



**Исполнительный совет  
Программы развития  
Организации Объединенных  
Наций и Фонда Организации  
Объединенных Наций в области  
народонаселения**

Distr.: General  
1 April 2003  
Russian  
Original: English

---

Ежегодная сессия 2003 года  
6–20 июня 2003 года, Нью-Йорк  
Пункт 10 предварительной повестки дня  
**ЮНФПА**

**Фонд Организации Объединенных Наций в области  
народонаселения**

**Деятельность ЮНФПА в области внутренней ревизии  
и надзора в 2002 году**

Доклад Директора-исполнителя

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Организация и ресурсы . . . . .	2
II. Деятельность в области внутренней ревизии и обзора . . . . .	3
III. Основные выводы по итогам ревизий и принятые в этой связи последующие меры . . . . .	4
IV. Обзор ревизий проектов, осуществляемых правительствами и неправительственными организациями . . . . .	12
V. Анализ среднесрочных обзоров . . . . .	14
VI. Обзор применения политики . . . . .	23
VII. Рекомендация . . . . .	26

1. Настоящий доклад представляется в соответствии с просьбой, высказанной Исполнительным советом на его второй очередной сессии 1996 года. Вниманию Совета предлагается краткий обзор деятельности ЮНФПА в области внутренней ревизии и надзора в 2002 году с изложением основных проблем, которые были выявлены в ходе внутренней ревизии и проверок, проведенных Управлением надзора и оценки (УНО) ЮНФПА<sup>1</sup>.

## I. Организация и ресурсы

2. В соответствии с финансовым правилом 114.18 ЮНФПА Директор-исполнитель договорился с Администратором ПРООН о том, что услуги по внутренней ревизии Фонда будут на возмездной основе предоставляться Управлением ревизии и анализа эффективности работы ПРООН (УРАР). Такое возмещение осуществляется в рамках ежегодной дотации ЮНФПА ПРООН.

3. Секция ревизии ЮНФПА была учреждена в мае 1993 года и до декабря 2002 года функционировала под руководством Директора УРАР. Штатное расписание Секции включает должности начальника, трех ревизоров и двух вспомогательных сотрудников. Услуги по внутренней ревизии предоставляются также на основе ежегодных контрактных проверок в регионах Азии и Тихого океана и арабских государств под контролем Регионального центра аудиторских услуг (РЦАУ) в Малайзии, который пользуется поддержкой ЮНФПА для покрытия расходов на одного сотрудника, оказывающего помощь в рассмотрении докладов ЮНФПА, подготовленных подрядчиком. Кроме того, средства ЮНФПА используются для финансирования осуществляемой на контрактной основе деятельности ограниченной продолжительности (ДОП), управление которой обеспечивается РЦАУ в Зимбабве и Панаме для проведения проверок страновых отделений ЮНФПА в этих регионах. 30 ноября 2002 года был закрыт РЦАУ в Хараре, Зимбабве. В начале 2003 года Центр был переведен в Преторию, Южная Африка. Помимо проводимых по контрактам проверок и средств, задействованных на ДОП, Секция использует отдельных консультантов для расширения масштабов проверок.

4. Бюджет на аудиторские функции ЮНФПА в 2002 году составлял 1 500 000 долл. США. Из этой общей суммы 498 500 долл. США были выделены на услуги по ревизии тремя РЦАУ и подрядчиками. Остаток в размере 1 001 500 долл. США использовался для покрытия расходов по персоналу и финансирования деятельности по проверке Секции ревизии ЮНФПА.

5. В своем докладе о бюджетной смете вспомогательных расходов на период 2002–2003 годов Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) указал на необходимость подготовки предложений о реорганизации ревизорских и надзорных подразделений ЮНФПА. В декабре 2001 года Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций рекомендовала ЮНФПА подготовить технико-экономическое обоснование с целью рассмотреть возможность создания собственного подразделения внутренней ревизи-

---

<sup>1</sup> Отдел служб надзора был учрежден в январе 2003 года. Отдел служб надзора, который ранее назывался Управлением надзора и оценки (УНО), состоит из двух секторов: Сектора надзора и оценки и Сектора ревизии. Поскольку основное внимание в настоящем докладе уделено деятельности в 2002 году, в документе используется аббревиатура прежнего названия этого подразделения — УНО.

зии и определить объем необходимых для этого ресурсов. В марте 2002 года УНО наняло консультанта для изучения вопросов, связанных с созданием в ЮНФПА служб ревизии. Замечания и рекомендации, сделанные на основе указанного обоснования, были учтены при подготовке представленной Исполнительному совету в сентябре пересмотренной бюджетной сметы вспомогательных расходов на двухгодичный период 2002–2003 годов, в которой нашло отражение предложение о создании в ЮНФПА подразделения внутренней ревизии. После вынесения Советом решения об утверждении этого предложения, вступившего в силу 1 января 2003 года, Секция вошла в состав нового Отдела служб надзора и в настоящее время называется Сектором ревизии.

## **II. Деятельность в области внутренней ревизии и обзора**

6. В 2002 году в области внутренней ревизии и обзора были проведены следующие мероприятия:

а) Секция ревизии ЮНФПА провела управленческие ревизии в восьми страновых отделениях, одной страновой группе технического обслуживания и одном функциональном подразделении в штаб-квартире;

б) Секция внутренней ревизии ЮНФПА при содействии консультантов провела обзор 542 отчетов о ревизии, охватывающих деятельность по проектам, исполняемым правительственными и неправительственными организациями (НПО). Отчеты о ревизии проектов за каждый год должны представляться к 31 марта последующего года;

в) РЦАУ в Зимбабве провел управленческие ревизии в 12 страновых отделениях в регионе Африки;

д) были проведены ревизии по контрактам в семи отделениях Азиатско-Тихоокеанского региона и шести отделениях в регионе арабских государств и Европы;

е) РЦАУ в Панаме провел управленческие ревизии в восьми страновых отделениях в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна.

7. Годовой план проведения ревизий был разработан в тесной консультации с УНО. В целях максимально эффективного использования ограниченных кадровых ресурсов рабочие планы Секции ревизии и УНО были согласованы, насколько это было возможно. Эти планы в течение года при необходимости периодически пересматривались для учета особых запросов руководства и отражения меняющихся обстоятельств, в частности на местах. В 2002 году по рекомендации ревизоров УНО провело на местах обзор последующих мероприятий.

8. Постоянные усилия по повышению квалификации сотрудников имеют важное значение в плане удовлетворения текущих профессиональных потребностей. В этом отношении сотрудники Секции ревизии прошли подготовку по таким вопросам, как навыки выполнения ревизорами руководящих функций, составление отчетов, использование предварительной оценки риска при разработке отдельных программ ревизии и выявление, расследование и предотвращение случаев мошенничества. Активно применяя превентивный подход, Секция оказывала консультационные услуги подразделениям ЮНФПА. Некоторые

услуги предоставлялись по просьбе подразделений, а другие услуги оказывались Секцией после проведения управленческих ревизий. Например, Секция давала консультации по вопросу о требованиях, предъявляемых к проектам, исполняемым национальными органами, и использовала опыт ПРООН в этой области.

### III. Основные выводы по итогам ревизий и принятые в этой связи последующие меры

9. Судя по 41 опубликованному в 2002 году отчету (включая девять отчетов о ревизиях, проведенных в 2001 году), степень осуществления внутреннего контроля и соблюдения финансовых и административных требований была признана удовлетворительной в 14 отделениях. Работа 22 отделений была признана частично удовлетворительной, а пяти отделений/отделов — неудовлетворительной. Эти показатели отражают незначительное увеличение числа отделений, деятельность которых была признана удовлетворительной и частично удовлетворительной, и сокращение на 4,5 процента числа отделений, работа которых была признана неудовлетворительной, по сравнению с 2001 годом. В течение года было вынесено 1194 следующих рекомендаций, разбивка которых приводится ниже:

<i>Область деятельности</i>	<i>Число рекомендаций</i>
Организационная структура и укомплектование штатов	27
Вопросы программ	386
Финансовая деятельность	120
Управление кадрами	242
Общее административное обслуживание	297
Автоматизация делопроизводства	122
<b>Итого</b>	<b>1 194</b>

#### Резюме основных проблем

10. Ниже с разбивкой по темам вкратце излагаются проблемы, затронутые ревизорами и подрядчиками. Следует подчеркнуть, что замечания относятся не ко всем, а лишь к некоторым подразделениям, в которых была проведена ревизия. Результаты ревизий тщательно анализируются ЮНФПА на самом высоком руководящем уровне, и заинтересованные стороны принимают последующие меры, за осуществлением которых следят соответствующие отделы и УНО. Хотя ряд проблем неоднократно упоминались в ежегодных докладах Директора-исполнителя о деятельности в области внутренней ревизии, следует отметить, что каждый год рассматриваются разные страны и, как таковые, такие повторения необязательно означают, что меры по исправлению положения приняты не были. В ходе последующих проверок в рамках их программы ревизий проводится обзор мер, принятых по итогам предыдущих проверок.

