниці, питання чи практики, які можуть становити потенційний ризик; проведені раз на два роки дослідження з питань оцінки, спрямовані на зміцнення потенціалу тематичних підрозділів у галузі самостійних оцінок шляхом аналізу загальних тенденцій; складення оперативних оціночних таблиць; трирічні огляди, що є наступними заходами щодо аналізу ходу здійснення рекомендацій, винесених за підсумками оцінок, санкціонованих ГА ООН [5]. Основною цільовою аудиторією та користувачами оціночних матеріалів ВІО є: Генеральний секретар, керівники програм та персонал ООН; держави-члени, що передусім входять до Комітету з програми та координації (КПК) та Комітету з адміністративних та бюджетних питань (П'ятий комітет) Генеральної Асамблеї, а також Рада Безпеки; зацікавлені сторони та партнери ООН.

Так, програмне оцінювання, яке також називають поглибленим оцінюванням, може бути санкціоновано Комітетом ООН з програми і координації (КПК) та/або ГА ООН. Під час такого заходу оцінюється окрема програма Секретаріату, підпрограма, операція з підтримання миру (далі – ОПМ) або компонент чи спеціальна політична місія (далі – СПМ) за допомогою встановлених критеріїв оцінки, які найчастіше включають відповідність, дієвість, результативність, узгодженість, сталість і вплив. Як правило, оцінювання програми зосереджується на результатах. Однак в окремих випадках деякі з них мають формувальну орієнтацію, зосереджуючись на процесі, наприклад, щоб поінформувати вище керівництво про впровадження реформ або зміну організаційного контексту [6]. Тематичні оцінки, як правило, зосереджені на наскрізній темі чи діяльності (наприклад, впровадження політики гендерного підходу або управління знаннями) у кількох програмах, підпрограмах, ОПМ або СПМ. Також можуть оцінюватися кумулятивні наслідки кількох програм, які мають спільні цілі (наприклад, внесок Секретаріату в Цілі сталого розвитку (далі – ЦУР)).

У свою чергу інспекції – це коротші, більш сфокусовані і більш цілеспрямовані оцінки організаційного підрозділу, функції або практики з метою визначення ступеня дотримання встановлених норм або інших задалегідь визначених критеріїв, а також визначення необхідних коригувальних дій. На практиці інспекції та оцінки ВІО схожі за методологією, відрізняючись, головним чином, за обсягом та тривалістю.

Крім того, будь-яка зацікавлена сторона в Організації, включаючи держави-члени, Генерального секретаря або керівників програм Секретаріату, може звернутися з проханням про проведення

спеціальних інспекцій або оцінок поза межами звичайного циклу планування. Вони проводяться за умови розгляду ВІО стратегічної важливості, терміновості та потенційних ризиків для Організації, а також з урахуванням ресурсних наслідків виконання запиту.

Відповідно до ST/SGB/2000/8, ВІО УСВН також уповноважений подавати ГА ООН через КПК дворічні доповіді про «посилення ролі оцінювання та застосування результатів оцінювання при розробці, виконанні програм і політичних директив». Як правило, вони включають такі розділи, як: оцінка поточної спроможності, якості та корисності функції оцінювання в Секретаріаті; узагальнення ключових результатів, висновків і рекомендацій, що містяться у звітах з оцінювання, завершених у відповідному дворічному періоді; та презентація плану роботи на наступний дворічний період

Інформаційні панелі оцінювання забезпечують оцінку потенціалу та практики оцінювання в Секретаріаті на рівні підрозділів на основі показників, що впливають з норм і стандартів ЮНЕГ. Дворічна доповідь та Панель оцінювання є ключовими компонентами роботи Відділу з посилення потенціалу оцінювання в Секретаріаті ООН. Трирічні огляди – це подальші заходи, які проводяться через три роки після кожної інспекції та/або оцінки, санкціонованої ГА, відповідно до рішення Комітету з програми та координації ООН (КПК), прийнятого на його 22-й сесії. Мета огляду – оцінити виконання рекомендацій, наданих у доповідях [6].

Такі інспекції та оцінки, які проводяться ВІО, дозволяють: забезпечувати підзвітність перед державами-членами та громадськістю щодо діяльності та ресурсів Організації та заохочувати накопичення інституційних знань серед керівництва, персоналу, зацікавлених сторін і партнерів ООН. Якість роботи Відділу гарантується за допомогою контрольних списків для забезпечення якості, як застосовуються на всіх етапах роботи та під час підготовки матеріалів. ВІО дотримується транспарентного і суворого методологічного процесу, викладеного в керівництві з проведення оцінок, відповідно до норм та стандартів системи ООН у галузі оцінки встановлених Групою ООН з питань оцінки.

Крім того, аналіз напрямків і форм здійснення інспекцій та оцінок свідчить про те, що ВІО оцінює, наскільки ефективно ООН виконує свої функції не лише в програмному, але й у тематичному плані. Відділ, якому доручено оцінювати діяльність усіх підрозділів, охоплених стратегічним планом Організації, проводить оцінку різних програм, департаментів, управлінь, операцій з підтримки миру та спеціальних політичних місій Секретаріату, а також деяких фондів та програм, що не належать до Секретаріату. Теми, що охоплюються оцінками, включають такі, як: мир та безпека; сталий розвиток; права людини і гуманітарна допомога; а також організаційне управління й організаційна підтримка [7].

