

**Детский фонд Организации Объединенных Наций**

Исполнительный совет

Первая очередная сессия 2015 года

3–5 февраля 2015 года

Пункт 7(b) предварительной повестки дня**

Повышение предсказуемости реагирования ЮНИСЕФ на гуманитарные кризисы**Предложение относительно увеличения предельного объема Фонда для программ чрезвычайной помощи***Резюме*

В настоящем докладе Исполнительному совету представлена обновленная информация, касающаяся способности ЮНИСЕФ своевременно и эффективно реагировать на гуманитарные кризисы в условиях стремительно меняющейся глобальной обстановки. В докладе дается анализ основных тенденций в области финансирования гуманитарных операций, а также рассматривается характер использования ресурсов Фонда для программ чрезвычайной помощи (ФПЧП) с момента его создания в 1971 году. В последний раз Исполнительный совет провел обзор деятельности ФПЧП в 2006 году (E/LCEFF/2006/P/L.62), когда был пересмотрен двухгодичный предельный объем его ресурсов в размере 25 млн. долл. США с его увеличением до 75 млн. долл. США. Сегодня ФПЧП остается самым оперативным и самым гибким источником экстренного финансирования программ гуманитарной помощи при возникновении чрезвычайных ситуаций, не дожидаясь поступления ресурсов доноров. Тем не менее, с учетом огромного спроса механизм ФПЧП испытывает перебои в обеспечении возможности удовлетворять неотложные потребности в финансовых ресурсах.

* Переиздано по техническим причинам 6 января 2015 года.

** E/LCEFF/2015/1.



Несмотря на то, что объем финансирования программ гуманитарной помощи увеличился с 600 млн. долл. США в 2006 году почти до 1,2 млрд. долл. США в настоящее время, масштаб необходимого реагирования намного превосходит имеющиеся финансовые возможности. По состоянию на сегодняшний день, текущие финансовые потребности ЮНИСЕФ в рамках реализации глобального гуманитарного призыва, которые составляют 2,7 млрд. долл. США, могут быть профинансированы лишь на уровне менее 45 процентов.

Несмотря на рост числа гуманитарных кризисов, требующих немедленного выделения ресурсов, предельный объем ФПЧП оставался неизменным с 2006 года. Как результат, к августу 2014 года ресурсы Фонда были истощены до рекордно низкого уровня, составив немногим более 16 млн. долл. США.

С учетом беспрецедентного числа кризисов, которые происходят в сегодняшнем мире, Директор-исполнитель ЮНИСЕФ рекомендует Исполнительному совету утвердить увеличение предельного объема ФПЧП с 75 млн. долл. США на двухгодичный период до 75 млн. долл. США на одногодичный период, начиная с 2015 года. Такое увеличение будет финансироваться за счет регулярных ресурсов.

Увеличение предельного объема ФПЧП позволит ЮНИСЕФ продолжать обеспечивать мгновенное, предсказуемое и эффективное реагирование на неотложные потребности детей и их семей, оказавшихся в условиях гуманитарного кризиса.

I. Нынешняя обстановка в области проведения гуманитарных операций ЮНИСЕФ

1. Задача оказания гуманитарной помощи была четко обозначена в числе основных направлений работы ЮНИСЕФ и была включена в Стратегический план на период 2014-2017 годов и в матричную таблицу намеченных результатов. Организация твердо намерена добиваться еще более эффективного реагирования на кризисные ситуации, стремясь при этом наладить стыковку между программами гуманитарной помощи и программами развития за счет принятия более грамотных решений с учетом рисков, повышения жизнестойкости общин к бедствиям и укрепления готовности к гуманитарным катастрофам.

2. Роль и эффективность работы ЮНИСЕФ в области проведения гуманитарных операций были по-прежнему предметом недавних заявлений и обсуждений Исполнительного совета¹. В ходе брифингов Совет получал информацию о результатах, которые были достигнуты в 2012 и 2013 годах, об уроках, которые были извлечены из опыта работы по реагированию на кризис в регионе Африканского рога в 2011 году, и о функционировании установленных режимов, которые были усилены после внедрения процедур реагирования на чрезвычайные ситуации уровня 2 и уровня 3.