### **Авансовые выплаты**

11. Ревизии показали, что надлежащий контроль за авансовыми выплатами не обеспечивался в восьми из 41 отделения. В пяти отделениях отчетность по авансам на сумму 276 000 долл. США, выплаченным персоналу отделений, сотрудникам по проектам и частным лицам, не велась. В одном отделении выплаченный одному из сотрудников аванс использовался нецелевым образом и средства не были учтены. В другом случае не был учтен аванс, выплаченный одной из НПО для проведения семинара. В большинстве этих отделений учетные записи об авансах не велись, в связи с чем трудно было принимать меры в связи с такими авансами. Впоследствии с учетом результатов ревизий страновые отделения ввели книгу записей для учета всех выплачиваемых авансов и контроля над ними и использовали эту книгу для принятия дальнейших мер в связи с любыми непогашенными авансами. Представителям напомнили о важности соблюдения финансовых правил ЮНФПА, касающихся выплаты авансов, и о их личной ответственности как представителей за сохранение денежной наличности ЮНФПА. К географическим отделам в штаб-квартире была обращена просьба осуществлять тщательный контроль за деятельностью соответствующих страновых отделений.

### **Организационная структура и укомплектование штатов**

12. В семи из 41 отчета, опубликованных в 2002 году, указывалось, что подготовка описания организационных структур страновых отделений не была завершена и/или отсутствовала четкая отчетность. Было установлено, что штаты в 11 отделениях были недоукомплектованы вследствие задержек с наймом персонала. Еще в трех отделениях такие ключевые должности, как должность представителя или заместителя представителя ЮНФПА, своевременно не заполнялись. Кроме того, в шести отделениях сотрудники по проектам выполняли функции основных сотрудников страновых отделений.

13. В июле 2002 года в рамках осуществляемого в Фонде переходного процесса была введена типология штатного расписания страновых отделений ЮНФПА. Страновым отделениям было рекомендовано использовать эту новую типологию для реорганизации своих структур и изменения численности персонала с учетом того, что структура, финансируемая за счет средств двухгодичного вспомогательного бюджета, является неизменной. Что касается должностей, финансируемых за счет средств по программам, то необходимо было подготовить обоснование с учетом характера проводимой работы и квалификации, необходимой для заполнения этих должностей. Типология начнет применяться в 2003 году. Новые одобренные Исполнительным советом системы укомплектования штатов обуславливают необходимость в усилении процесса управления работой отделений за счет учреждения должности руководителя операций в 44 страновых отделениях, отвечающих конкретным критериям.

### **Вопросы программ**

14. В четырех отделениях соответствующие стороны не подписали стандартного базового соглашения об оказании помощи, охватывающего деятельность ЮНФПА в той или иной стране. В 11 отделениях деятельность по проектам и расходование средств начались до того, как были подписаны проектные документы или письма о взаимопонимании. Также сообщалось, что в четырех отде-

лениях правительства не объявили свои взносы на конкретную деятельность по проектам. Впоследствии надлежащие документы были подписаны и были предприняты усилия по осуществлению последующей работы с правительствами с целью обеспечить средства по линии объявленных взносов.

15. В трех отделениях объем годовых расходов по программе превысили утвержденную максимальную сумму годовых расходов. В 2002 году Комитет по финансовому контролю ЮНФПА активизировал свои усилия по обеспечению систематического контроля над фактическими и намеченными расходами во избежание перерасхода средств и в целях обеспечения оптимального использования финансовых ресурсов. В 11 докладах отмечалось, что средства по проектам использовались для финансирования служебных командировок, приобретения оборудования и автотранспортных средств для отделений, создания библиотеки и организации подготовки персонала. В шести отделениях практика использования средств на комплексные проекты не соответствовала политике и процедурам, предусмотренным в Руководстве по программам. Ревизоры рекомендовали сторнировать неправильно произведенные расходы и провести их по соответствующему бюджету. Страновые отделения примут меры по сторнированию расходов и в будущем при использовании средств на комплексные проекты будут придерживаться руководящих принципов, содержащихся в Руководстве по программам.

16. Имелось пять отделений, в которых субподряды и концессии выдавались не зарегистрированным в ЮНФПА НПО; еще в семи отделениях деятельность, осуществлявшаяся на основе субподрядов и концессий, не охватывалась соглашениями, как того требуют руководящие принципы. Страновые отделения обязались в своей последующей деятельности по будущим проектам придерживаться этих руководящих принципов. Когда это представлялось практически осуществимым, субподрядные соглашения заключались ретроактивно.

17. Согласно отчетам программные мероприятия по контролю в некоторых случаях были неэффективны. Например, в пяти отделениях не проводились ежегодные обзоры подпрограмм, и еще в пяти отделениях не созывались совещания, посвященные ежегодному страновому обзору. Кроме того, в девяти отделениях не осуществлялись ежегодные выезды на места для целей контроля и еще в пяти отделениях отсутствовала документация о результатах поездок их сотрудников для осуществления контроля. В целях повышения эффективности контроля ЮНФПА пересмотрел практику планирования программ и форматы докладов, с тем чтобы подчеркнуть важность определения и отслеживания результатов. Одним из новых элементов таких форматов является разработка плана управления программами. Цель этого плана заключается в повышении эффективности управления деятельностью по планированию программ, контролю за их осуществлением и оценке их результатов и содействию применению ориентированного на конкретные результаты подхода к управлению программами. К географическим отделам будет обращена просьба следить за подготовкой и осуществлением планов управления программами.

18. В девяти отчетах указывалось, что финансовые счета проектов не были закрыты по истечении 12 месяцев после завершения оперативной деятельности по проектам, что главным образом было обусловлено задержками с осуществлением процедур свертывания проектов. Кроме того, в четырех отделениях систематическое выбытие оборудования не обеспечивалось, и по завершении

операций по проектам надлежащая документация, касающаяся такого выбытия, не составлялась. Следует отметить, что страновые отделения не несут всей полноты ответственности за задержки со свертыванием проектов, поскольку некоторые документы готовятся учреждениями-исполнителями. В 2002 году Отдел управленческого обслуживания (ОУО) Фонда выявил 832 проекта, по которым за период с января 2001 года не была зарегистрирована ни одна финансовая операция. С соответствующими страновыми отделениями был установлен контакт с целью получить заверения в том, что в рамках системы учета в области финансового управления будут приняты надлежащие меры по учету связанных с этими проектами остатков средств на счете операционного фонда. В результате этого обзора Отдел управленческого обслуживания принял меры по сокращению остатков средств на непогашенных счетах операционного фонда на 5,7 млн. долл. США посредством учета либо отсутствующей проектной документации, либо полностью списанных со счета средств. Отдел управленческого обслуживания в течение 2003 года будет продолжать проводить в рамках системы учета в области управления обзор состояния проектов.

### **Финансовая деятельность**

19. В двух отделениях объем бюджетной сметы вспомогательных расходов на двухгодичный период превышал утвержденный объем ассигнований; и еще в пяти отделениях не была официально оформлена санкция представителя на перераспределение средств внутри бюджетных групп. В двух отделениях представители не заверили расходные ордера. В четырех отделениях в докладах о положении дел с использованием ассигнований приводилась неполная информация; и еще в пяти отделениях эти доклады не были заверены представителем. В шести отделениях операции, учтенные в рамках докладов о положении дел с использованием ассигнований, не были согласованы со счетами, представленными Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). Впоследствии отделения указали, что теперь они рассматривают доклады о положении дел с использованием ассигнований, и дали заверения в том, что информация является полной.

20. Контроль за использованием небольших наличных сумм не всегда осуществлялся надлежащим образом. В десяти отделениях хранители такой наличности не были назначены на основании письменных распоряжений, а еще в семи отделениях не велись регистрационные записи операций с небольшими наличными суммами. В девяти отделениях не проводился внезапный подсчет мелкой кассовой наличности и в восьми случаях в отделениях отсутствовали сейфы для хранения ящиков для мелкой наличности, копий резервных лент с дубликатами компьютерных программ и талонов на бензин. Впоследствии сейфы были закуплены и были приняты меры по назначению хранителей наличности. Становые отделения будут также принимать последующие меры в целях надлежащего ведения учетных записей.

