

**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General

24 March 2016

Russian

Original: English

Комитет по программе и координации
Пятьдесят шестая сессия
Организационная сессия, 21 апреля 2016 года
Основная сессия, 31 мая — 24 июня 2016 года
Пункт 3(с) предварительной повестки дня*
Вопросы программ: оценка

**Трехгодичный обзор осуществления рекомендаций
в отношении оценки программ Управления
по координации гуманитарных вопросов**

Доклад Управления служб внутреннего надзора

Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с принятым Комитетом по программе и координации на его двадцать второй сессии решением о проведении обзора осуществления его рекомендаций по прошествии трех лет после принятия решений об оценках, представленных Комитету (см. A/37/38, пункт 362). В ходе трехгодичного обзора было установлено, в какой степени выполнены пять рекомендаций, вынесенных по итогам проведенной УСВН оценки программ Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ).

Рекомендации УСВН в отношении оценки касались различных аспектов, связанных с актуальностью, эффективностью и действенностью принимаемых УКГВ мер в целях выполнении его мандата. В конце своей пятьдесят третьей сессии Комитет по программе и координации рекомендовал Генеральной Ассамблее принять к сведению доклад УСВН об оценке. По итогам настоящего трехгодичного обзора было установлено, что все пять рекомендаций выполнены. Наметились также первые признаки конкретных положительных результатов в результате осуществления рекомендаций УКГВ.

В рекомендации 1 акцент был сделан на уточнение и определение ролей и обязанностей УКГВ в деятельности по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и уменьшению опасности бедствий как в рамках самой программы, так и в отношении многих других гуманитарных партнеров, с которыми

* E/AC.56/2016/1.



ми он координирует свою работу. УКГВ были приняты меры с учетом как внутренних, так и внешних аспектов этой рекомендации. Во внутреннем плане оно провело оценку с целью уточнить свою весьма широкую сферу деятельности и определить роли и обязанности его отдельных организационных подразделений. Во внешнем плане УКГВ строит свою работу в контексте деятельности Целевой группы по вопросам готовности и сопротивляемости Межучрежденческого постоянного комитета в целях разработки Общих рамок для обеспечения готовности, которые были одобрены в контексте Международной стратегии уменьшения опасности бедствий и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в 2013 году. Уже появились первые свидетельства того, что Общие рамки приносят позитивные результаты.

В рекомендации 2 говорилось о том, что УКГВ необходимо создать механизм быстрого развертывания старших руководителей, с тем чтобы максимально повысить своевременность и эффективность принимаемых Управлением мер реагирования непосредственно при возникновении чрезвычайной ситуации. УКГВ выполнило эту рекомендацию в 2013 году на основе осуществления инициатив в рамках программы и одновременно в сотрудничестве со своими межучрежденческими партнерами. По сообщениям, все эти механизмы позволили получить положительные результаты, укрепив потенциал УКГВ в плане оперативной мобилизации сотрудников соответствующей технической квалификации и руководящего звена для реагирования на чрезвычайные ситуации уровня 3. Организации, входящие в состав Межучрежденческого постоянного комитета, рассматривали также Межучрежденческий механизм быстрого реагирования как четкое общее обязательство удовлетворять потребности в плане оперативного развертывания в чрезвычайных ситуациях уровня 3 и как свидетельство общего понимания по вопросам, касающимся таких потребностей.

Рекомендация 3 касалась ведущей роли УКГВ в координации действий гуманитарной системы с целью оценить ее коллективную эффективность в контексте реализации программы преобразований — главной инициативы в области реформирования гуманитарной политики, осуществлявшейся в течение периода, по которому УСВН была проведена оценка. Для выполнения этой рекомендации УКГВ возглавил работу по созданию механизмов, которые будут обеспечивать контроль за осуществлением программы преобразований, сбор соответствующих данных по странам, а также предлагать варианты коллективных действий в ответ на информацию, полученную на страновом уровне. УКГВ решило не прибегать к одной из предложенных в рекомендации 3 факультативных мер — мере, связанной с завершением межучрежденческой оценки программы преобразований, но при этом отметило, что межучрежденные обзоры проводились под его руководством либо при его поддержке. УКГВ утверждает, что эти действия вполне соответствовали основной направленности рекомендации. Учитывая, однако, вероятность новой волны реформ после проведения в мае 2016 года Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, аспект этой рекомендации, касающийся межучрежденческой оценки, приобретает еще большее значение, поскольку обеспечивает гуманитарной системе возможность извлекать уроки из прошлого и на этой основе более эффективно формировать свое коллективное будущее.

В рекомендации 4 основное внимание было уделено необходимости того, чтобы УКГВ, осуществляющее управление крупными финансовыми механизмами для гуманитарной системы, повысило эффективность механизмов кон-

троля, отчетности и оценки. В целях выполнения этой рекомендации УКГВ в 2015 году выпустило единый регламент для объединенных страновых фондов, тем самым устранив различия между фондами реагирования на чрезвычайные ситуации и общими гуманитарными фондами, а впоследствии — директивное распоряжение и оперативный справочник для объединенных страновых фондов. Наряду с этим Управлением были внедрены и другие инструменты, такие как: система управления субсидиями — Интернет-платформа, ставшая обязательным инструментом управления всем жизненным циклом для всех объединенных страновых фондов в 2014 году; система показателей эффективности работы и многочисленные инициативы в поддержку этой системы. Помимо этого, УКГВ обеспечивает рассылку стандартных сообщений учреждениям-реципиентам Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации в рамках официального уведомления о выделении средств, направляемого им Координатором чрезвычайной помощи, в связи с возложенными на них обязанностями относительно обмена информацией с координатором по гуманитарным вопросам/координатором-резидентом. Было признано, что все эти меры позволили добиться позитивных изменений, в частности за счет рационализации процедур, выработки более четких руководящих указаний, посредством тщательного определения ожидаемых результатов, а также укрепления механизмов отчетности об эффективности деятельности.

В рекомендации 5 говорилось о том, что УКГВ необходимо более тесно сотрудничать со своими партнерами, с тем чтобы усовершенствовать формат совместных межучрежденческих оценок. Для выполнения этой рекомендации УКГВ предложило и вместе со своими партнерами разработало новую концепцию таких оценок, а именно: концепцию межучрежденческой оценки гуманитарной деятельности. Концепция обсуждалась и была согласована Межучрежденческим постоянным комитетом в 2013 году, а руководящие принципы были разработаны Руководящей группой по межучрежденческой оценке гуманитарной деятельности в 2014 году. В руководящих принципах предусмотрены комплекс стандартных оперативных процедур проведения межучрежденческих оценок гуманитарной деятельности (включая триггерные показатели, сроки и процедуры), методологические подходы, а также механизмы руководства и управления. К настоящему моменту эти руководящие принципы применялись при проведении ряда оценок эффективности гуманитарной деятельности, и в 2016 году их планируется доработать с учетом извлеченных уроков и передового опыта, накопленного в ходе первых из них. Успехи УКГВ на этом направлении были восприняты позитивно, однако высказывалась обеспокоенность относительно стабильности прогресса и в будущем с учетом того, что деятельность УКГВ в области оценки по-прежнему не обеспечена необходимыми ресурсами и не является достаточно независимой в рамках программы, чтобы Управление могло справиться с возложенной на него важнейшей задачей — обеспечить руководство проведением межучрежденческих оценок.

Несмотря на то что на момент проведения УСВН оценки некоторые из этих инициатив находились в стадии рассмотрения, основные респонденты подчеркнули, что рекомендации послужили стимулом для дальнейшего прогресса. Хотя благодаря осуществлению этих рекомендаций был достигнут целый ряд позитивных результатов, для достижения поддающихся количественной оценке результатов в более долгосрочной перспективе соответствующим вопросам необходимо будет уделять постоянное внимание.