3. В 2013 году ЮНИСЕФ, работая вместе со своими партнерами, отреагировал на 289 гуманитарных ситуаций различной степени остроты в 83 странах. Для этих целей было развернуто 755 операций по оказанию гуманитарной помощи, включая 207 операций, проведенных силами привлекаемых партнеров из постоянного резерва, и потребовалось заключить около 1400 соглашений о партнерстве с организациями гражданского общества в странах, оказавшихся в кризисной ситуации.

4. В 2014 году был отмечен беспрецедентный рост гуманитарных кризисов. Год начался с необходимости реагирования на четыре крайне острые чрезвычайные ситуации, которые потребовали мобилизации усилий всей гуманитарной системы. Ими были тайфун Хайян, который обрушился на Филиппины в 2013 году; вспышка конфликта в Центральноафриканской Республике; разгул насилия в Южном Судане; и непрекращающийся конфликт в Сирийской Арабской Республике и последовавший гуманитарный кризис в связи наплывом беженцев в сопредельные страны. В конце октября 2014 года ЮНИСЕФ и гуманитарные учреждения продолжали свою работу приблизительно в 40 странах, в том числе в 11 странах, для которых требовалась мобилизация усилий всей системы, когда был объявлен режим уровня 3. Причем в последнем случае реагирование было связано с конфликтом в Ираке и вспышкой лихорадки Эбола в странах Западной Африки. К концу октября на всем земном шаре проводилось в общей сложности 556 операций по оказанию гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях.

5. В последнее время за счет осуществления мер реагирования удалось добиться значительных результатов. В Центральноафриканской Республике, где насчитывается 28 000 детей в возрасте до пяти лет, страдающих острым недо-

¹ Тематическое обсуждение задач ЮНИСЕФ в ситуациях гуманитарного кризиса (E/ICEF/2014/CRP.4), состоявшееся 17 января 2014 года, и вступительное заявление Директора-исполнителя ЮНИСЕФ на второй очередной сессии 2014 года, состоявшейся 9–12 сентября 2014 года.

еданием, терапевтическая помощь была оказана 61 проценту детей этой целевой группы, причем расчетный показатель выздоровления составил 81 процент. Более 80 процентов детей в возрасте до пяти лет (235 000 человек), принадлежащих к целевой группе ЮНИСЕФ, прошли вакцинацию от кори и 69 процентов охваченного целевого населения (1,4 миллиона человек) получили доступ к основным медицинским услугам и лекарственным препаратам в пострадавших районах. В Ираке, более 762 000 жителей, пострадавших от конфликта, получили доступ к чистой воде (25 процентов от целевого показателя) и более 345 000 человек получили доступ к улучшенным системам санитарии (выше целевого показателя). Более 200 000 детей в возрасте до пяти лет прошли вакцинацию от полиомиелита (67 процентов от целевого показателя). В Южном Судане, примерно 600 000 детей в возрасте от 6 месяцев до 15 лет прошли вакцинацию от кори, при целевом показателе на уровне 1,3 миллиона человек. Благодаря более пристальному вниманию, которое уделяется мероприятиям в области улучшения питания, более 55 000 детей в возрасте от 6 до 69 месяцев, страдающих острым недоеданием, смогли получить лечебную помощь.

II. Тенденции в области финансирования гуманитарных операций ЮНИСЕФ

6. В период с 2006 года объем финансовых потребностей ЮНИСЕФ в рамках реализации гуманитарного призыва возрос более чем в три раза, увеличившись примерно с 800 млн. долл. США до 2,7 млрд. долл. США на конец октября 2014 года. Даже в течение календарного года зачастую возникают непредвиденные гуманитарные потребности, требующие дополнительного финансирования. Так, например, в январе 2014 года общий объем потребностей ЮНИСЕФ в рамках гуманитарного призыва составил 2,1 млрд. долл. США, а к октябрю этот показатель возрос до 2,7 млрд. долл. США. Такой рост был обусловлен неожиданным возникновением чрезвычайных ситуаций, таких как вспышка лихорадки Эбола и обострение кризисов в Центральноафриканской Республике, Ираке и Южном Судане.