### **Управление кадрами**

21. В 57 случаях были выявлены недостатки в выполнении контрактов на обслуживание и соглашений об оказании специальных услуг: в 14 случаях отбор сотрудников для работы по контракту осуществлялся не на конкурсной основе; в 13 случаях контракты заключались с сотрудниками, не прошедшими медицинское освидетельствование; в 13 случаях не была проведена служебная атте-

стация работающих по контракту сотрудников; в шести случаях контракты на обслуживание заключались на период менее 11 месяцев; и в 11 случаях сотрудники приступали к работе до подписания контрактов/соглашений.

22. Процесс служебной аттестации (ПСА) в 20 отделениях был осуществлен с опозданием, а в восьми отделениях в личных делах отсутствовали полные данные. Задержки с проведением служебной аттестации иногда были обусловлены переводом сотрудников на другую работу. В 17 случаях не выполнялись требования в отношении контроля за явкой на работу и уходом с работы. В некоторых случаях требовалось более четкое распределение функций между ПРООН и ЮНФПА в плане ведения списков присутствующих на работе сотрудников и личных дел. В 15 отделениях не были разработаны планы профессиональной подготовки, и еще в трех отделениях подготовка сотрудников по вопросам программ, финансов и общего управления не отвечала предъявляемым требованиям. С учетом важного значения этих вопросов для эффективного управления работой отделений представители ЮНФПА будут уделять более пристальное внимание вопросам управления людскими ресурсами и административному обслуживанию.

#### **Общее административное обслуживание**

23. Четыре отделения не получили расценок для приобретения товаров стоимостью 2500–30 000 долл. США. В трех отделениях не были проведены закрытые торги, с тем чтобы обеспечить закупку товаров стоимостью свыше 30 000 долл. США на конкурсной основе. В шести отчетах упоминалось об отсутствии распределения обязанностей при осуществлении деятельности по закупке. Кроме того, в шести отделениях не были подготовлены отчеты о получении и проверке, а еще в десяти отделениях не использовались заранее пронумерованные и отпечатанные заказы на закупку товаров.

24. Тринадцать отделений не завершили разработку соглашений об общем обслуживании, связанных с услугами, предоставляемыми ПРООН. ЮНФПА продолжал диалог с ПРООН по вопросу об осуществлении официальных основных принципах, применяемых в отношении возмещения затрат на страновом уровне. Поскольку эти основные принципы будут применяться ко всем получателям предоставляемых ПРООН услуг на страновом уровне, необходимый процесс является сложным и требует проведения обследований на страновом уровне для оценки и утверждения предусмотренной методологии. Этот процесс уже начался, и ЮНФПА в ответ на просьбу ПРООН в течение февраля 2003 года вносил вклад в подготовку предложения относительно стоимости услуг. До тех пор, пока не появится возможность применять одобренный общесистемный подход, ЮНФПА предложил использовать временный механизм для возмещения расходов ПРООН на услуги, которые ранее предоставлялись страновым отделениям ЮНФПА.

25. Был сделан вывод о том, что контроль над товарно-материальными запасами в целом не отвечает предъявляемым требованиям. В 11 отделениях не обеспечивалось надлежащее распределение обязанностей по управлению товарно-материальными запасами. Было установлено, что в 10 отделениях в отчетах о состоянии и движении запасов содержалась неполная информация, а в четырех отделениях в них приводились неточные данные. Еще в 10 отделениях подсчет товарно-материальных запасов в натуре не производился. В других

шести отделениях результаты подсчета товарно-материальных запасов в натуре не согласовывались с данными, содержащимися в отчете о состоянии и движении запасов. В трех отделениях в отчетах о состоянии и движении запасов отсутствовали сведения о выбытии оборудования; и еще в 11 отделениях не обеспечивалось своевременное выбытие устаревшего оборудования.

26. В отчетах о ревизии также отмечалось, что техническое обслуживание используемых в интересах проектов и отделений автотранспортных средств, в основном, было неудовлетворительным. Записи, относящиеся к эксплуатации автотранспортных средств, либо не велись (девять отделений), либо не проверялись на регулярной основе сотрудниками, отвечающими за транспорт (восемь отделений). Другие замечания касались неадекватного контроля над потреблением топлива (семь отделений) и того, что некоторые автотранспортные средства не были застрахованы (три отделения). В четырех отделениях не возмещались расходы, связанные с эксплуатацией автотранспортных средств в личных целях. Страновые отделения приняли меры для возмещения соответствующих затраченных средств. ЮНФПА издаст руководящие принципы, касающиеся необходимости более рационального использования автотранспортных средств с учетом потребностей, связанных с безопасностью, и особых условий в странах.

27. В четырех отделениях услуги, связанные с поездками, предоставлялись без заключения контрактов и еще в шести отделениях не использовались услуги туристических агентств или авиакомпаний, которыми пользуются другие учреждения Организации Объединенных Наций, в связи с чем была упущена возможность извлекать из них выгоду в связи с большим числом поездок. Контроль за использованием телефонной связи в личных целях не отвечал требованиям, и в пяти отделениях соответствующие расходы не возмещались. Впоследствии отделения приняли меры по возмещению затраченных средств. Кроме того, страновые отделения признали необходимость обеспечивать использование наиболее экономически выгодного и эффективного механизма, связанного с поездками, в партнерстве с другими членами страновой группы Организации Объединенных Наций.

#### **Автоматизация делопроизводства**

28. В ходе ревизии было выявлено 24 отделения, не подготовивших официальных планов по устранению последствий стихийных бедствий. В двух отделениях не было установлено антивирусное программное обеспечение, а в четырех отделениях его было необходимо усовершенствовать. Было установлено, что в девяти отделениях процедуры изготовления резервных копий программ не отвечали требованиям. В шести отделениях, где такие процедуры были осуществлены, резервные пленки не хранились в сейфе. Еще в 12 отделениях не обеспечивалось закрытое хранение этих лент. В 11 отделениях, где коды идентификации не менялись на регулярной основе, защита информации не отвечала предъявляемым требованиям. В восьми отделениях использовалось нелицензированное программное обеспечение. Страновые отделения должным образом приняли к сведению эту ситуацию и начали принимать меры по ее исправлению.

**Управленческая ревизия Отдела информации, мобилизации ресурсов и по делам Исполнительного совета**

29. Это была первая внутренняя ревизия Отдела информации, мобилизации ресурсов и по делам Исполнительного совета. Управление программой в 2000 и 2001 годах было признано неудовлетворительным. Необходимо улучшить работу в следующих основных областях:

а) укрепление контроля за подпрограммой и проектами, включая обеспечение неперевышения утвержденных пределов расходов и подготовку ежегодных докладов по всем проектам;

б) обеспечение того, чтобы по всем проектам велась надлежащая подтверждающая документация и чтобы проектные документы подписывались представителями учреждений-исполнителей;

в) обеспечение того, чтобы соответствующие стороны подписывали письма о взаимопонимании в отношении проектов, осуществляемых НПО; и чтобы в соглашениях о сотрудничестве указывались основные элементы партнерских отношений, обязанности каждой участвующей стороны, условия использования эмблемы ЮНФПА и бюджетные расходы с разбивкой по видам деятельности;

г) обеспечение того, чтобы НПО, получающие субсидии от ЮНФПА, регистрировались Фондом и подписывали соглашения о субсидиях;

д) обеспечение того, чтобы по всем субподрядам подписывались контракты и представлялись необходимые финансовые отчеты;

е) обеспечение того, чтобы взносы в целевой фонд охватывались финансовыми соглашениями.

30. После проведения ревизии группа ревизоров подробно обсудила с руководством Отдела конкретные меры, которые должны быть приняты по результатам ревизии. Такие меры были приняты, и за их осуществлением ведется тщательное наблюдение.

**Миссия по контролю исполнения**

31. В 2002 году ЮНФПА провел на местах обзор эффективности мер, принятых одним страновым отделением в целях выполнения рекомендаций ревизоров. Было установлено, что это страновое отделение, работа которого в 2001 году была признана крайне неудовлетворительной, приложило серьезные усилия для выполнения соответствующих правил и положений. Однако недостатки в области управления программой устранены все же не были. С тех пор соответствующий географический отдел внимательно наблюдает за выполнением рекомендаций миссии. Кроме того, в это отделение был назначен новый представитель, и персоналу была предоставлена дополнительная подготовка по вопросам финансового управления. Отдел служб надзора и соответствующий географический отдел будут продолжать наблюдать за деятельностью этого отделения.

### **Контроль за исполнением и специальные исследования**

32. В целях решения вопросов, затронутых Комиссией ревизоров Организации Объединенных Наций в связи с деятельностью ЮНФПА, а также вопросов, поднятых в докладах внутренних ревизоров, УНО провело в 2002 году статистический анализ тенденций в области ревизии и межсекторальное исследование. УНО также отдало указание о проведении независимого обзора ревизионной деятельности, по итогам которого были вынесены полезные рекомендации в отношении планирования ревизий.

