

**Детский фонд Организации Объединенных Наций**

Исполнительный совет

Первая очередная сессия 2018 года

6–8 февраля 2018 года

Пункт 9 предварительной повестки дня*

**На пути к повышению эффективности мер
реагирования в чрезвычайных ситуациях: обобщение
оценок гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в 2010–
2016 годах****Основные положения*****Резюме*

По всему миру более полумиллиарда детей проживают в странах, подверженных конфликтам и стихийным бедствиям. В слишком многих частях света дети и молодые люди оказались в плену чрезвычайных ситуаций, которые ставят их жизнь и благосостояние под угрозу и слишком часто забирают эти молодые жизни. ЮНИСЕФ играет значительную роль в усилиях международного сообщества, направленных на решение проблем, которые возникают в чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера. В 2016 году расходы ЮНИСЕФ на оказание гуманитарной помощи составили почти половину от его суммарных расходов на страновом уровне.

За последние годы ЮНИСЕФ вел упорную работу по совершенствованию мер поддержки и услуг, которые он предоставляет детям и общинам, пострадавшим в чрезвычайных ситуациях. Результаты оценок вносят свой вклад в эти усилия и помогают ЮНИСЕФ осваивать накопленный опыт и наращивать свою способность реагировать на чрезвычайные ситуации быстро и эффективно. В период 2016–2017 годов Управление по вопросам оценки ЮНИСЕФ обобщило 30 оценок гуманитарной деятельности, предпринятых с 2010 года по 2016 год. В настоящем докладе содержится вдохновляющая история прогресса и улучшений.

* E/ICEF/2018/1.

** Основные положения доклада об оценке распространяются на всех официальных языках. Полный текст доклада на английском языке размещен на веб-сайте Управления по вопросам оценки ЮНИСЕФ (см. приложение).



ЮНИСЕФ выглядит как организация, освоившая накопленный опыт и адаптировавшая свой подход с тем, чтобы действовать быстрее и эффективнее и одновременно вносить свой вклад в более широкие реформы гуманитарной системы. Благодаря работе в ключевых секторах и во многих районах мира в интересах детей были достигнуты важные результаты. Вместе с тем, по-прежнему сохраняется ряд слабых сторон, и в настоящем докладе подводятся итоги и выдвигаются рекомендации, призванные содействовать дальнейшему совершенствованию подхода и результатов деятельности организации в момент, когда весь мир сталкивается с громадными проблемами гуманитарного характера.

I. Введение

1. Последнее десятилетие было отмечено беспрецедентными изменениями гуманитарной ситуации. Происходящие одновременно комплексные и затяжные чрезвычайные ситуации привели к громадному увеличению численности незащищенных детей. В 1990-е годы в течение каждого отдельно взятого года примерно 66 миллионов детей проживали в странах, охваченных вооруженными конфликтами, насилием, стихийными бедствиями и непрекращающимися кризисами. Согласно оценкам, в 2016 году это число выросло до 535 миллионов — почти четверти от общемировой численности детей.¹ Прогнозируется, что к 2018 году половина малообеспеченных слоев населения мира будет жить в условиях нестабильности.²

2. В то же время глобальная гуманитарная система претерпела кардинальные изменения. После выявления слабых сторон³ мер международного реагирования на чрезвычайные ситуации в 2010 году, гуманитарная система преследует цель повышения эффективности руководства, усиления координации и укрепления подотчетности в процессе осуществления гуманитарных мероприятий. Будучи одним из ведущих субъектов гуманитарной деятельности, ЮНИСЕФ играет решающую роль в этих глобальных гуманитарных реформах.

3. Столкнувшись со стремительно растущими потребностями, организация увеличила свои расходы на оказание гуманитарной помощи с немногим более 900 млн долл. США в 2012 году до 2,1 млрд долл. США в 2015 году.⁴ Столь значительные расходы повлекли за собой повышенное внимание организации к совершенствованию систем и концепций обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них. Были также активизированы призывы к ЮНИСЕФ выдвинуть задачу освоения накопленного опыта гуманитарной деятельности на первый план и обеспечить свою подотчетность в этом отношении.

4. Настоящий обобщающий доклад сводит воедино выводы по итогам 30 оценок гуманитарной деятельности. Они охватывают период с 2010 года, когда ЮНИСЕФ получил формативный опыт практической работы по преодолению последствий землетрясения на Гаити и наводнений в Пакистане, и вплоть до окончания 2016 года, когда была проведена оценка его мер реагирования на вспышку лихорадки Эбола и кризисные ситуации в Центральноафриканской Республике.