I. Введение

1. На своей пятьдесят третьей сессии Комитет по программе и координации рассмотрел доклад Управления служб внутреннего надзора (УСВН) об оценке работы Управления по координации гуманитарных вопросов (E/AC.51/2013/3).
2. Комитет подчеркнул важную работу, проводимую УКГВ в плане координации мер гуманитарного реагирования; мобилизации и распределения средств на цели чрезвычайных гуманитарных операций, а также на цели оказания поддержки Межучрежденческому постоянному комитету, особенно в контексте осуществления программы преобразований¹. Комитет рекомендовал Генеральной Ассамблее принять к сведению доклад УСВН об оценке работы УКГВ (A/68/16, пункт 182).
3. В настоящем докладе излагаются результаты трехгодичного обзора этих рекомендаций и рассматривается ход осуществления рекомендаций, вынесенных в вышеупомянутом докладе, а также вопрос о том, способствовало ли выполнение рекомендаций внесению изменений в программы, и если да, то в какой степени.
4. При проведении трехгодичного обзора применялись, в частности, следующие методы:
 - а) обзор и анализ двухгодичных докладов о ходе выполнения рекомендаций, которые отслеживались с помощью базы данных УСВН «Статус вопросов»;
 - б) анализ соответствующей информации, документов и отчетов, полученных от УКГВ по различным темам, имеющим отношение к рекомендациям;
 - в) проведенные при личной встрече или по телефону собеседования с целенаправленно отобранными 35 старшими руководителями и сотрудниками по программам как в рамках УКГВ, так и среди его партнеров.
5. В доклад включены замечания, поступившие от УКГВ в процессе подготовки проекта доклада. Окончательный проект был представлен УКГВ, от которого поступили заключительные замечания (см. приложение). УСВН выражает признательность УКГВ за содействие в подготовке настоящего доклада, а также благодарит его партнеров по Межучрежденческому постоянному комитету, которые уделили время изучению доклада и представили в связи с ним свои соображения.

¹ Программа преобразований представляет собой комплекс конкретных мер, призванных изменить порядок действий гуманитарного сообщества в случае чрезвычайных ситуаций. Основное внимание в ней уделяется повышению оперативности и результативности предпринимаемых в ее рамках коллективных мер реагирования на основе обеспечения более действенного руководства, более эффективной работы координирующих структур, а также усиления подотчетности. Более подробную информацию см. на веб-сайте <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>.

II. Результаты

6. Мандат УКГВ состоит в обеспечении своевременных, согласованных, скоординированных и принципиальных действий международного сообщества в связи со стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями и содействии плавному переходу от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и устойчивому развитию (см. A/70/6 (Sect. 27), пункт 27.1). Пять вынесенных УСВН рекомендаций в отношении оценки касались различных аспектов, связанных с актуальностью, эффективностью и действенностью принимаемых УКГВ мер в целях выполнения его мандата.

7. Все пять рекомендаций были выполнены, и имеются свидетельства того, что благодаря осуществлению этих рекомендаций были достигнуты конкретные положительные результаты. Ниже анализируется информация о ходе выполнения каждой из перечисленных рекомендаций.

Рекомендация 1

Разъяснение и определение функций и обязанностей в области обеспечения готовности и уменьшения опасности бедствий

8. Рекомендация 1 гласит:

УКГВ должно тесно работать с партнерами в Межучрежденческом постоянном комитете, с Международной стратегией уменьшения опасности бедствий и ее секретариатом и Программой развития Организации Объединенных Наций в частности, а также с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в целях дальнейшего прояснения и формулирования соответствующих ролей и обязанностей УКГВ и его партнеров в Межучрежденческом постоянном комитете, занимающихся обеспечением готовности и уменьшением опасности бедствий.

9. Эта рекомендация касается работы УКГВ по обеспечению готовности и уменьшению опасности бедствий. Работа по выполнению рекомендации была организована УКГВ по двум направлениям. Во-первых, была проведена внутренняя оценка, завершившаяся непосредственно перед опубликованием доклада УСВН об оценке в 2013 году, целью которой было проанализировать результативность прошлых и нынешних усилий УКГВ по обеспечению готовности, предпринимаемых на глобальном, региональном и страновом уровнях, а также выявить полезный опыт и примеры передовой практики. Наряду с этим в рамках внутренней оценки было рекомендовано видоизменить и скорректировать порядок выполнения УКГВ своих функций и обязанностей в этой области. В одной из рекомендаций непосредственно говорилось о необходимости подготовить в консультации с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и другими партнерами Межучрежденческого постоянного комитета программное заявление на более высоком уровне, посвященное роли УКГВ в вопросах обеспечения готовности.

10. Во-вторых, принимая во внимание выводы и рекомендации по итогам внутренней оценки, УКГВ действовало в контексте Межучрежденческого постоянного комитета, в частности через его Целевую группу по вопросам готовности и сопротивляемости, принимая меры для создания общей основы в целях укрепления потенциала в сфере обеспечения готовности к чрезвычайным

ситуациям². В результате осуществления этой инициативы были выработаны Общие рамки обеспечения готовности, которые были одобрены в контексте Международной стратегии уменьшения опасности бедствий и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития в 2013 году³. Опубликованные Общие рамки были направлены координаторам гуманитарной помощи и координаторам-резидентам в 2014 году.

11. Общие рамки разработаны на основе определения термина «готовность», принятого в рамках Международной стратегии уменьшения опасности бедствий. Они также предполагают развитие потенциала для обеспечения готовности на более согласованной основе, для чего намечен системный подход к деятельности на страновом уровне, в рамках которого межучрежденческая гуманитарная система коллективно проводит анализ потенциала и потребностей и с учетом результатов анализа осуществляет планирование. С этой целью в Общих рамках определены соответствующие функции и обязанности всех сторон и предусмотрено применение системного подхода, при котором субъекты, занимающиеся гуманитарной деятельностью и вопросами развития, объединяют свои усилия на страновом уровне в целях совместного оказания поддержки в создании национального и местного потенциала, необходимого для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, реагирования на них и ликвидации их последствий. В них конкретно предусмотрено, что координаторы-резиденты будут направлять и координировать усилия по обеспечению готовности к реагированию членов страновой группы Организации Объединенных Наций и соответствующих гуманитарных организаций, предпринимаемые в поддержку национальных усилий. Помимо этого, в них предусмотрено, что координаторы по гуманитарным вопросам, со своей стороны, возглавят усилия в целях укрепления потенциала национальных и местных органов власти, необходимого для обеспечения готовности к реагированию, а также их потенциала в плане работы с международными организациями.

12. По данным УКГВ, в Общих рамках был учтен накопленный ранее опыт деятельности по уменьшению опасности бедствий, и это помогает объединять усилия всех соответствующих заинтересованных сторон в целях достижения общего понимания ключевых концепций, четкого определения функций и обязанностей, а также осуществления оценки потребностей, планирования и деятельности по наращиванию потенциала в сотрудничестве с национальными властями. Поскольку Общие рамки были разработаны и опубликованы немногим более двух лет назад, было бы преждевременно в ходе трехгодичного обзора оценивать результаты, достигнутые в более серьезных вопросах (например, улучшение оценки потребностей, повышение степени готовности, укрепление потенциала национальных и местных органов власти в области умень-

² Целевая группа была учреждена Межучрежденческим постоянным комитетом для реализации в 2014 и 2015 годах приоритетных задач по обеспечению готовности и сопротивляемости. Ее председателями являются Всемирная продовольственная программа и Программа развития Организации Объединенных Наций, а секретариатское обслуживание обеспечивает УКГВ. По завершении реорганизации вспомогательных органов Межучрежденческого постоянного комитета Целевая группа по вопросам готовности и сопротивляемости будет расформирована. Приоритетные задачи Рабочей группы Межучрежденческого постоянного комитета на 2016–2017 годы будут осуществлять органы-преемники.

³ Имеется на сайте https://interagencystandingcommittee.org/system/files/common_framework_for_preparedness.pdf.