33. На основе этого анализа были определены приоритетные вопросы в области ревизии, которые должны быть рассмотрены и решены руководством в 2003 году. Руководство ЮНФПА должно в приоритетном порядке принять, в частности, следующие меры: а) улучшить контроль за выполнением рекомендаций ревизоров; б) обеспечить более строгое выполнение закупочных процедур; в) отмечать при служебной аттестации сотрудников случаи выдачи авансов и субсидий и принятия субподрядных бюджетов в отсутствие должным образом подписанной документации; г) обеспечить рациональное использование служебного автотранспорта; д) улучшить контроль за программами/проектами и отчетность по ним; е) завершить переговоры с ПРООН относительно соглашений об услугах, предоставляемых ЮНФПА; ж) обеспечить транспарентную классификацию страновых отделений; з) укрепить финансовую дисциплину в целях предотвращения неразрешенного перерасхода средств.

34. До настоящего времени отбор подразделений для ревизии производился главным образом на основе периодичности ревизий и неофициальной оценки рисков. В нескольких особых случаях старшее руководство просило провести специальную управленческую ревизию. К концу 2002 года УНО стало применять более упорядоченный и основанный на оценке рисков подход к планированию ревизий, с тем чтобы ЮНФПА мог более эффективно и с оптимальными результатами использовать свои ограниченные аудиторские ресурсы. К числу факторов риска, учитывавшихся при подготовке плана ревизий на 2003 год, относятся: остаток средств на счете оперативного фонда, наличие финансовой отчетности, поддержка строительных работ в рамках программы, масштабы правительственного участия, масштабы участия ЮНФПА, поддержка субподрядов, результаты ревизий проектов и оценки, сделанные по итогам предыдущих ревизий. В 2003 году эта система будет еще больше усовершенствована и полностью компьютеризирована. В целях поощрения подотчетности и соблюдения установленных правил выполнения рекомендаций ревизоров теперь учитывается при служебной аттестации старших сотрудников.

### **Комплексная система данных по ревизиям и рекомендациям**

35. После издания ревизионных докладов страновым отделениям предлагается вводить и обновлять информацию о предлагаемых последующих действиях в комплексной системе данных по ревизиям и рекомендациям (КАРДС) — базирующейся в Интернете управленческой системе данных о рекомендациях ревизоров. Эта система позволяет также следить за ходом выполнения рекомендаций ревизоров. В 2002 году из-за отсутствия надлежащего доступа к Интернету несколько отделений не смогли подключиться к КАРДС. Некоторые отделения ввели в систему весьма подробные планы последующей деятельности; планы других отделений имели менее конкретный характер, хотя они также

намерены принять последующие меры. Сознавая важное значение внимательного наблюдения за последующей деятельностью, УНО напомнило отделениям на местах и отделам штаб-квартир о необходимости своевременного принятия конкретных планов последующей деятельности. В 2003 году будет применяться более строгая система контроля.

#### **IV. Обзор ревизий проектов, осуществляемых правительствами и неправительственными организациями**

36. 1 марта 2001 года Секция ревизии ЮНФПА взяла на себя ответственность за контроль и обзор ревизий проектов, осуществляемых правительствами и НПО. В 2001 году насчитывалось 1142 таких проектов. Восемьдесят два процента аудиторских докладов было получено с опозданием, и 19 процентов представленных штаб-квартире докладов содержали заключения с оговорками. Ситуация улучшилась по сравнению с предыдущим годом, когда 94 процента докладов было получено с опозданием и в 26 процентах докладов аудиторские заключения содержали оговорки. Основные оговорки ревизоров касались слабого внутреннего контроля. Следует отметить, что в рамках этого процесса доклады за какой-либо данный год получают штаб-квартирой в следующем году. Этот процесс предусматривал ведение баз данных о планах проведения ревизий, аудиторских докладах и оценках, обзор аудиторских докладов консультантами и сотрудниками и последующую подготовку и представление оценок. Регулярно проводился также последующий диалог со страновыми отделениями и отделами.

37. Исполнительный совет может пожелать отметить, что в результате колоссальных усилий, предпринятых в целях более широкого охвата проектов ревизиями, аудиторское заключение по финансовым ведомостям Фонда за двухгодичный период 2000–2001 годов не содержало никаких оговорок.

38. Обзор 542 докладов ревизоров по проектам, осуществляемым правительствами и НПО в 61 стране, показал следующее:

##### **Адекватность планов проведения ревизий, представленных страновыми отделениями**

39. Планы проведения ревизий 34 отделений были признаны удовлетворительными, 22 отделений — частично удовлетворительными и 5 отделений — неудовлетворительными. Отделения обязаны включать в свои планы подробную информацию о проектах, подлежащих ревизии, учреждениях-исполнителях, сметах расходов, подлежащих ревизии, круге ведения ревизоров и смете расходов на ревизию. Планы проведения ревизий, признанные частично удовлетворительными, не содержали некоторых из вышеуказанных данных, а планы, признанные неудовлетворительными, либо не содержали большинства таких данных, либо вообще не были подготовлены.

##### **Адекватность охвата ревизии**

40. Охват ревизии был удовлетворительным в 43 отделениях; частично удовлетворительным в 12 отделениях и неудовлетворительным в 6 отделениях. От-

деления обязаны уведомлять ревизоров о требованиях в отношении охвата ревизии, изложенных в Финансовом руководстве. Ревизия должна охватывать такие вопросы, как: механизмы внутреннего контроля проектов, бухгалтерские книги и ведомости, удостоверяющие заявления и периодические финансовые отчеты. В докладах проведения ревизий, частично признанных удовлетворительными, не были рассмотрены некоторые из вышеупомянутых вопросов, а в докладах, признанных неудовлетворительными, не было рассмотрено большинство этих вопросов или никакие из них.

#### **Степень подготовленности аудиторских докладов**

41. Пять отделений представили полностью подготовленные доклады. В докладах 46 отделений не были выполнены некоторые из вышеупомянутых требований, и еще 10 отделений представили плохо подготовленные доклады. Аудиторские доклады должны содержать выводы, рекомендации и общее заключение ревизоров, а также замечания руководства учреждений-исполнителей. Аудиторские доклады должны также сопровождаться удостоверенными экземплярами всех финансовых форм, и, если учреждения-исполнители распоряжаются также средствами, предоставленными другими донорами, должен представляться отдельный аудиторский доклад о средствах, полученных от ЮНФПА.

#### **Удостоверение финансовых отчетов**

42. Финансовые отчеты должны содержать удостоверяющие заявления, подписанные уполномоченными должностными лицами учреждений-исполнителей. Цель заявлений — удостоверить точность информации, содержащейся в финансовых докладах. Финансовые отчеты были должным образом удостоверены в 41 отделении. В 13 отделениях не были удостоверены некоторые доклады, и в 7 отделениях не был удостоверен ни один доклад.

#### **Адекватность оценки страновыми отделениями аудиторских докладов и планов действий**

43. В соответствии с Финансовым руководством отделения обязаны рассматривать аудиторские доклады и подготавливать оценку своих действий по выполнению требований ревизоров. Если в ходе ревизии были выявлены недостатки, отделения должны обсудить пути их устранения с учреждениями-исполнителями и договориться о планах последующих действий. В трех отделениях оценка аудиторских докладов и подготовка планов действий были признаны удовлетворительными; в 15 отделениях не были подготовлены либо оценка, либо план действий; и в 43 отделениях не были подготовлены ни оценка, ни план действий.

44. В ходе обзора докладов о ревизии проектов были отмечены, в частности, следующие моменты:

а) в 22 странах не проводилась ежемесячно выверка банковских счетов по ряду проектов, а в 26 странах были отмечены случаи, когда по платежам не представлялась надлежащая подтверждающая документация;

б) в 11 странах по некоторым проектам отделениям ЮНФПА не были вовремя представлены финансовые формы. В 46 странах по ряду проектов были представлены либо неполные, либо не те финансовые формы. В 5 странах

некоторые финансовые формы были удостоверены лицами, не указанными в письмах о взаимопонимании;

с) 12 отделений не сверили со штаб-квартирой оперативные счета расходов;

d) в 9 странах при осуществлении закупок некоторых товаров и услуг по проектам надлежащим образом не соблюдались процедуры конкурентных торгов; и в 3 странах в рамках некоторых проектов не были должным образом документированы процессы получения и инспекции товаров;

e) в 16 странах были неполными инвентарные ведомости по ряду проектов, а в 4 других странах ревизоры не смогли найти некоторые предметы оборудования длительного пользования;

f) в 5 странах сотрудники по проектам не получили надлежащей подготовки по вопросам применения процедур ЮНФПА.