7. Объем гуманитарных поступлений тоже вырос, увеличившись с 600 млн. долл. США в 2006 году до около 1,2 млрд. долл. США на данный момент в 2014 году. Несмотря на это, организация была не в состоянии угнаться за ростом потребностей. Даже на чрезвычайные ситуации с приоритетным уровнем 3 объем финансирования по состоянию на конец октября 2014 года имел дефицит в размере 54 процентов. Кроме того, финансирование приобретает все более адресный характер, когда ресурсы предоставляются под конкретные кризисные ситуации, а значит становится менее гибким. Так, например, в 2010 году был отмечен резкий рост объема финансирования программ гуманитарной помощи, который увеличился с 663 млн. долл. США в 2009 году до 1,02 млрд. долл. США в 2010 году. Тем не менее, такой рост был во многом обусловлен землетрясением на Гаити. Не так давно, тоже отмечалось значительное увеличение объема финансирования программ гуманитарной помощи, с 837 млн. долл. США в 2012 году до 1,3 млрд. долл. США в 2013 году, главным образом в результате тайфуна Хайян, обрушившегося на Филиппины, и из-за кризиса, охватившего Сирийскую Арабскую Республику и сопредельные страны. Кроме того, даже в составе тематических гуманитарных взносов, доля нецелевого назначения, обеспечивающая максимальную гибкость, значительно

снизилась, упав с 5,3 млн. долл. США в 2012 году до 2,6 млн. долл. США в 2013 году, а по состоянию на октябрь 2014 года этот показатель составил лишь 331 000 долл. США.

8. Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ) является одним из самых предсказуемых источников финансирования программ гуманитарной помощи, как при острых, так и при хронических чрезвычайных ситуациях, и служит важнейшим инструментом сглаживания серьезных финансовых дефицитов в межучрежденческом механизме сотрудничества по реализации задач гуманитарного призыва. В 2013 году СЕРФ был четвертым по величине взноса донором программ гуманитарной помощи ЮНИСЕФ. Тем не менее, ему не удалось угнаться за темпами роста гуманитарных потребностей. В период с 2006 года, несмотря на сохранение доли СЕРФ в объеме ресурсов, выделенных на программы ЮНИСЕФ, на стабильном уровне в объеме 25 процентов, доля СЕРФ в покрытии общих финансовых потребностей ЮНИСЕФ снизилась, сократившись с 7 процентов в 2006 году до 4 процентов в 2013 году. Главным механизмом страновых отделений по мобилизации чрезвычайной помощи в течение первых дней после возникновения кризиса по-прежнему остается Фонд для программ чрезвычайной помощи (ФПЧП).

III. Фонд для программ чрезвычайной помощи как механизм экстренного финансирования мероприятий ЮНИСЕФ по реагированию на вспышки кризисов

9. Одной из наиболее серьезных проблем при реагировании на внезапное ухудшение гуманитарной обстановки в той или иной стране является обеспечение необходимых финансовых ресурсов для оперативного развертывания персонала, закупки материалов и налаживания рабочих процессов. Способность обеспечить быстрое развертывание гуманитарных операций на местах, направленных на спасение жизни наиболее уязвимых детей, имеет решающее значение.

10. С учетом сказанного, ЮНИСЕФ, с одобрения Исполнительного совета, имеет в своем распоряжении два механизма экстренного финансирования принимаемых мер при наступлении гуманитарного кризиса: а) представители наделены правом перераспределять ограниченный объем регулярных ресурсов для удовлетворения неотложных потребностей; и б) представители могут запросить ресурсы Фонда для программ чрезвычайной помощи в целях «заблаговременного финансирования» мероприятий по оказанию неотложной и экстренной гуманитарной помощи.

11. Фонд для программ чрезвычайной помощи (ФПЧП) был создан в 1971 году (первоначально он назывался Чрезвычайным резервным фондом) и был предназначен для обеспечения оперативного и эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации. ФПЧП по-прежнему служит эффективным средством для своевременного предоставления отделениям ЮНИСЕФ необходимых финансовых ресурсов и позволяет ЮНИСЕФ запустить механизм реагирования на кризисы, не дожидаясь поступления ресурсов от доноров. Сегодня ФПЧП остается самым оперативным, самым надежным и самым гибким источником экстренного финансирования мер реагирования при возникновении чрезвычайных ситуаций.