шения опасности бедствий), или анализировать достигнутые благодаря этим улучшениям результаты в плане долгосрочного воздействия (например, повышение эффективности мер реагирования и восстановления на основе укрепления потенциала). Результаты же анализа отдачи в более краткосрочном плане, полученной благодаря Общим рамкам, свидетельствуют о том, что на их базе были разработаны общие планы действий по уменьшению опасности бедствий, при этом основные заинтересованные стороны подчеркнули, что в прошлом организации предпринимали такие усилия самостоятельно, не координируя друг с другом свои действия. Целевая группа по обеспечению готовности и сопротивляемости также планировала принять меры для распространения Общих рамок и обеспечить их практическое осуществление в 2015–2016 годах.

13. Рекомендация 1 выполнена. Для получения максимальной отдачи от этой деятельности в рамках всей системы в долгосрочном плане УКГВ следует активно участвовать в работе по дальнейшему распространению и осуществлению Общих рамок и совместно со своими партнерами по Межучрежденческому постоянному комитету отслеживать ход их распространения и осуществления.

Рекомендация 2

Создание механизма оперативного развертывания руководителей старшего звена

14. Рекомендация 2 гласит:

УКГВ должно обеспечить наличие соответствующих технически квалифицированных старших руководителей для быстрого развертывания на местах и продолжения их работы во время гуманитарных кризисов, особенно в случае серьезных чрезвычайных ситуаций.

15. УКГВ играет центральную роль в координации действий гуманитарной системы как на страновом, так и на глобальном уровне. В этой рекомендации говорилось о том, что УКГВ необходимо создать механизм быстрого развертывания старших руководителей, с тем чтобы максимально повысить своевременность и эффективность координирующей функции Управления на местах непосредственно при возникновении чрезвычайной ситуации. Особый акцент в этой рекомендации был сделан на способности УКГВ обеспечить наличие достаточных кадровых ресурсов, которые оно может оперативно мобилизовать, то есть быстро развернуть, в случае возникновения чрезвычайной ситуации в контексте деятельности самого УКГВ либо в случае чрезвычайной ситуации уровня 3 — максимального уровня опасности, установленного Межучрежденческим постоянным комитетом⁴.

⁴ Чрезвычайные ситуации уровня 3 отличаются масштабностью и сложностью и чреваты достаточно серьезными последствиями с точки зрения потенциала и репутации, в силу чего в связи с ними требуется принимать активные общеорганизационные межучрежденческие меры реагирования в рамках всей системы гуманитарной деятельности (см. “Humanitarian system-wide emergency activation: definitions and procedures” (transformative agenda reference document PR/1204/4078/7), Межучрежденческий постоянный комитет, 13 апреля 2012 года.

16. УКГВ выполнило эту рекомендацию в 2013 году, осуществив ряд инициатив как в рамках самой программы, так и в сотрудничестве со своими межведомственными партнерами. Во-первых, им были наняты три старших передислоцируемых сотрудника: два передислоцируемых сотрудника оперативного развертывания для чрезвычайных ситуаций на должностях класса С-5 и один передислоцируемый сотрудник по обеспечению стабильного осуществления операций на должности класса С-4. Этих сотрудников оно будет развертывать на срок до трех месяцев непосредственно при возникновении чрезвычайной ситуации с целью обеспечить руководство операциями УКГВ и их стабильное осуществление. Сотрудникам оперативного развертывания для чрезвычайных ситуаций отводится ведущая роль в проведении непосредственной работы по созданию отделений, а передислоцируемый сотрудник по обеспечению стабильного осуществления операций обеспечивает общую оперативную поддержку отделения УКГВ. Время работы сотрудников первоначально предлагалось делить таким образом, чтобы они 80 процентов времени находились на местах, а 20 процентов — в отделениях УКГВ в Женеве или Нью-Йорке. Предполагалось, что в тех случаях, когда они не развернуты на местах, сотрудники совместно с группой по вопросам профессионального роста резервного персонала будут заниматься разработкой и проведением учебных мероприятий и оказывать поддержку в плане изучения накопленного опыта и в организации других мероприятий в целях повышения эффективности принимаемых УКГВ мер реагирования при возникновении чрезвычайных ситуаций. Как видно из рисунка I, передислоцируемые старшие сотрудники неоднократно развертывались с момента их набора в 2013 году⁵.

⁵ Передислоцируемые сотрудники оперативного развертывания для чрезвычайных ситуаций были набраны 1 января и 1 марта 2013 года; передислоцируемый сотрудник по обеспечению стабильного осуществления операций был набран 1 сентября 2013 года. Хотя первые такие сотрудники были наняты еще до выпуска окончательного доклада УСВН, в распоряжении УКГВ до их развертывания на местах имелся проект доклада УСВН.

Рисунок I
Развертывание старших передислоцируемых сотрудников, 2013–2015 годы

Передислоцируемые сотрудники оперативного развертывания для чрезвычайных ситуаций/передислоцируемый сотрудник по обеспечению стабильного осуществления операций. Три опытных сотрудника УКГВ, оперативно развертывавшихся в течение по меньшей мере 80 процентов времени.	Передислоцируемый сотрудник по обеспечению стабильного осуществления операций (1 женщина) Передислоцируемые сотрудники оперативного развертывания для чрезвычайных ситуаций (2 мужчин)	19 СЛУЧАЕВ РАЗВЕРТЫВАНИЯ ЗА ТРИ ГОДА СТРАНЫ, В КОТОРЫХ БЫЛИ РАЗВЕРНУТЫ СОТРУДНИКИ: Израиль, Иордания, Ирак, Ливан, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика и Турция
---	--	---

Источник: данные УКГВ, компилированные УСВН.

17. Другой внутренней инициативой УКГВ стало создание реестра старших сотрудников оперативного развертывания, который был представлен в июле 2013 года. В этот реестр были включены старшие сотрудники УКГВ (С-4-Д-1), которые базировались в Центральных учреждениях и обладали проверенными навыками руководящей работы на местах, а также ключевые сотрудники региональных отделений, которые могли временно покинуть свои основные должности в УКГВ (т.е. на срок до трех месяцев) и отправиться для работы на местах в целях удовлетворения срочно возникших потребностей в связи с чрезвычайными ситуациями уровня 3 или общеорганизационными чрезвычайными ситуациями. Данные об использовании реестра старших сотрудников оперативного развертывания приводятся в рисунке II.

Рисунок II
**Реестр старших сотрудников оперативного развертывания: развертывание
 в 2013–2014 годах**

Старшие сотрудники УКГВ, базировавшиеся в Центральных учреждениях и обладавшие проверенными навыками руководящей работы на местах (на уровне С-4–Д-1). Эти сотрудники развертывались в целях реагирования на новые общеорганизационные чрезвычайные ситуации на срок в среднем три месяца.	3 ЖЕНЩИНЫ 10 МУЖЧИН	КАТЕГОРИЯ РАЗВЕРТЫВАВШИХСЯ СОТРУДНИКОВ УКГВ Сотрудники по гуманитарным вопросам. Эти сотрудники обладают знаниями по широкому кругу вопросов, касающихся гуманитарной помощи, чрезвычайной помощи и прав человека. Административные сотрудники. Эти сотрудники руководят осуществлением административных, кадровых и финансовых проектов в отделениях УКГВ на местах. Руководство. Руководитель Управления и заместитель руководителя Управления обеспечивают стратегическое и оперативное руководство и планирование и межорганизационную координацию. 13 СЛУЧАЕВ РАЗВЕРТЫВАНИЯ ЗА ДВА ГОДА СТРАНЫ, В КОТОРЫХ БЫЛИ РАЗВЕРНУТЫ СОТРУДНИКИ: Филиппины, Центральноафриканская Республика, Южный Судан
---	---	--

Источник: данные УКГВ, компилированные УСВН.