45. Следует отметить, что отделения, как правило, с удовлетворением знакомятся с заключениями, представляемыми им Секцией ревизии, поскольку они позволяют отделениям и руководителям проектов более эффективно устранять выявленные недостатки. Кроме того, эти заключения помогают отделениям осознать важное значение своевременного планирования ревизий по проектам.

## V. Анализ среднесрочных обзоров

46. УНО проанализировало в общей сложности 20 проведенных в 2001–2002 годах среднесрочных обзоров (ССО) страновых программ, осуществлявшихся при содействии ЮНФПА. В 2001 году было проведено 11 ССО (четыре в Африке, пять в Азиатско-Тихоокеанском регионе и два в арабских странах), и в 2002 году — девять ССО (по одному в Африке и Латинской Америке и семь в Азии). Результаты обзоров показали, что в большинстве рассмотренных программ ставились аналогичные показатели деятельности независимо от численности населения, объема программных ресурсов или проблем, выявленных в той или иной стране. Результаты осуществления программ вписывались в рамки результатов Фонда, определенные в многолетних рамках финансирования (МРФ), даже хотя направленность, показатели и цели программ в разных странах были неодинаковыми. Процесс ССО проводился во всех странах с участием различных заинтересованных сторон, в том числе НПО и представителей доноров. В ходе одного ССО местные руководители и кураторы различных компонентов проектов представили информацию о передовой практике успешных проектов, что вызвало большой интерес у партнеров по программе и участников из других организаций. ССО стал форумом для обмена информацией и поощрения инициативности, приверженности и политической поддержки в деле осуществления программы. В другом случае ССО ЮНФПА использовался для содействия совместному проведению под руководством ЮНФПА среднесрочного обзора Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР).

47. Большинство рассмотренных ССО свидетельствовало о стремлении добиваться конкретных результатов. В ходе обзоров упор делался на результаты осуществления всей программы, а не отдельных проектов — явный отход от прошлой практики. В ряде стран были подготовлены аналитические, ориенти-

рованные на конкретные результаты документы, которые можно привести в качестве положительных примеров. Эти документы были подготовлены главным образом в странах, которые провели обследования и оперативные оценки, создали механизмы контроля и вели статистику медицинского обслуживания. Контролю и анализу деятельности способствовали, по-видимому, четкая направленность программ и относительно развитый потенциал. Хотя была предпринята попытка использовать показатели в рамках всех ССО, при проведении некоторых из них уделялось слишком большое внимание подробному обсуждению каждого показателя, а не увязыванию показателей с анализом деятельности. Все страны в различной степени столкнулись с проблемой сбора, доступности и надежности данных, особенно там, где такая деятельность не осуществлялась централизованно, что ограничило охват и качество анализа и затруднило практическое применение подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. Однако в нескольких странах детальный анализ деятельности был проведен путем использования не показателей логических рамок, а данных оперативно сделанных оценок. Благодаря использованию этих данных в качестве показателей деятельности, ССО удалось определить некоторые существенные изменения, происшедшие за период после разработки программ. В рамках ССО ЮНФПА было настоятельно предложено оказать помощь в расширении возможностей соответствующих национальных учреждений по созданию национальных и местных баз данных.

48. В ходе ССО был сделан вывод о том, что программы помощи ЮНФПА сохраняют свою значимость, несмотря на существенные изменения условий в некоторых странах в результате дестабилизации обстановки, вызванной социальными волнениями, внутренней политической борьбой, стихийными бедствиями, экономическими трудностями, миграцией населения, а также прекращением присутствия в них ряда крупных доноров и сокращением помощи доноров. Тем не менее, ввиду новых потребностей, сокращения средств ЮНФПА и слишком высоких первоначальных показателей, было рекомендовано принять некоторые коррективные меры. Кроме того, в ходе ССО была определена необходимость осуществления более эффективного контроля путем применения соответствующего ряда показателей и простых механизмов контроля, а также стандартизованных форм отчетности в целях эффективного сбора данных. Несмотря на применение программного и рамочного подходов, в рамках программ до сих пор насчитывалось слишком много изолированных проектов, что снижало нацеленность программ и приводило к слишком большому распылению ресурсов, не позволявшему добиться ощутимых результатов.

49. В ходе обзоров было установлено, что финансовые трудности Фонда отразились на многих страновых программах в критический период, когда их осуществление достигло определенного уровня. Последовавшее за этим сокращение программ не только сорвало запланированную деятельность, но и сказалось на общей структуре и сбалансированности программ. Бюджеты некоторых программ были сокращены почти вдвое. Значительная часть времени была затрачена на урезывание бюджетов и перепланирование деятельности, а не на осуществление программ. В рамках одного ССО было подчеркнута важное значение обеспечения стабильных и благоприятных условий для получения соответствующих результатов и отдачи. Даже когда достигались поставленные показатели, из-за политической и экономической нестабильности общую ситуацию улучшить не удавалось. Обзор же программ, осуществлявшихся

в иных, более стабильных условиях, показал, что их осуществление принесло положительные результаты, несмотря на финансовые трудности и ограниченность кадрового и институционального потенциала.

#### **Доступ к качественным и ориентированным на нужды клиентов услуг в области продуктивного здоровья**

50. Хотя все рассмотренные программы были нацелены на расширение доступа к качественным услугам в области репродуктивного здоровья, в некоторых странах особое внимание уделялось определенным конкретным аспектам, таким, как ориентированность на потребности клиентов, основанный на принципе добровольности подход, выбор на основе надлежащей имеющейся информации, комплексный подход к оказанию услуг в области репродуктивного здоровья и самые разнообразные методы контрацепции. В число наиболее часто использовавшихся показателей входили показатели, связанные с возможностью получения услуг в соответствующих медицинских учреждениях и качеством оказываемых в этих учреждениях услуг с точки зрения конкретных стандартов. Эти стандарты обычно включали такие элементы, как техническая компетентность, межличностные отношения, выбор на основе надлежащей информации, механизмы направления клиентов к специалистам и готовность соответствующих объектов. В ходе обзора было установлено, что в рамках некоторых программ темпы прогресса были выше, чем ожидалось, а соответствующие цели уже были достигнуты. Кроме этого, на смену концепциям «контроля за численностью населения» или «целевых показателей в области контрацепции» пришел подход, основанный на концепции качества оказываемых услуг и прав человека. Наряду с этим были пересмотрены национальные руководящие принципы применения различных методов контрацепции. Проблема заключалась в том, чтобы добиться осуществления этих руководящих принципов на практике.

51. В ходе ССО сообщалось также о прогрессе в других областях, включая разработку или пересмотр политики в области репродуктивного здоровья, руководящих принципов и протоколов клинического лечения в области репродуктивного здоровья; разработку, стандартизацию и совершенствование систем и инструментов регистрации; институционализацию систем контроля и обеспечения качества; и наращивание организационного потенциала на основе использования системы управленческой информации и профессиональной подготовки сотрудников руководящего звена и медицинского персонала различных уровней. Оказывающие услуги НПО и объединения частного сектора были также включены в некоторые программы, хотя, как было установлено, многие НПО имели ограниченный управленческий потенциал. Профессиональная подготовка являлась одним из основных компонентов национальных мероприятий по созданию потенциала, и информация о ней касалась числа учебных курсов и обучаемых, а не отдачи учебных мероприятий. Тем не менее в рамках одной программы была предпринята попытка установить взаимосвязь между учебными мероприятиями и фактическим повышением качества услуг. В этом случае прогресс определялся не только с точки зрения процентного показателя числа прошедших профессиональную подготовку специалистов на одно медицинское учреждение, оказывающее услуги, но и с точки зрения охвата населения услугами медицинских учреждений, медицинский персонал которых был должным образом профессионально подготовлен и оказывал качественные ус-

луги в области репродуктивного здоровья, в том числе женщинам, ставшим жертвами насилия. Хотя механизм проведения обследования системы оказания услуг нуждался в определенной доработке, следует отдать должное тому, что практической деятельности как показателю степени развития потенциала уделялось основное внимание.

52. В нескольких арабских странах и странах Южной Азии отмечалась проблема ограниченности числа специалистов-женщин, оказывающих услуги в области репродуктивного здоровья, поскольку клиенты — женщины в силу культурных соображений, особенно в сельских районах, не прибегают к услугам специалистов-мужчин. В некоторых случаях сообщалось о позитивном соотношении между числом клиентов-женщин и наличием женщин-медицинских специалистов. В других странах, особенно в Центральной Азии, приобретаемая широкие масштабы нищета препятствовала обращению людей к медикам. Нищета была наиболее масштабной в сельских районах, а больше всего от нее страдали женщины и молодежь/подростки в сельской местности. Состояние медицинских учреждений также являлось одним из негативных факторов, препятствующих оказанию качественных услуг. В Центральной Азии в большинстве медицинских учреждений не имеется надлежащего гинекологического оборудования, электричества или водопровода, а помещения нуждаются в капитальном ремонте и переоборудовании.