12. ФПЧП финансируется за счет регулярных ресурсов. Финансовые ресурсы по линии ФПЧП выделяются главным образом пострадавшим странам на основе принципа возмещения капитала за счет ожидаемых поступлений доноров в порядке внесения ими взносов на реализацию гуманитарных призывов. Первоначально ФПЧП был учрежден с предельным объемом финансовых ресурсов в размере 25 млн. долл. США на двухгодичный период. В 2006 году Исполнительный совет одобрил увеличение предельного объема ресурсов до 75 млн. долл. США на двухгодичный период², признав необходимость укрепления потенциала ЮНИСЕФ обеспечивать эффективное, предсказуемое и своевременное реагирование на потребности детей и женщин, оказавшихся в условиях чрезвычайной гуманитарной ситуации.

13. В период 2008-2013 годов для финансирования мер немедленного реагирования ЮНИСЕФ на гуманитарные кризисы по линии ФПЧП было выделено более 355 млн. долл. США. Страны смогли возместить 68 процентов от указанного общего объема. Остальная сумма в размере около 113 млн. долл. США была зачислена в счет регулярных ресурсов как взнос ЮНИСЕФ на цели выполнения организацией Основных обязательств в отношении детей в чрезвычайных ситуациях.

14. Полезность и успешное внедрение механизма распределения ресурсов ФПЧП в целях укрепления потенциала ЮНИСЕФ осуществлять гуманитарные операции были признаны и утверждены в качестве важной оперативной меры, позволяющей задействовать общеорганизационные протоколы в случае возникновения чрезвычайных ситуаций уровня 2 и 3. В ЮНИСЕФ установлены упрощенные стандартные оперативные процедуры перехода на режим работы в чрезвычайных ситуациях уровня 2 и 3, которые предусматривают применение принципа «подстраховки»³ при выделении по линии ФПЧП ресурсов странам, оказавшимся в чрезвычайных ситуациях. Для чрезвычайных ситуаций уровня 3 на цели реагирования предусмотрено автоматическое выделение ресурсов в размере 4 млн. долл. США, помимо дополнительного выделения 1 млн. долл. США по правилу «подстраховки» на развертывание работы Группы немедленного реагирования. Для чрезвычайных ситуаций уровня 2 на цели реагирования предусмотрено автоматическое выделение ресурсов в размере 2 млн. долл. США.

15. В течение двухгодичного периода 2012-2013 годов по линии ФПЧП было выделено в общей сложности 108,4 млн. долл. США для оказания помощи 42 странам в виде экстренного предоставления столь необходимых финансовых ресурсов в порядке реагирования ЮНИСЕФ на гуманитарные ситуации. Почти 51,1 млн. долл. США из общего объема финансовых ресурсов ФПЧП на двухгодичный период (47 процентов) было выделено страновым отделениям в рамках реагирования на чрезвычайную ситуацию уровня 3, возникшую в Сирийской Арабской Республике. Например, в начале января 2013 года в связи с резким обострением ситуации в Сирийской Арабской Республике и сопредель-

² Решение 2006/16 от 8 сентября 2006 года «Об укреплении способности ЮНИСЕФ реагировать на чрезвычайные ситуации».

³ Принцип «подстраховки», который применяется в ЮНИСЕФ, определен в Общеорганизационных процедурах перехода на режим работы в чрезвычайной ситуации (CF/EXD/2011-01) от 21 марта 2011 года следующим образом: «Организация предпочитает ошибиться в развертывании излишнего потенциала и мобилизации излишнего объема ресурсов на реагирование, даже если после проведения гуманитарной операции окажется, что в этом не было необходимости».

ных странах, в условиях постоянного перемещения населения и несмотря на решительные усилия добиться получения государственных и частных поступлений на цели реагирования, в финансовых потребностях на 2013 год образовался дефицит ресурсов в размере 80 процентов. В этот критический момент по линии ФПЧП было выделено немногим более 11 млн. долл. США, которые позволили продолжить оказание помощи в обеспечении жизненно важного водоснабжения, санитарии и гигиены (WASH) с охватом более 10 миллионов человек и в проведении вакцинации с охватом более 2 миллионов человек в Сирийской Арабской Республике. В Ираке, Иордании и Ливане выделенные ресурсы помогли осуществлять программы WASH, проекты отвода сточных вод и удаления отходов в лагерях для беженцев, а также программы WASH в школах.