18. УКГВ отмечает, что реестр старших сотрудников оперативного развертывания перестал использоваться в конце 2014 года, когда было замечено, что включение в реестр квалифицированных сотрудников, которые могли бы быстро развертываться для реагирования на новые или усугубляющиеся чрезвычайные ситуации, не поспевало за ростом потребностей на местах. Нехватка таких сотрудников особенно остро ощущалась в 2013–2014 годах, когда временно произошло множество чрезвычайных ситуаций уровня 3, а число

старших сотрудников и соотношение числа базирующихся в Центральных учреждениях сотрудников к числу полевых сотрудников сократилось. В этих условиях в тот период сотрудников Центральных учреждений оказалось недостаточно. В этой связи УКГВ представило пересмотренную концепцию — концепцию оптимизации механизмов оперативного развертывания, призванную решить эти проблемы и расширить и диверсифицировать пул сотрудников для оперативного развертывания, в том числе для его реестра персонала для чрезвычайного реагирования. Группа старших руководителей в настоящее время рассматривает эту концепцию. УКГВ также упомянуло другие механизмы, которые оно укрепило в целях удовлетворения своих потребностей в сотрудниках оперативного развертывания, а именно резервный пул ассоциированных членов и кадровые резервы партнеров⁶.

19. Помимо этих внутренних инициатив УКГВ, оно также приняло меры по выполнению рекомендации УСВН и на межучрежденческом уровне. 10 декабря 2013 года члены Межучрежденческого постоянного комитета рассмотрели необходимость наличия готовых к быстрому задействованию кадровых ресурсов для реагирования на чрезвычайные ситуации уровня 3 путем создания Межучрежденческого механизма быстрого реагирования. Механизм призван обеспечить, чтобы учреждения — в соответствии с их индивидуальными функциями руководящих учреждений в своих группах и другими координационными обязанностями — непосредственно обладали необходимыми резервными ресурсами, которые они могли бы своевременно развертывать. Такое развертывание через Механизм позволит обеспечивать скоординированную и согласованную мобилизацию ресурсов в ответ на общесистемные призывы к реагированию на чрезвычайные ситуации уровня 3.

20. Согласно УКГВ, использование его собственных внутренних механизмов (т.е. реестра старших сотрудников оперативного развертывания и старших передислоцируемых сотрудников) привело к позитивным результатам, способствуя более быстрому оперативному развертыванию старших сотрудников с техническими навыками для эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации уровня 3. Были также отмечены возможности для получения более долгосрочных результатов, если учесть, что развертывание таких сотрудников происходило быстро и на устойчивой основе и что эти сотрудники обеспечивали необходимый уровень руководства и технической компетенции⁷. По итогам оценки УСВН было отмечено, что короткий срок развертывания для реагирования на широкомасштабные, внезапные чрезвычайные ситуации ограничивал способность УКГВ своевременно принимать эффективные и адекватные меры. Согласно данным о развертывании после 2013 года, сотрудники размещались в тот период на длительные сроки для реагирования на срочные чрезвычайные ситуации; срок оперативного развертывания старших сотрудников из соответ-

⁶ См. <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/surge-capacity/resources>.

⁷ УСВН отметило, что самые первые случаи развертывания передислоцируемых сотрудников по обеспечению стабильного осуществления операций имели место до издания его заключительного доклада по оценке. Однако до развертывания этих сотрудников УКГВ уже имело в своем распоряжении проект доклада УСВН. В ходе бесед, проведенных при подготовке настоящего трехгодичного обзора, главные руководители программ и сотрудники УКГВ уточнили, что, хотя эта концепция не является абсолютно новой, рекомендация УСВН дала толчок к ее более эффективному осуществлению и позволила получить для этого финансовые средства.

ствующего реестра составлял в среднем 70 дней, а старших передислоцируемых сотрудников — в среднем 99 дней⁸. Межучрежденческий механизм быстрого реагирования также был охарактеризован как полезный механизм, который обеспечивает четкую приверженность и общее понимание аспектов оперативного развертывания для реагирования на чрезвычайные ситуации уровня 3. Однако Межучрежденческий механизм быстрого реагирования является межучрежденческим механизмом, а оценка практики развертывания членов МУПК выходила за рамки настоящего обзора.

21. Рекомендация 2 выполнена. В будущем УКГВ должно обеспечить, чтобы концепция оптимизации механизмов оперативного развертывания была своевременно рассмотрена и незамедлительно доработана после ее обсуждения Группой старших руководителей.

Рекомендация 3

Руководство усилиями по оценке эффективности реализации программы преобразований

22. Рекомендация 3 гласит:

В рамках усилий по реализации программы преобразований Межучрежденческого постоянного комитета УКГВ должно взять на себя ведущую роль в разработке предложения по оценке ее эффективности. Это должно включать создание системы периодической отчетности, которая может использоваться для отслеживания хода осуществления цели обеспечения взаимной подотчетности в рамках программы преобразований, и может включать межучрежденческую оценку эффективности реализации программы преобразований.

23. Эта рекомендация касается ведущей роли УКГВ в координации действий гуманитарной системы по оценке ее коллективной эффективности в деле реализации программы преобразований. Разработанная и осуществляемая в рамках Межучрежденческого постоянного комитета программа преобразований призвана укрепить три компонента гуманитарной системы: руководство, подотчетность и координацию. Она представляет собой главную инициативу в области гуманитарных реформ, выдвинутую в период, охватываемый оценкой УСВН.

24. УКГВ выполнило эту рекомендацию с помощью ряда инструментов для сбора данных о прогрессе в деле реализации программы преобразований, что способствовало подведению итогов как на общем уровне гуманитарной страновой группы, так и на индивидуальном уровне координаторов по гуманитарным вопросам/координаторов-резидентов. На уровне гуманитарной страновой группы использовался рамочный механизм для оценки успеха на страновом уровне, который был утвержден Группой директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций в июне 2013 года. Благодаря использованию данных, получавшихся от межучрежденческих координаторов программы преобразований, этот механизм позволял отслеживать ход осуществления гуманитарной страновой группой трех компонентов программы преобразований. В рамках этого механизма использовались критерии успеха, ключевые элементы и объективно про-

⁸ В основу расчетов положены данные о развертывании, собиравшиеся УКГВ для этих двух механизмов.

веряемые показатели для оценки прогресса. Эти критерии и показатели были также интегрированы в форматы отчетности для страновых отделений УКГВ.

25. На уровне Координатора по гуманитарным вопросам/Координатора-резидента УКГВ укрепило механизмы подотчетности за счет включения в них аттестационных договоров между Координатором по гуманитарным вопросам и Координатором чрезвычайной помощи. Согласно УКГВ, в 2015 году при подписании этих договоров показатель соблюдения составлял 84 процента, а в 2014 году — 100 процентов. Аттестационная оценка Координатора чрезвычайной помощи деятельности Координатора по гуманитарным вопросам и информация, подготовленная по итогам консультаций с Межучрежденческим постоянным комитетом (т.е. при участии Группы директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций), были затем препровождены Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития для проведения ежегодной служебной аттестации деятельности координаторов-резидентов. Было также отмечено, что аттестации использовались для выявления недостатков в работе по линии текущей оперативной поддержки и руководства и проводились ежемесячно по телефону.

26. Помимо этого, выполнение УКГД рекомендаций УСВН вышло на межучрежденческий уровень. На этом уровне решения принимаются в основном Группой директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций, учрежденной в 2013 году, Председателем которой является УКГВ и которой оно оказывает секретариатскую поддержку. В состав Группы директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций входят директора по вопросам чрезвычайных ситуаций членов Межучрежденческого постоянного комитета, неправительственные организации и наблюдатели⁹. Задача Группы заключается в том, чтобы оказывать поддержку гуманитарным операциям путем предоставления Координатору по гуманитарным вопросам и руководителям Межучрежденческого постоянного комитета консультаций по оперативным вопросам стратегической важности и мобилизации ресурсов учреждений для решения оперативных задач и проблем в порядке оказания содействия координаторам по гуманитарным вопросам и гуманитарным страновым группам.