53. Хотя концепция репродуктивного здоровья пропагандировалась и принималась на вооружение, в контексте ССО отмечалось, что меры по планированию семьи по-прежнему играют важную роль. В некоторых странах в результате усилий, которые ЮНФПА предпринимал в целях обеспечения адекватного наличия противозачаточных средств и пропаганды более эффективных практических методов планирования семьи, показатели числа аборт сократились, а показатели использования противозачаточных средств возросли. В некоторых странах, однако, отмечались нехватка противозачаточных средств и высокие показатели числа лиц, которые прекратили их применять, что негативно сказалось на степени использования контрацептивов. В ряде стран положительным моментом явилось обеспечение населения противозачаточными средствами, закупленными за счет внебюджетных ресурсов, которые были предоставлены правительствами Канады, Нидерландов и Соединенного Королевства в целях приобретения материалов, необходимых для охраны репродуктивного здоровья. В ходе ССО указывалось, что для укрепления национального организационного потенциала, необходимого в целях надлежащего обеспечения населения противозачаточными средствами, требуются долгосрочные решения.

54. В ходе ССО подчеркивалось важное значение более эффективной координации между национальными партнерами и донорами в таких областях, как профессиональная подготовка и информация, просвещение и коммуникация (ИПК), с тем чтобы избегать дублирования усилий или параллельного проведения аналогичных мероприятий. Кроме этого, в качестве проблем были определены несогласованность учебных программ и материалов и отсутствие национальной стратегии в области информации, просвещения и коммуникации. В то же время там, где отсутствовали системы контроля за последующей деятельностью, либо вызывала сомнение эффективность учебных мероприятий и материалов, связанных с информацией, просвещением и коммуникацией; а также качество и актуальность материалов в области ИПКГ; либо количество таких материалов было недостаточным для оказания поддержки деятельности по оказанию услуг в области репродуктивного

занию услуг в области репродуктивного здоровья. В плане обеспечения эффективности профессиональной подготовки с точки зрения затрат важными были сочтены следующие факторы: применение критериев отбора; надлежащее использование прошедших профессиональную подготовку специалистов; система контроля и обеспечения качества; и наличие оборудования и материалов, необходимых для оказания более высококачественных услуг теми, кто прошел профессиональную подготовку. Было также отмечено, что подростки и молодежь становятся для многих доноров популярными целевыми группами, в результате чего возникает необходимость в более эффективной координации и консультациях между соответствующими министерствами.

55. ССО показали, что профилактика передаваемых половым путем заболеваний, включая ВИЧ/СПИД, и борьба с ними являются самыми слабыми из трех главных компонентов репродуктивного здоровья во многих странах, даже несмотря на то, что уровень заболеваемости ими повышается и они быстро становятся одной из главных проблем в области общественного здравоохранения. Ситуация в плане заболеваемости ВИЧ/СПИДа неуклонно ухудшалась в странах Центральной Азии, где кроме этого отмечались низкие показатели информированности молодых людей о передаваемых половым путем заболеваниях и ВИЧ/СПИДе. В ходе ССО указывалось на необходимость пересмотра инициатив в информационно-просветительской области, в области репродуктивного здоровья и информации, просвещения и коммуникации, а также более целенаправленного охвата молодежи и других групп высокой степени риска информационно-просветительскими и консультативными мероприятиями. В то же время признавалось, что полная интеграция мер по профилактике передаваемых половым путем заболеваний и ВИЧ/СПИДа и по борьбе с ними в русло основной деятельности на уровне первичного медико-санитарного обслуживания по-прежнему является сложной проблемой, что обусловлено нехваткой специалистов и оборудования, а также неадекватностью структуры системы здравоохранения и координации в рамках министерства здравоохранения, где проблемы передаваемых половым путем заболеваний и ВИЧ/СПИДа зачастую решает тот или иной отдельный департамент, занимающийся профилактикой заболеваний.

#### **Изменение знаний, отношения и поведения молодых людей, женщин и мужчин**

56. Было установлено, что проведение на среднесрочном этапе оценки эффективности мероприятий, направленных на расширение знаний и изменение отношения и поведения людей, является сложной задачей в силу отсутствия данных во многих странах, даже несмотря на то, что в некоторых случаях результаты обследований свидетельствовали о повышении уровня информированности населения о некоторых проблемах. С использованием телефонной связи и средств массовой информации в клиниках, школах, на предприятиях и в рамках социальных программ и общин проводились мероприятия в области информации, просвещения и коммуникации, которыми были охвачены различные целевые группы. Были проведены исследования социально-культурного характера в целях изучения отношения и поведения людей, а молодежь была охвачена соответствующими мероприятиями в рамках школьной учебной программы, а также внеклассной и внешкольной работы. В целях удовлетворения соответствующих потребностей подростков был проведен пересмотр школь-

ных учебных программ, с тем чтобы должное отражение в них нашли проблемы развития жизненных навыков, ранних браков, равенства мужчин и женщин и расширения прав и возможностей женщин. Однако не удалось установить, в какой степени образование и просвещение влияют на отношение и поведение учителей и учащихся. Молодежные и спортивные клубы, НПО и наставники из числа сверстников были охарактеризованы как эффективные факторы охвата молодежи мероприятиями вне школы, хотя одной из проблем в этом плане является высокая «текучесть кадров» среди наставников молодых людей из числа их сверстников. Просветительские мероприятия по вопросам народонаселения также нашли свое отражение в контексте профессионально-технического обучения, массовых программ ликвидации неграмотности и других секторальных программ. Тем не менее было отмечено, что некоторые инструкторы избегают обсуждения проблем репродуктивного здоровья. В ходе ССО была вынесена рекомендация, в соответствии с которой репродуктивное здоровье подростков должно не являться отдельным сектором, а составлять неотъемлемую часть процесса развития подростков. Кроме этого, к ЮНФПА был обращен настоятельный призыв к налаживанию партнерских отношений с правительственными учреждениями и НПО в целях удовлетворения потребностей подростков в самых разнообразных их аспектах.

57. Распределение противозачаточных средств на уровне общины специально назначенными ее членами стало одним из успешных подходов, которые зачастую позволяют объединить распространение информации и оказание услуг в области репродуктивного здоровья с другими мероприятиями, такими, как оказание правовой помощи и предоставление информации, касающейся прав женщин. Имеющиеся данные по проектам свидетельствовали о постоянном повышении уровня использования противозачаточных средств, увеличении числа посещений клиник и направлений в клиники, а также показателя использования различных контрацептивов, позволяющих предотвращать беременность на разовой и более долгосрочной основе, в охваченных проектами областях. Женщины начали лучше понимать, какую серьезную опасность представляют собой передаваемые половым путем заболевания, а также важное значение использования практических методов, обеспечивающих безопасную половую жизнь. Было отмечено, что занимающиеся распространением противозачаточных средств на уровне общины люди являются эффективным фактором социальной мобилизации и что их можно было также использовать в рамках других программ, таких, как программы, нацеленные на предотвращение насилия по признаку пола, искоренение нищеты и проведение просветительских мероприятий по вопросам экологии. В ходе ССО была выявлена необходимость в более тесных межсекторальных связях в рамках сектора образования и между секторами образования и здравоохранения и НПО. В ходе ССО были вынесены рекомендации о разработке планов деятельности в области коммуникации, основанных на учете соответствующих потребностей и специфике конкретных областей; о налаживании тесных отношений со средствами массовой информации; совершенствовании координации; и проведении оценок эффективности мероприятий в области информации, просвещения и коммуникации, а также информационных мероприятий, направленных на изменение поведения людей. В двух странах, где осуществлялась успешная деятельность по планированию семьи, а коэффициенты фертильности уменьшились, показатели использования противозачаточных средств выровнялись и перестали увеличиваться, в результате чего было высказано предположение о том, что, возможно, необходимы

новые и нетрадиционные мероприятия, направленные на изменение поведенческих моделей. Безразличие со стороны мужчин и их неуступчивость, особенно в плане использования презервативов, требуют особого внимания, и для того, чтобы добиться изменения поведения мужчин, необходимо осуществлять особые стратегии.