Так, підтримка миру і безпеки є одним із основних напрямків діяльності Організації. Відділ здійснює оцінку операцій ООН з підтримки миру, що здійснюються в межах Департаменту миротворчих операцій (ДМО), і включають 14 місій з підтримки миру, а також діяльності ООН з миротворчості та миробудівництва, що здійснюється в рамках Департаменту з політичних питань та питань миробудівництва й Управління з питань роззброєння та включає спеціальні політичні місії.

Важливим є внесок ВІО й у сфері сталого розвитку. Так, значне число різних установ, фондів та програм ООН докладають зусиль для сприяння сталому розвитку та надання допомоги тим, хто найбільше її потребує. У зв'язку з цим, Відділ проводить оцінку підрозділів ООН, насамперед у Секретаріаті, які здійснюють програми в галузі економічного розвитку, торгівлі, боротьби зі злочинністю, охорони навколишнього середовища, права, гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок. Після прийняття Порядку денного на період до 2030 року та ЦУР головною метою аналітичних оцінок, що проводяться ВІО, стало надання Організації допомоги у виявленні її сильних і слабких сторін у справі сприяння досягненню ЦУР.

Крім того, зважаючи на те, що ООН відстежує випадки порушення прав людини та співпрацює з урядами з метою забезпечення захисту прав кожного, що є невід'ємною частиною її діяльності згідно зі Статутом, Відділ проводить оцінку програм, які здійснюють такі структури, як Управління Верховного комісара з прав людини (УВКПЛ), а також правозахисні компоненти операцій з підтримки миру. ВІО також проводить оцінку того, наскільки оперативно й ефективно Організація надає гуманітарну допомогу та забезпечує її координацію, оскільки міжнародне співтовариство розраховує на те, що ООН координуватиме операції з надання гуманітарної допомоги у зв'язку зі стихійними лихами та антропогенними катастрофами в тих сферах, в яких можливостей національних властей щодо надання допомоги недостатньо.

Істотне значення має також здійснення відповідної оціночної діяльності у сфері організаційного управління та організаційної підтримки. У цій площині ВІО оцінює, наскільки ефективно ООН діє відповідно до своїх загальноорганізаційних цілей та стандартів, оскільки саме Секретаріат, який є одним із головних органів цієї системи, здійснює повсякденну діяльність Організації, включаючи внутрішні процеси та заходи та надання державам-членам послуг у зв'язку з проведенням конференцій, нарад та інших заходів [7].

Висновки. Таким чином, виходячи з викладеного, можемо зробити висновок, що діяльність Відділу інспекцій та оцінок УСВН направлена передусім на підвищення ефективності та підзвітності Організації Об'єднаних Націй. Напрямки діяльності Відділу включають різноманітні методи роботи, такі як: програмні оцінки, інспекції, проведені раз на два роки дослідження з питань оцінки, оперативні оціночні таблиці, трирічні огляди тощо, та охоплюють різні тематичні сфери, серед яких: мир і безпека; сталий розвиток; права людини і гуманітарна допомога; а також організаційне управління й організаційна підтримка. За допомогою проведення інспекцій та оцінок програм УСВН оцінює ресурсоефективність і результативність здійснення програм та мандатів директивних органів Організації з метою сприяння досягненню більш високих результатів, надання керівникам можливості робити висновки з накопиченого досвіду й адаптувати свої методи роботи з метою забезпечення публічної підзвітності за проведені заходи і використання ресурсів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. United Nations Office of Internal Oversight Services. URL: <https://oios.un.org/content/who-we-are> (дата звернення: 12.11.2023).
2. United Nations Office of Internal Oversight Services. URL: <https://oios.un.org/content/who-we-are> (дата звернення: 12.11.2023).
3. Resolution of the UN General Assembly (Review of the efficiency of the administrative and financial functioning of the United Nations) A/RES/48/218 B. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/333/10/PDF/N9433310.pdf?OpenElement> (дата звернення: 12.11.2023).
4. Secretary-General's bulletin Organization of the Office of Internal Oversight Services ST/SGB/2002/7. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/386/37/PDF/N0238637.pdf?OpenElement> (дата звернення: 12.11.2023).
5. United Nations Office of Internal Oversight Services: How we inspect and evaluate. URL: <https://oios.un.org/how-we-inspect-evaluate> (дата звернення: 12.11.2023).
6. OIOS-IED Manual. United Nations Office of Internal Oversight Services Inspection and Evaluation Division, 2023. 106 p. URL: https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/images/oios-ied_manual_with_annexes.pdf (дата звернення: 12.11.2023).
7. United Nations Office of Internal Oversight Services: What we inspect and evaluate. URL: <https://oios.un.org/what-we-inspect-evaluate> (дата звернення: 12.11.2023).