27. Группа директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций поддерживает гуманитарные операции и проводит регулярные совещания во исполнение своих обязанностей, одна из которых предусматривает оказание содействия в осуществлении контроля за реализацией программы преобразований и в отслеживании хода разработки и внедрения соответствующих усовершенствованных инструментов и услуг, с тем чтобы оказать своим членам помощь в реализации упомянутой программы. Особо следует отметить проводимые раз в полгода совещания Группы директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций с

⁹ В соответствии с кругом ведения Группы директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций, утвержденным в марте 2013 года, в работе Группы принимают участие только директора по вопросам чрезвычайных ситуаций (уровень Д-1 или эквивалент) членов Межучрежденческого постоянного комитета и один эксперт. Международному комитету Красного Креста и Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца предлагается направлять своих директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций для участия в работе Группы в качестве наблюдателей. Три объединения неправительственных организаций (Международный совет добровольных учреждений, Руководящий совет по гуманитарным мерам и организация «Интерэкшн») направляют из своего членского состава для постоянного участия в работе Группы две оперативные НПО.

донорами, общая тематическая направленность которых посвящена реализации программы преобразований. В качестве справочной базы для этих совещаний Группа подготовила документ об уроках, извлеченных из осуществления программы преобразований, сопровождаемый соответствующей отчетностью. В процессе подготовки к проведению годового обзора операций были составлены краткие отчеты по каждой страновой операции с указанием ключевых элементов данных, чтобы можно было выявить области, в которых достигнут прогресс, потенциальные слабые стороны и случаи, когда отдельные составляющие системы могут не получать достаточного объема финансирования.

28. Группа директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций оказывает также поддержку оперативной деятельности через посредство специальных миссий, работающих в контексте как долговременных конфликтных ситуаций, в частности в Сирийской Арабской Республике и Демократической Республике Конго, так и выполнения задач по раннему предупреждению, например, в Центральноафриканской Республике. Поддержка также предоставлялась дистанционно с помощью видео- и телефонных конференций, что позволило оптимизировать меры реагирования в ряде стран, ситуация в которых еще больше осложнилась.

29. Группа директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций также учредила Группу по осуществлению программы преобразований высокого уровня для оказания Межучрежденческому постоянному комитету поддержки в ее осуществлении на страновом уровне. Ее деятельность направлена на то, чтобы повысить уровень информированности и знаний о программе преобразований и связанных с ней инструментах и улучшить качество программных приложений, разработанных с учетом требований заказчиков, для применения в конкретных гуманитарных контекстах. Эта деятельность осуществлялась через посредство полевых миссий, услуги дистанционной поддержки и семинаров. Группа по осуществлению программы преобразований высокого уровня разработала инструмент контроля за осуществлением программы преобразований и механизм обратной связи с Группой директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций, помогающий принимать решения; между тем, Группа по осуществлению сама по себе является одним из инструментов оказания прямой поддержки усилиям по закреплению прогресса, достигнутого на местах по основным направлениям осуществления указанной программы¹⁰.

30. Согласно УКГВ, принятые им меры по выполнению рекомендаций УСВН позволили получить текущую информацию о ходе осуществления программы преобразований, лучше оценить достигнутый прогресс и, как следствие, повысить эффективность принимаемых на ее основе решений, которые способствовали усилению оперативной поддержки и корректировке курса. УСВН документально оформило инструменты и механизмы для улучшения межучрежденческого процесса принятия решений, а также несколько примеров, когда члены Межучрежденческого постоянного комитета использовали эти инструменты для повышения качества принимаемых решений¹¹. Однако, учитывая времен-

¹⁰ См. <https://www.humanitarianresponse.info/en/topics/transformational-agenda>.

¹¹ Группа директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций проводит при поддержке УКГВ обзоры достигнутого прогресса и уроков, извлеченных во время осуществления программы преобразований, каждые два года; оперативные коллегиальные обзоры Межучрежденческого постоянного комитета; и межучрежденческие оценки гуманитарной деятельности, которые оценивают, среди прочего, ход осуществления программы

ные ограничения и наличие данных, вести на постоянной основе каталог свидетельств широко распространенных и системных улучшений не представилось возможным. Не представилось также возможным за счет документальных или перцептивных подтверждений увязать отмеченный выше прогресс, достигнутый по тому или иному основному направлению работы, с деятельностью УКГВ.

31. УКГВ решило не выполнять одно факультативное мероприятие, которое УСВН предложило рассмотреть в соответствии с рекомендацией 3, а именно провести межучрежденческую оценку хода осуществления программы преобразований. УКГВ отказалось выполнить этот аспект рекомендации, утверждая, что действия, изложенные выше, полностью отвечают направленности этой рекомендации.

32. Рекомендация 3 была выполнена. В то же время, накануне Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, который должен состояться в мае 2016 года, УКГВ следует рассмотреть вопрос о целесообразности проведения оценки, или подобного анализа, хода осуществления программы преобразований. Учитывая волну реформ, которая, вероятно, будет иметь место после Всемирного саммита, такая оценка может оказать помощь гуманитарной системе — и, в частности, УКГВ, принимая во внимание ее важную общесистемную координирующую роль, — позволит провести критический анализ накопленного опыта и обобщить его, с тем чтобы на более взвешенной основе определить курс на будущее.

Рекомендация 4

Укрепление механизмов отчетности об эффективности и ее оценки в отношении фондов реагирования на чрезвычайные ситуации, общих гуманитарных фондов и Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации

33. Рекомендация 4 гласит следующее:

УКГВ должно работать с координаторами по гуманитарным вопросам и/или координаторами-резидентами и организациями-получателями в целях дальнейшего укрепления механизмов отчетности об эффективности и ее оценки в отношении фондов реагирования на чрезвычайные ситуации, общих гуманитарных фондов и Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации. Эта работа должна включать создание рамок контроля и оценки (там, где они еще не созданы) для каждого из страновых объединенных фондов и обеспечение выделения УКГВ и организациями-получателями достаточных ресурсов для контроля и оценки. УКГВ должно еще более прояснить роль и обязанности управляющего агента в процессе контроля и оценки общих гуманитарных фондов. И наконец, необходимо включить конкретные показатели контроля эффективности фондов реагирования на чрезвычайные ситуации, общих гуманитарных фондов и Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации в доклад о прогрессе в рамках отчетности по осуществлению программы преобразований.

преобразований в условиях операций реагирования на чрезвычайные ситуации третьего уровня. Группа также поручила провести внешний обзор, обобщающий результаты многочисленных обзоров хода осуществления программы преобразований.

34. Эта рекомендация касается аспекта мандата УКГВ, касающегося обращения с призывами, нацеленными на мобилизацию средств, и управление совместно предоставленными средствами на гуманитарную деятельность. Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации под управлением секретариата, расположенного в Нью-Йорке, является центральным механизмом финансирования. Фонды реагирования на чрезвычайные ситуации и общие гуманитарные фонды являются фондами объединенного финансирования на страновом уровне (именуемыми «страновые фонды объединенного финансирования») под общим управлением и надзором Координатора по гуманитарным вопросам, причем значительный объем управленческих функций на повседневной основе выполняет УКГВ. ПРООН предоставляет услугу управления четырьмя из пяти общими гуманитарными фондами¹². Кроме того, Управление целевых фондов ПРООН с участием многих партнеров предоставляет всем общим гуманитарным фондам услуги административного агента, управления взносами и направления средств учреждениям Организации Объединенных Наций¹³.