16. В 2014 году, первом году нынешнего двухгодичного периода, увеличение спроса на ресурсы ФПЧП стало оправданием для выделения 70,8 млн. долл. США на гуманитарные нужды 17 стран. В результате использования этих средств в августе 2014 года его ресурсы были истощены до рекордно низкого уровня, составившего немногим более 16 млн. долл. США. По состоянию на октябрь 2014 года около 90 процентов общего объема ресурсов ФПЧП – 64 млн. долл. США были использованы для финансирования гуманитарных мероприятий в чрезвычайных ситуациях уровня 3 и включали предоставление финансовых ресурсов с использованием правила «подстраховки» Центральноафриканской Республике, Ираку, Южному Судану и странам, пораженным кризисом Эболы. Остальная часть ресурсов, выделенных на 2014 год, была направлена в поддержку мер реагирования на внезапное возникновение чрезвычайных ситуаций, в частности кризисов на Тихоокеанских островах, в Юго-Восточной Европе, Государстве Палестина и в Украине, куда не поступают финансовые ресурсы доноров. ФПЧП играет решающую роль в достижении результатов в этих регионах. В Газе, например, было выделено 3,5 млн. долл. США для начала срочного ремонта школ и восстановления объектов водоснабжения, санитарии и гигиены; закупки средств первой необходимости в области охраны здоровья, питания, гигиены и учебных материалов; предоставления основных услуг, включая защиту детей и их опекунов, которыми смогли воспользоваться сотни тысяч людей. В Украине, финансирование по линии ФПЧП позволило создать координационные структуры в области предоставления защиты населению с охватом 380 000 людей, из которых третью часть составляют дети.

17. В таких странах, как Южный Судан, ФПЧП выступает в роли главного финансового инструмента по приведению в действие Механизма быстрого реагирования, с помощью которого примерно 557 000 людей, живущих в отделенных и замкнутых районах, включая 116 000 детей в возрасте до пяти лет, получают жизненно необходимую помощь.

IV. Поддержание потенциала в обеспечении предсказуемости незамедлительного реагирования ЮНИСЕФ

18. Несмотря на увеличение числа гуманитарных кризисов и с учетом расширения масштабов реагирования, предельный объем финансовых ресурсов ФПЧП оставался на уровне 75 млн. долл. США на двухгодичный период с 2006 года. Анализ нынешних тенденций указывает на то, что объем необходи-

мой гуманитарной помощи будет продолжать расти. Такая динамика роста будет и дальше подрывать потенциал ЮНИСЕФ в обеспечении немедленного и эффективного реагирования на потребности детей и их семей, оказавшихся в условиях гуманитарного кризиса.

19. С учетом беспрецедентного масштаба распространения чрезвычайных ситуаций, которые происходят в современном мире, ЮНИСЕФ предлагает увеличить предельный объем ФПЧП с 75 млн. долл. США на двухгодичный период до 75 млн. долл. США на одногодичный период, начиная с 2015 года.

20. Это увеличение объема ФПЧП будет покрыто за счет поступления регулярных ресурсов. Поскольку прогноз указывает на увеличение объема регулярных ресурсов в предстоящие годы, такое расширение ресурсной базы не приведет к сокращению поступлений регулярных ресурсов в страны. При этом следует заметить, что все ресурсы, выделяемые по линии ФПЧП, направляются в поддержку стран, оказавшихся в условиях кризиса.

21. Увеличение предельного объема ФПЧП позволит ЮНИСЕФ и дальше обеспечивать немедленное, предсказуемое и эффективное реагирование на неотложные гуманитарные потребности детей и их семей.

V. Проект решения

22. ЮНИСЕФ рекомендует Исполнительному совету принять следующий проект решения:

Исполнительный совет

1. *принимает к сведению* предложение относительно увеличения предельного объема Фонда для программ чрезвычайной помощи ЮНИСЕФ (E/ICEF/2015/P/L.4);

2. *предлагает* ЮНИСЕФ продолжать укреплять свой внутренний потенциал и координацию своих усилий с национальными правительствами, соответствующими подразделениями системы Организации Объединенных Наций и структурами гражданского общества в целях обеспечения эффективного, предсказуемого и своевременного реагирования на стихийные бедствия, а также на возникающие сложные чрезвычайные ситуации;

3. *утверждает* увеличение предельного объема Фонда для программ чрезвычайной помощи до 75 млн. долл. США на одногодичный период, начиная с 2015 года, подлежащее покрытию за счет поступления регулярных ресурсов, с целью повысить способность ЮНИСЕФ обеспечивать немедленное, эффективное и предсказуемое реагирование на потребности детей и женщин, оказавшихся в условиях гуманитарного кризиса.