**Учет вопросов женской проблематики в русле основной деятельности и оказание поддержки мероприятиям, направленным на обеспечение равенства мужчин и женщин и расширение прав и возможностей женщин**

58. Гендерные проблемы являлись одной из неотъемлемых частей многочисленных страновых программ, ставших объектом обзора. В качестве наиболее важных фигурировали проблемы умерщвления плода, приданого, ранних браков и насилия по признаку пола. Проблема вовлечения мужчин в соответствующие мероприятия оставалась, как и в прошлом, трудной, и по-прежнему необходима значительная работа для того, чтобы мужчины более активно играли свою роль ответственных партнеров. В ряде стран проблема равенства мужчин и женщин в рамках системы здравоохранения также была определена в качестве одной из проблем, нуждающихся в своем решении. Была оказана поддержка проведению семинаров и исследований в целях выявления имеющихся гендерных проблем и оценки статуса женщин в обществе, включая статус женщин, закрепленный в политике, стратегиях и планах. В некоторых странах была разработана национальная стратегия решения гендерных проблем. Для женщин были организованы учебные занятия в целях развития у них профессиональных навыков и обучения их грамоте, и в ходе этих мероприятий женщин знакомили с информацией по вопросам репродуктивного здоровья. Были подготовлены просветительские материалы и плакаты, помогающие информировать женщин об их юридических и социальных правах и обязательствах; наряду с этим женщинам оказывались консультативные услуги по правовым и социальным вопросам. В нескольких странах женщинам были предоставлены возможности получения микрокредитов и занятия мелким предпринимательством, и тем женщинам, которые проявили интерес к организации мелких предприятий, были оказаны соответствующие консультативные услуги.

**Проблемы народонаселения и развития**

59. В ходе обзоров было отмечено, что при поддержке ЮНФПА были подготовлены или пересмотрены национальные стратегии в области народонаселения. Процесс консультаций с НПО, университетами и общинами дал возможность собрать информацию о взглядах населения на низовом уровне на проблему взаимосвязи между народонаселением и развитием. ЮНФПА также пропагандирует проведение диалога по вопросу о разработке политики в области народонаселения на субнациональном уровне с целью обеспечить, чтобы в контексте таких стратегий учитывались гендерные факторы и интересы людей и чтобы они согласовывались с национальной политикой в области народонаселения и с принципами, принятыми на Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР). При проведении ССО также отмечалось, что ЮНФПА внес свой вклад в изменения подхода к планированию в области развития, в результате чего на смену подходу, основанному на достижении конкретных секторальных целей, пришел подход, основанный на комплексном планировании деятельности в области народонаселения и развития.

Результаты обзоров свидетельствовали о том, что политики и парламентарии начинают сознавать наличие связи между проблемами народонаселения и другими проблемами развития и с учетом этого брать на вооружение долгосрочные стратегии развития, в рамках которых в полной мере находит свое отражение демографическое измерение. Многие рассмотренные программы были также нацелены на повышение степени доступности и использования данных, получаемых при проведении обследований, переписи населения и исследований, для целей разработки политики. В некоторых случаях масштабы исследований, призванных дать ориентиры для разработки соответствующей политики на основе имеющейся информации, были незначительными. В ходе ССО был сделан вывод о том, что мероприятия по оказанию поддержки исследованиям необходимо более тесно увязывать с вопросами политики. Была выражена надежда, что та поддержка, которую ЮНФПА оказывает университетским программам и мероприятиям по профессиональной подготовке преподавателей, будет содействовать укреплению базы людских ресурсов в таких областях, как демография, исследования и планирование развития.

**Политическая приверженность и поддержка общественности в деле решения проблем народонаселения и репродуктивного здоровья и гендерных проблем.**

60. В рамках ряда рассмотренных программ различными путями удалось обеспечить участие в мероприятиях политиков, парламентариев, общин и религиозных лидеров и других влиятельных людей. Кроме этого, ЮНФПА предоставлял соответствующую информацию журналистам и обеспечивал их обучение в целях совершенствования их профессиональных навыков и более широкого освещения соответствующих проблем в средствах массовой информации. Эффективно использовались различные публикации и теле- и радиопрограммы, наряду с которыми организовывались семинары, практикумы, поездки в учебных целях и информационно-пропагандистские кампании. ЮНФПА также помог создать коалицию парламентариев, журналистов и НПО, которая уже добилась определенных позитивных результатов, в число которых входят: оказание поддержки делу образования девочек со стороны группы высокопоставленных государственных служащих и советников; успешное налаживание партнерских отношений с НПО, организациями женщин и религиозными лидерами; и разработка в различных странах национальной гендерной политики. Был сделан вывод о том, что в целом общинные лидеры содействовали решению проблем, связанных с репродуктивным здоровьем, и гендерных проблем. В ходе ряда ССО было выявлено, что некоторые информационно-просветительские мероприятия были нацелены на слишком широкую аудиторию, и с учетом этого ЮНФПА было рекомендовано отбирать конкретные географические районы, в которых особенно активно должны проводиться информационно-просветительские мероприятия, но при этом по-прежнему уделять адекватное внимание деятельности на национальном уровне.

**Вклад доноров**

61. Хотя повсеместно признавалось важное значение координации правительствами мероприятий доноров по оказанию помощи, в ходе ССО был сделан вывод о том, что такая координация по-прежнему является ограниченной. Было признано, что координация мероприятий доноров по оказанию помощи представляет собой проблему для правительств, а

ставляет собой проблему для правительств, а выполнение предъявляемых донорами требований в отношении представления финансовой отчетности и отчетов об основной проделанной работе — сложную обязанность. В связи с этим в ходе ССО правительствам было предложено обеспечить, чтобы все национальные учреждения-исполнители использовали единые стандартные форматы отчетности в целях упрощения и облегчения своевременного представления отчетов о программных мероприятиях. Кроме этого, в ходе ССО к правительствам обратились с настоятельным призывом играть более активную роль в установлении национальных приоритетов в области народонаселения и здравоохранения и в деле координации мероприятий между национальными субъектами и донорами на основе использования общесекторального подхода.

### **Децентрализация**

62. Проведение работы с местными партнерами в условиях децентрализации предоставило хорошую возможность для того, чтобы положить начало процессам вовлечения общественности. Участие ключевых заинтересованных сторон на национальном уровне в процессах планирования проектов и управления ими способствовало укреплению потенциала местных учреждений. В результате этого, как было отмечено в ходе среднесрочных обзоров, местные партнеры почувствовали себя кровно заинтересованными в успешном проведении мероприятий. Однако отмечалось также, что в тех случаях, когда степень децентрализации полномочий была разной в разных министерствах, координация между различными субъектами была затруднена и негативно сказывалась на результатах работы. Был также сделан вывод о том, что различия в административном и географическом делении (например, районы в рамках системы здравоохранения, районы в рамках системы образования, приходы, муниципалитеты), а также различия в организационной культуре и институциональных административных процедурах также ограничивают возможности соответствующих правительственных учреждений в плане проведения ими совместной работы.

### **Уделение особого внимания конкретным районам**

63. Хотя в рамках ряда рассмотренных программ проводились мероприятия, направленные на то, чтобы система оказания услуг по охране репродуктивного здоровья расширялась и функционировала на национальном уровне на основе различных объединений, в контексте некоторых программ основное внимание уделялось мерам поддержки в области оказания услуг в отдельных географических районах. В целом, как было установлено в ходе обзоров, имела место следующая тенденция: ЮНФПА, по-видимому, сужал географическую направленность своих мероприятий в целях оказания поддержки новаторским, экспериментальным или маломасштабным мероприятиям, которые в противном случае оказались бы вне поля зрения в рамках полномасштабных программ. Даже в том случае, когда речь шла о программе оказания поддержки расширению системы услуг в области репродуктивного здоровья, в ходе ССО ЮНФПА было рекомендовано уделять особое внимание определенным областям или уровню/виду оказания комплексных услуг в области репродуктивного здоровья. Как было указано при проведении одного из ССО, отдачу мероприятий можно было бы повысить, если бы области отбирались на основе определенных стратегических географических/демографических переменных и если бы соответствующие мероприятия в этих областях увязывались с деятельностью на централь-

ном уровне в интересах проведения информационно-пропагандистской работы в связи с различными вопросами или подходами, которые можно было бы применять в более широком масштабе.

## VI. Обзор применения политики

64. В 2002 году УНО провело обзор применяемой политики в рамках одной из страновых программ в регионе Латинской Америки и продолжало принимать меры по осуществлению рекомендаций, которые были вынесены по результатам аналогичных обзоров в предыдущие годы. Цель этих обзоров заключается в обеспечении отчетности на всех уровнях принятия решений в рамках ЮНФПА в условиях дальнейшей децентрализации его деятельности, а также в том, чтобы на уровне штаб-квартиры и на местном уровне операции ЮНФПА были ориентированы на достижение конкретных результатов. Эти обзоры проводятся старшими сотрудниками в целях углубленного изучения процесса разработки программы и управления ими с должным учетом тех ролей, которые призваны играть соответствующие отделения в странах и персонал штаб-квартиры, а также СГТ. В ходе каждого опроса изучаются также шаги, предпринятые с тем, чтобы ЮНФПА выполнил возложенную на него миссию, особенно в том, что касается содействия осуществлению Программы действий, принятой на Международной конференции по народонаселению и развитию, а также рассматривается вопрос о том, какую роль отделение в стране играет в рамках системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций. Кроме этого, данная возможность используется для оценки актуальности и степени ясности стратегии и процедур ЮНФПА, а также для выявления тех областей, где необходимы более четко сформулированные руководящие принципы в отношении программной политики и технических вопросов.