35. Эти механизмы гуманитарного финансирования являются одним из основных средств финансирования гуманитарной деятельности. Суммы донорских взносов в счет ресурсов Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, фондов реагирования на чрезвычайные ситуации и общих гуманитарных фондов в период 2013–2015 годов (то есть, после оценки УСВН) были следующими:

Взносы доноров в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации, фонды реагирования на чрезвычайные ситуации и общие гуманитарные фонды, 2013–2015 годы
(В долл. США)

	2013 год	2014 год	2015 год
Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации ^a	478 765 462	479 853 687	402 650 491
Фонды реагирования на чрезвычайные ситуации ^b	171 088 689	200 822 177	446 337 661
Общие гуманитарные фонды ^b	342 067 818	525 144 397	339 224 291

Источник: Обобщение УСВН данных УКГВ (по общим гуманитарным фондам и фондам реагирования на чрезвычайные ситуации, см. <http://fts.unocha.org>; по Центральному фонду реагирования на чрезвычайные ситуации, см. <http://www.unocha.org/cerf/our-donors/funding/cerf-pledges-and-contributions-all>).

^a По состоянию на 9 марта 2016 года.

^b По состоянию на 16 февраля 2016 года.

¹² В настоящий момент общие гуманитарные фонды имеются в Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго, Сомали, Южном Судане и Судане.

¹³ Управление также предоставляет услугу административного агента Гуманитарного фонда для Афганистана.

36. Рекомендация УСВН была увязана с другими рекомендациями по вопросам надзора, вынесенными в период до проведения оценки УСВН¹⁴. С тем чтобы выполнить ее, УКГВ предприняло целый ряд мер по укреплению механизмов отчетности об эффективности и ее оценки в отношении фондов. Большинство этих мер в 2015 году были приняты по страновым фондам объединенного финансирования и в 2013–2015 годах — по Центральному фонду реагирования на чрезвычайные ситуации.

37. УКГВ разработало для страновых фондов объединенного финансирования всеобъемлющую основу, которая устраняет различие между фондами реагирования на чрезвычайные ситуации и общими гуманитарными фондами. Управление также разработало для страновых фондов объединенного финансирования директивную инструкцию и оперативный справочник, которые были изданы в феврале 2015 года¹⁵. В директивной инструкции изложены цели и механизмы управления и руководства для всех страновых фондов объединенного финансирования, находящихся в ведении УКГВ; в оперативном справочнике изложены инструкции и единый подход к стратегическому и оперативному управлению страновыми фондами объединенного финансирования, а также инструменты и процессы, которые являются минимальными стандартами. В нем также изложены вопросы, касающиеся управления рисками, управления служебной деятельностью, осуществления контроля, отчетности, оценки, ревизии и обеспечения соблюдения соответствующих требований. Согласно УКГВ, в оперативном справочнике рассматривается и функция административного агента, поскольку она позволяет задействовать наиболее подходящие механизмы управления, не вызывая сбоев в функционировании операций на местах, а это обеспечивает ПРООН достаточную гибкость для того, чтобы продолжать оказывать страновым фондам объединенного финансирования услуги по управленческому и административному обслуживанию.

38. УКГВ завершило внедрение системы управления грантами в конце 2014 года. Эта система представляет собой веб-платформу, использование которой является обязательным для управления всем циклом предоставления субсидий для всех страновых фондов объединенного финансирования. Партнеры-исполнители используют этот интерфейс для представления проектных предложений и отчетов, а УКГВ с его помощью координирует мероприятия по обзору проектов, контролю и оценке результативности работы партнеров. Система управления грантами также оказывает УКГВ помощь в вопросах применения подхода к управлению, основанному на учете рисков, поскольку она обеспечивает функцию контроля и составления финансовой и описательной отчетности. Система также включает в себя модуль сбора и анализа оперативной информации о рабочих процессах, который содействует составлению отчетности по показателям эффективности в соответствии с программой преобразований¹⁶.

¹⁴ См. «Обзор периодических проблем, выявленных во время проведения последних внутренних аудиторских проверок Управления по координации гуманитарной деятельности» (Доклад 2015/095), Отдел внутренней ревизии, Управление служб внутреннего надзора, 8 сентября 2015 года.

¹⁵ В 2012 и 2013 годах УКГВ использовала глобальный механизм контроля и отчетности для фондов реагирования на чрезвычайные ситуации и общих гуманитарных фондов.

¹⁶ См. <http://gms.unocha.org>.

39. В 2015 году УКГВ также разработало механизм оценки эффективности работы страновых фондов объединенного финансирования по трем ожидаемым результатам, изложенным в директивной инструкции для страновых фондов объединенного финансирования, а именно: повышение эффективности гуманитарного реагирования за счет направления средств на удовлетворение приоритетных гуманитарных потребностей; повышение руководящей роли Координатора по гуманитарным вопросам; и мобилизация ресурсов и координация поддержки рамок планирования гуманитарной деятельности.

40. УКГВ приняло целый ряд мер по усилению контроля и отчетности в отношении Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации. На общеорганизационном уровне задачи программы преобразований были тесно увязаны со Стратегическими рамками УКГВ на 2014–2017 годы и включены в их структуру. Таким образом показатели по этой программе, связанные с Центральным фондом реагирования на чрезвычайные ситуации, были встроены в его план работы и по ним ежегодно представляется отчетность. Кроме того, обновленная информация о Центральном фонде реагирования на чрезвычайные ситуации включалась во все доклады УКГВ, представляемые Канцелярии заместителя Генерального секретаря.

41. Система оценки результатов работы и подотчетности Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, которая первоначально была разработана в 2009 году в качестве инструмента формализации четкого свода принципов и процессов подотчетности, обеспечивает еще один уровень контроля и отчетности. Система предусматривает проведение на страновом уровне от трех до пяти обзоров результатов деятельности Фонда в год. В период с 2009 года в 29 странах были проведены 23 различных обзора по оценке. В 2013 году обзоры были проведены в регионе Сахеля, Демократической Республике Конго, Пакистане и Йемене; в 2014 году — в Корейская Народно-Демократической Республике, Мьянме и Судане; в 2015 году — в Южном Судане и Сирийской Арабской Республике¹⁷. Сама система оценки результатов работы и подотчетности также регулярно пересматривается и совершенствуется с учетом обзоров и полученных отзывов. Самый последний внешний обзор системы УКГВ завершило в 2013 году¹⁸. Управление подготовило 11 рекомендаций по укреплению системы и в 2015 году доложило о том, что все они выполнены.

42. УКГВ также направило отделениям на местах форматы и процедуры отчетности для оказания им помощи в осуществлении контроля и составлении отчетности. В 2013 году УКГВ разработало новый формат и процедуру отчетности по описательным программам Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, с тем чтобы улучшить подотчетность и своевременность представления отчетов о результатах. Управление также внедрило на местах практику анализа принятых мер в качестве стандартного компонента процесса отчетности Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации в целях подготовки совместных оценок по показателям и результатам деятельности Фонда, составления совместной отчетности по фондам и оказания

¹⁷ См. <http://www.unocha.org/cerf/reportsevaluations/evaluations/country-reviews/performance-and-accountability-framework>.

¹⁸ См. Обзор системы оценки результатов работы и подотчетности Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ), подготовленный организацией «Развитие и гуманитарное обучение в действии», сентябрь 2013 года.

содействия мероприятиям по обобщению накопленного опыта. Кроме этого, оно внесло в форму заявки Фонда требование в отношении того, чтобы заявитель представлял четкие пояснения по своим планам осуществления контроля и обмена информацией на местном уровне. В свою очередь учреждениям-получателям было предложено использовать стандартный инструмент, с помощью которого они могли бы представлять Координатору по гуманитарным вопросам/Координатору-резиденту, гуманитарным страновым группам и страновым отделениям УКГВ промежуточные отчеты с обновленной информацией о ходе осуществления проектов.

43. УКГВ также разработало стандартные формулировки формальных сообщений о распределении ресурсов Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, в которых учреждениям-получателям разъясняются требования Фонда в отношении представления информации Координатору по гуманитарным вопросам/Координатору-резиденту. Управление также разработало проект руководящих указаний с изложением функций и обязанностей ключевых участников мероприятий по контролю и обмену информацией о деятельности Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации на местном уровне. Ожидается, что эта работа будет завершена к марту 2016 года.

44. И наконец, в период после вынесения рекомендации УСВН были проведены оценки как страновых фондов объединенного финансирования¹⁹, так и Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации²⁰. Материалы по обоим фондам также были недавно включены в Руководство по контролю за гуманитарным реагированием на 2016 год, изданное Межучрежденческим постоянным комитетом²¹.

45. С учетом того, что УКГВ издало директивную инструкцию и оперативный справочник по страновым фондам объединенного финансирования в феврале 2015 года, когда проводился трехгодичный обзор, было бы преждевременно ожидать изменений на уровне конечных результатов по итогам осуществления этих инициатив. Вместе с тем, первые отзывы были положительными как в Центральных учреждениях, так и на местах. По словам респондентов, директивная инструкция и оперативный справочник обеспечивают столь необходимую согласованность руководящих принципов и инструментов для СЕРФ и формируют минимальные стандарты осуществления контроля, отчетности и оценки эффективности работы. Аналогичным образом, система управления грантами рассматривалась в качестве полезного инструмента рационализации методов управления фондами и расширения доступа к информации; вместе с тем, необходимо продолжать дальнейшее обучение персонала и доводку системы. Действия УКГВ по укреплению Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации рассматривались как действия по доработке уже действующих руководящих указаний и мер, первоначально получивших положительные отзывы, которые способствовали улучшению контроля, отчетности и оценки.

¹⁹ См. «Оценку общих гуманитарных фондов, глобальный сводный отчет», УКГВ, май 2015 года; и «Глобальная оценка фондов реагирования на чрезвычайные ситуации: заключительный доклад», УКГВ, март 2013 года.

²⁰ См. <http://www.unocha.org/cerf/reportsevaluations/evaluations/country-reviews/performance-and-accountability-framework>.

²¹ См. <https://www.humanitarianresponse.info/en/programme-cycle/space/document/humanitarian-response-monitoring-guidance>.

46. Рекомендация 4 была выполнена. Уже наблюдаются признаки, указывающие на положительный эффект от действий УКГВ. Однако с учетом высокого уровня финансовых, программных и репутационных рисков, сопряженных с деятельностью этих фондов, — в весьма опасных условиях и во многих случаях при наличии ограниченного доступа — крайне важно, чтобы УКГВ продолжало обеспечивать надлежащую реализацию инициатив, в том числе в области учебной подготовки и поддержки пользователей, а также постоянно осуществляло контроль и выявляло и устраняло недостатки. В силу тех же соображений, касающихся рисков, Отдел внутренней ревизии УСВН продолжит рассмотрение вопросов контроля и отчетности¹⁴, и УКГВ продолжит работать с Отделом расследований УСВН на основе сотрудничества в целях выявления любых областей высокого риска, отвечающих критериям для инициативного проведения расследования.

Рекомендация 5

Улучшение условий проведения совместных межучрежденческих оценок

47. Рекомендация 5 гласит следующее:

В контексте работы, которая ведется в рамках программы преобразований, УКГВ должно тесно работать с партнерами в Межучрежденческом постоянном комитете в целях пересмотра и улучшения условий проведения совместных межучрежденческих оценок.

48. Эта рекомендация касается функции оценки УКГВ, выполняющего обязанности Председателя Межучрежденческой руководящей группы по оценке гуманитарной помощи. В этом качестве УКГВ выступает как центральная структура, занимающаяся вопросами обучения и подотчетности в рамках гуманитарной системы. Функции и обязанности Председателя Межучрежденческой руководящей группы включают: консультирование Координатора чрезвычайной помощи и членов Межучрежденческого постоянного комитета по вопросам стратегического использования оценок в целях развития подотчетности системы гуманитарной деятельности, поощрения разработки политики на основе фактических данных и оказания поддержки реформированию международной гуманитарной системы.

49. С течением времени формы и методы проведения межучрежденческих оценок менялись. На момент проведения оценки УСВН межучрежденные оперативные оценки были одним из основных методов оценки межучрежденческой гуманитарной деятельности, с помощью которых гуманитарные страновые группы и другие организации гуманитарной системы получали результаты предварительных оценок реагирования на местах в течение первых трех месяцев после возникновения чрезвычайной ситуации. Эта рекомендация призвана снять обеспокоенности по поводу того, что совместные межучрежденные оценки²² и межучрежденные оперативные оценки в частности, давали

²² Помимо межучрежденных оперативных оценок, проводились также тематические оценки глобальных фондов и политических инициатив, таких как инициативы Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, общие гуманитарные фонды и кластерный подход. (См. «Пятилетняя оценка Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации: сводный отчет: окончательный проект», УКГВ, 25 июля 2011 года; «Оценка общего гуманитарного фонда: сводный отчет», УКГВ, 21 марта 2011 года; и Оценка 2 кластерного подхода: сводный отчет, УКГВ, апрель 2010 года).

низкую отдачу по сравнению с затратами финансовых и людских ресурсов на их проведение (см. Е/АС.51/2013/3, пункт 46).

50. В ответ на рекомендацию УКГВ в консультации со своими партнерами из Межучрежденческой руководящей группы по оценке гуманитарной помощи представило новый механизм межучрежденческой оценки — оценку межучрежденческой гуманитарной деятельности в условиях крупномасштабных общесистемных чрезвычайных ситуаций. Будучи встроенной в гуманитарный программный цикл в качестве одного из его ключевых компонентов, этот новый механизм представляет собой полномасштабную оценку, проведенную в течение 9–12 месяцев после первоначального реагирования на чрезвычайную ситуацию, и больше направлен на оценку результатов. Оценка межучрежденческой гуманитарной деятельности является обязательной для всех общесистемных чрезвычайных ситуаций третьего уровня, и она может проводиться в других случаях при наличии соответствующей просьбы Координатора по гуманитарным вопросам или гуманитарной страновой группы. Таким образом, оценка межучрежденческой гуманитарной деятельности была направлена на укрепление компонента межучрежденческой подотчетности при осуществлении гуманитарной деятельности в рамках программы преобразований.

51. Механизм межучрежденческой оценки гуманитарной деятельности был обсужден и согласован всеми членами Межучрежденческого постоянного комитета в 2013 году, после чего Межучрежденческая руководящая группа по оценке гуманитарной помощи разработала руководящие принципы по оценке межучрежденческой гуманитарной деятельности в условиях крупномасштабных общесистемных чрезвычайных ситуаций, работа над которыми была завершена в апреле 2014 года. Эти принципы представляют собой комплекс оперативных процедур проведения межучрежденческих оценок гуманитарной деятельности, включая, в частности, критерии, сроки и порядок проведения; методологические подходы; механизмы руководства и управления. Они были опробованы при проведении оценки реагирования на последствия тайфуна «Хайян» (2014 год), а затем они использовались в Южном Судане (2014 год) и Центральноафриканской Республике (2015 год). Они также применялись для проведения оценки реагирования в Ираке в 2016 году.

52. Одновременно с разработкой руководящих принципов по межучрежденческой оценке гуманитарной деятельности, УКГВ в своем качестве Председателя Межучрежденческой руководящей группы по оценке гуманитарной помощи сообщило о мерах по улучшению своей политики и стратегической поддержки, сопровождающих проведение межучрежденческих оценок (межучрежденческие оценки гуманитарной деятельности и другие виды оценки). В этом качестве УКГВ усилило координацию деятельности со своими партнерами по межучрежденческим оценкам. Оно также приняло меры к тому, чтобы повысить степень информированности основных участников Межучрежденческого постоянного комитета и Группой директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций о роли оценки, как реальной, так и потенциальной, в целях содействия стратегическому использованию оценок для составления отчетности, разработки политики и поддержки гуманитарной реформы.