65. Такие обзоры дают старшим руководящим сотрудникам информацию о результативности деятельности Фонда в отдельных странах, которая позволяет им выносить рекомендации в целях улучшения положения дел. В то же время они служат каналом, через посредство которого работающие на местах сотрудники высказывают свое мнение о характере и качестве той поддержки, которая им необходима и которую им оказывают штаб-квартира и СГТ. Директор-исполнитель в консультации с Исполнительным комитетом принимает решение о последующих мерах, необходимых для выполнения рекомендаций, вынесенных по результатам каждого обзора. При необходимости на местах и в штаб-квартире назначаются ответственные стороны, а соответствующие отделы отчитываются об осуществлении последующих мер и представляют доклады о результативности этих усилий. УНО контролирует осуществление последующей деятельности в глобальном масштабе на организационном уровне и представляет соответствующие доклады.

66. В 2002 году проводился обзор деятельности в стране категории “В”, где завершился четвертый цикл оказания программной помощи и предпринимались шаги в целях разработки следующего цикла оказания такой помощи со стороны ЮНФПА. Работой странового отделения руководил страновой директор ЮНФПА. Отделение играло ведущую роль в оказании правительству поддержки в осуществлении Программы действий, принятой на Международной конференции по народонаселению и развитию, и последующей деятельности путем разработки и пропаганды национального плана действий в области здра-

воохранения в рамках процесса, который охватывал правительства, гражданское общество, НПО и ряд двусторонних и многосторонних организаций. Оно также играло ключевую роль в содействии разработке норм и стандартов в таких областях, как планирование семьи, оказание соответствующих услуг подросткам с учетом специфики этой возрастной группы, охраны здоровья матери и ребенка и профилактике ВИЧ/СПИДа. Репродуктивное здоровье стало одним из компонентов основных медицинских услуг, который фигурировал в качестве конкретной программы в рамках комплексной модели жизненного цикла/охраны здоровья, разработанной в ходе реформы сектора здравоохранения. Отделение работало в тесном контакте с ВОЗ в процессе реформирования сектора здравоохранения.

67. Кроме того, отделение эффективно содействовало сотрудничеству между различными правительственными организациями и между правительственными организациями, такими, как министерство здравоохранения, и НПО. Оно также проводило эффективную работу в качестве члена страновой группы Организации Объединенных Наций и отбирало тематические группы Организации Объединенных Наций, а также продемонстрировало, что оно имеет несомненное сравнительное преимущество, как с точки зрения его специальных технических знаний в области репродуктивного здоровья и в гендерной области, так и с точки зрения наличия сотрудничающего с ним объединения партнеров центрального и местного уровней. ЮНФПА был одной из пяти организаций, которые управляли осуществлением совместного проекта, нацеленного на расширение прав и возможностей женщин-подростков. Отделение внесло существенный вклад в процесс общего анализа по стране (ОАС). Было также положено начало ускоренному, системному и основанному на принципе сотрудничества процессу разработки РПООНПР. В ходе обзора отделению было рекомендовано обеспечить, чтобы тенденции в области народонаселения и их влияние на процесс развития учитывались при осуществлении РПООНПР и чтобы в ходе этого осуществления был также рассмотрен вопрос об установлении дополнительных целей и задач в области народонаселения и репродуктивного здоровья, связанных с такими факторами, как рост численности населения и масштабы применения противозачаточных средств.

68. С учетом того, что значительную часть расходов по программе, которая официально осуществлялась правительством, составляли, фактически, прямые платежи, роль ЮНФПА в исполнении программы была довольно значительной. По мнению отделения и его партнеров в правительстве, система прямых платежей весьма облегчила осуществление проекта и позволила избежать трудностей, обусловливаемых бюрократическими финансовыми и административными процедурами в правительстве.

69. В ходе обзора было установлено, что программа помощи со стороны ЮНФПА оказалась эффективной в плане оказания национальным организациям поддержки в реализации их целей, заключающихся в оказании соответствующих услуг в области полового и репродуктивного здоровья с учетом гендерных факторов, а также в предоставлении соответствующей информации. Во-первых, актуальность программы помощи со стороны ЮНФПА с точки зрения их целей явилась фактором, который позволил добиться надлежащих результатов в рамках программы. Во-вторых, благоприятным фактором стал позитивный вклад, который внес финансируемый ЮНФПА проект по оказанию поддержки в плане оказания технической и управленческой помощи стра-

новой программе. В рамках этого проекта небольшая техническая группа, состоявшая из национальных сотрудников-специалистов по проектам, сыграла чрезвычайно важную роль в обеспечении надлежащего качества и эффективного осуществления программы. Группа содействовала укреплению национального потенциала, необходимого для планирования и проведения мероприятий по программе и для контроля за их осуществлением, а также помогла обеспечить увязку между страновой программой и Программой действий, принятой на Международной конференции по народонаселению и развитию.

70. Переход к использованию основанного на логических рамках подхода представлял собой итеративный процесс, движущей силой которого являлись национальные сотрудники, поддерживаемые СТГ. Хотя в ходе обзора было установлено, что национальные партнеры взяли на вооружение такой подход к управлению проектом и постепенно совершенствовали свои навыки представления отчетов о проделанной работе на основе достигнутых результатов, особенно на проектном уровне, необходимость в улучшениях по-прежнему сохранялась. В ходе обзора было отмечено, что постепенно была создана система контроля за осуществлением проекта и программы, которой управляли национальные сотрудники, используя недавно пересмотренные ЮНФПА форматы контроля, ориентированные на достижение конкретных результатов. В ходе изучения документов и бесед с национальными партнерами было подтверждено, что эти форматы просты в применении и увязываются с проектными и программными приоритетами, а также содействуют контролю за осуществлением проектов и программ с точки зрения достижения конкретных результатов. Кроме этого, страновое отделение соблюдало строгий график совещаний по обзору хода осуществления программы и проекта, а его сотрудники регулярно выезжали на места, что давало возможность обмениваться информацией, выработать общую позицию в отношении целей программы и решать технические вопросы и вопросы, связанные с осуществлением.

71. Хотя оценки в рамках проекта были разного качества, они позволили сделать полезные выводы, которые были учтены при проведении ССО. Процесс оценки страновой программы был тщательно продуман, и сделанные по результатам оценки выводы использовались при подготовке наброска новой страновой программы. Эти выводы свидетельствовали о необходимости создания в рамках национальных организаций-партнеров, занимающихся исполнением проектов, более эффективных систем сбора информации, а также о необходимости проведения базовых обследований в контексте следующей программы помощи. При проведении обзора к отделению обратились с настоятельной просьбой проводить на более регулярной основе мероприятия по изучению и обобщению опыта, накопленного в ходе оценок, подготавливать планы мероприятий по выполнению рекомендаций и рассмотреть вопрос о применении различных подходов к распространению информации о результатах оценки среди самых разных аудиторий. В ходе обзора была также подчеркнута важность обеспечения наличия механизмов сбора данных на основе имеющихся показателей. Было высказано предположение, что там, где из имеющихся источников данные получить невозможно, в рамках страновой программы следует предусмотреть мероприятия и ресурсы, необходимые для создания системы сбора данных, которой можно было бы придать формальный характер в рамках правительственной структуры управления.

72. Разработка новой программы помощи со стороны ЮНФПА представляла собой основанный на принципе участия всех заинтересованных сторон процесс и охватывала как нынешних, так и потенциальных национальных партнеров на центральном и местном уровнях. Этот процесс был итеративным, и на различных его этапах осуществлялись анализ проблем и идентификация результатов в целях совершенствования методов работы. Но даже при этом в ходе обзора было указано на необходимость проведения более тщательного причинно-следственного анализа в процессе идентификации цепочки результатов, а также применения установленных критериев отбора показателей при окончательной доработке компонентов страновой программы. В контексте усилий, нацеленных на совершенствование практических методов контроля и оценки в ЮНФПА, группа по обзору провела в течение половины рабочего дня семинар для сотрудников странового отделения в целях лучшего ознакомления их с концепцией цепочки результатов; обзора основных принципов идентификации качественных показателей; и вынесения предложений относительно различных подходов, которые можно было бы применять в целях содействия практическому использованию результатов оценок.

## **VII. Рекомендация**

73. **Исполнительный совет, возможно, пожелает принять к сведению настоящий доклад.**

---