53. По данным УКГВ и его партнеров по оценке, повышение внимания к оценке в рамках Межучрежденческого постоянного комитета и новый механизм для межучрежденческой оценки гуманитарной деятельности в условиях

крупномасштабных общесистемных чрезвычайных ситуаций являются свидетельством того, что межучрежденческая оценка была усовершенствована. Помимо усиления акцента на результатах, межучрежденные оценки гуманитарной деятельности имеют более высокую степень предсказуемости, обеспечивая тем самым механизм для инициации и проведения такой ориентированной на результаты оценки в условиях всех чрезвычайных ситуаций третьего уровня. Временные рамки настоящего трехгодичного обзора не позволили на систематической основе оценить качество, надежность и полезность межучрежденных оценок гуманитарной деятельности, проведенных до настоящего времени. Вместе с тем, согласно УКГВ и его партнерам по Межучрежденческому постоянному комитету в Руководящей группе, усилия УКГВ способствовали укреплению подотчетности и повышению эффективности учебной деятельности.

54. Несмотря на эти улучшения, партнеры по оценке признали наличие двух проблем. Во-первых, считается, что межучрежденные оценки гуманитарной деятельности, будучи шагом вперед по сравнению с межучрежденческими оперативными оценками, не дают достаточной информации о достигнутых результатах и о соответствующих мероприятиях и обязанностях отдельных членов Межучрежденного постоянного комитета. Кроме того, пробелы в данных и проблемы охвата (например, предварительная оценка вопросов доступности, связанных с ключевыми областями и заинтересованными сторонами) рассматриваются как постоянные проблемы. После проведения каждой межучрежденческой оценки гуманитарной деятельности УКГВ запрашивало мнение членов Межучрежденного постоянного комитета и групп по оценке. С учетом полученных отзывов в 2016 году планируется пересмотреть вышеупомянутые руководящие принципы. Во-вторых, хотя партнеры по Межучрежденческой руководящей группе высоко оценили усилия УКГВ в качестве ее Председателя и признали наличие проблем, с которыми ее подразделение по оценке столкнулось в рамках УКГВ, была выражена общая озабоченность по поводу того, что этому подразделению по-прежнему не хватает ресурсов и что оно не имеет достаточной независимости (в соответствии с нормами и стандартами Группы Организации Объединенных Наций по вопросам оценки) для эффективного выполнения своих функций, касающихся подотчетности и учебной подготовки, внутренней самооценки и координационной роли при проведении межучрежденческой оценки гуманитарной деятельности.

55. Рекомендация 5 была выполнена. Тем не менее, УКГВ при проведении оценок следует продолжать повышать свою важную роль, как внутри Управления, так и в качестве председателя Межучрежденческой руководящей группы. Процесс пересмотра руководящих принципов межучрежденческой оценки должен протекать в соответствии с планом. УКГВ делает шаги по укреплению ее функции оценки; оно должно в первоочередном порядке продолжать наращивать потенциал и повышать степень независимости ее функции по оценке. Отражая озабоченность партнеров УКГВ, этот вопрос неоднократно поднимался, и не только во время проведения оценки в 2013 году, но и в 2012 году во время проверки функции УКГВ по контролю и оценке²³, а также в последую-

²³ «Инспекция деятельности по контролю и оценке на уровне программ Управления по координации гуманитарных вопросов» (IED-12-001, OIOS-IED), Управление служб внутреннего надзора, 2012 год.

щих отчетах об аттестационных карточках²⁴. Поскольку эти различные источники были коллективно отмечены, высокий уровень финансовых, репутационных и программных рисков, сопряженных с деятельностью гуманитарной системы, требует сильного руководства, достаточной степени независимости и надлежащего уровня ресурсного обеспечения функции по оценке программы.

III. Вывод

56. Мандат УКГВ заключается в обеспечении своевременных, согласованных, скоординированных и принципиальных действий в связи со стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями и содействии переходу от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и устойчивому развитию. УКГВ выполнил все рекомендации УСВН, и имеющиеся данные указывают на то, что результаты достигнуты. Меры, предпринятые УКГВ в порядке выполнения рекомендаций, имели некоторые непосредственные положительные моменты, причем многие из них окажут воздействие в долгосрочном плане. В целях дальнейшего повышения его эффективности, УКГВ следует продолжать осуществлять рекомендуемые действия и адаптировать их по мере необходимости к меняющимся условиям, в которых оно осуществляет свою деятельность.

(Подпись) Хейди Мендоса
Заместитель Генерального секретаря
по службам внутреннего надзора
23 марта 2016 года

²⁴ В сбалансированной системе учета результатов образец оценок УКГВ имеет в целом хорошее качество, но отмечено, что повышение степени независимости его функции по оценке находилось «на этапе осуществления» и информация о его ресурсах «не доступна» (см. «Аттестационные карточки Секретариата Организации Объединенных Наций за 2012–2013 годы») (Задание № IED-15-009), Управление служб внутреннего надзора, 17 ноября 2015 года.

Приложение*

Замечания, полученные от Управления по координации гуманитарных вопросов

Спасибо за представление проекта заключительного доклада Управления служб внутреннего надзора о трехгодичном обзоре осуществления рекомендаций, вынесенных Комитетом по программе и координации относительно оценки Управления по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), а также за запрос относительно официальных комментариев моей Канцелярии.

Мы ценим возможность представить свои замечания по более раннему неофициальному проекту доклада. На этом этапе УКГВ хотело вынести следующие формальные замечания по рекомендации 3, содержащейся в докладе.

УКГВ, выступая в двойной роли организации, осуществляющей программу преобразований и координирующей ее осуществление от имени гуманитарного сообщества, посредством различных каналов неизменно оказывало поддержку проведению многочисленных межучрежденческих обзоров этой программы.

Эти мероприятия проводились регулярно и на всеобъемлющей основе, но при этом сохранялась их актуальность и оказывалась поддержка текущим гуманитарным операциям. Направленность обзоров в этот период варьировалась от регулярного анализа накопленного опыта и отслеживания результатов деятельности по ключевым стратегическим оперативным вопросам до совместных межучрежденческих полевых миссий и регулярных мероприятий по оказанию поддержки механизмам руководства гуманитарной деятельностью. Руководство проведением межучрежденческих обзоров также осуществлялось через посредство надзора за координацией межучрежденческих коллегиальных оперативных оценок реагирования третьего уровня и оказания прямой поддержки на местах со стороны Группы по программе преобразований высокого уровня, которая, выступая в двойной роли, действует под эгидой Группы директоров по вопросам чрезвычайных ситуаций Межучрежденческого постоянного комитета под председательством Директора Отдела координации и реагирования УКГВ. Одна из задач этих обзоров заключается в том, чтобы обеспечить учет гендерных аспектов и гендерный баланс, оказать коллегам на местах поддержку в выработке практических и ресурсосберегающих решений и поддерживать согласованный баланс представительства неправительственных организаций и Организации Объединенных Наций.

Сообщество гуманитарных организаций и доноров выразило директорам подразделений по чрезвычайным ситуациям УКГВ благодарность за их активное оперативное руководство осуществлением программы преобразований и поддержало открытый, объективный и практический подход, который они применяли для отслеживания прогресса и выявления областей, требующих общего внимания к вопросам поддержки гуманитарных операций, под руко-

* В настоящем приложении Управление служб внутреннего надзора представляет полный текст полученных от Управления по координации гуманитарных вопросов замечаний. Такая практика была введена в соответствии с резолюцией 64/263 Генеральной Ассамблеи в ответ на рекомендацию Независимого консультативного комитета по ревизии.

водством Председателя. Это следует отметить в контексте обзора рекомендации 3.

Я хотела бы воспользоваться этой возможностью, чтобы поблагодарить Вас и Ваших сотрудников за плодотворное сотрудничество в проведении обзора.