5. В ходе настоящего обобщения были поставлены три вопроса:

- a) Как ЮНИСЕФ проявил себя в гуманитарной деятельности периода 2010–2016 годов, и каким образом он совершенствовал свою работу с течением времени?
- b) Какие факторы способствовали или препятствовали улучшениям?
- c) Какие уроки могут быть извлечены, и какие меры по улучшению могут быть предприняты в будущем?

¹ ЮНИСЕФ: «Почти четверть детей мира живут в странах, пострадавших от конфликтов и стихийных бедствий», доклад ЮНИСЕФ «Humanitarian action for children 2017» («Гуманитарная деятельность в интересах детей, 2017 год»).

² Chandu, L., N. Ledlie and V. Penciakova, “The final countdown: prospects for ending extreme poverty by 2030” («Обратный отсчет: перспективы искоренения крайней нищеты к 2030 году») (интерактивный материал), 24 апреля 2013 года, Институт Брукингса, Вашингтон, округ Колумбия, США. Размещено по адресу: www.brookings.edu/research/interactives/2013/ending-extreme-poverty.

³ Grünewald, F. and A. Binder, “Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake” («Межучрежденческая оценка ситуации на Гаити в режиме реального времени: 3 месяца после землетрясения»), Groupe URD and Global Public Policy Institute, 2010.

⁴ Источник: внутренние данные по расходам ЮНИСЕФ.

6. Настоящий обобщающий доклад, обновляющий итоги аналогичной работы, проведенной в 2013 году, преследует цель содействия повышению уровня подотчетности, внесения вклада в освоение накопленного опыта и оказания помощи ЮНИСЕФ в решении его гуманитарных задач в интересах уязвимых детей, которым он служит.

II. Организационная схема гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ

7. Хотя реформы гуманитарной системы начались в 2005 году, 2010 год стал рубежом в деятельности гуманитарного сообщества. Меры чрезвычайного реагирования на кризисные ситуации на Гаити и в Пакистане обнажили критически важные недостатки и пробелы в координации действий в крупномасштабных и комплексных чрезвычайных ситуациях. Коллективный практический опыт стал пусковым механизмом разработки Повестки дня преобразований, которая привела к крупным изменениям в порядке осуществления, организации и структурирования мер гуманитарного реагирования. В 2014 году Основной стандарт качества и подотчетности в гуманитарной деятельности⁵ был принят многими гуманитарными организациями.⁶

8. В июне 2016 года на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам были рассмотрены такие темы, как финансирование гуманитарной деятельности; преодоление разрыва между гуманитарной помощью и содействием развитию; усиление ответственности на местах за реализацию мер реагирования; и подотчетность перед пострадавшим населением (ППН). В итоговых документах этого Саммита была закреплена Базовая договоренность в отношении гибкого и надлежащего финансирования.

9. В то же самое время ЮНИСЕФ приступил к осуществлению своих собственных общеорганизационных реформ. В 2010 году он опубликовал свои пересмотренные Основные обязательства в отношении детей в ходе гуманитарных акций (ООД),⁷ которые формируют центральные рамочные основы программ в его гуманитарной деятельности. Будучи основанными на международно признанных правах человека, в частности на Конвенции о правах ребенка, и международном гуманитарном праве, ООД определяют оперативные обязательства в отношении гуманитарной деятельности, возглавляемой ЮНИСЕФ. Они могут быть применены в острых и затяжных гуманитарных ситуациях, а их секторально ориентированные обязательства по программам определяют минимальный уровень достижений, которые надлежит обеспечить в интересах всех детей, затронутых чрезвычайной ситуацией. ООД призваны способствовать более широкой межучрежденческой кластерной координации.

10. Другие реформы, реализуемые, в частности, после проведения критической оценки мер реагирования ЮНИСЕФ на чрезвычайную ситуацию на Гаити в 2010 году,⁸ включали:

⁵ Основной стандарт качества и подотчетности в гуманитарной деятельности содержит девять обязательств, которым организации и отдельные лица, участвующие в мерах по гуманитарному реагированию, могут следовать с тем, чтобы повысить качество и эффективность предоставляемой ими помощи. Этот стандарт был призван прояснить обязанности гуманитарных работников, упростить осуществление гуманитарных стандартов и способствовать повышению качества мер гуманитарного реагирования.

⁶ ЮНИСЕФ заявил о своей приверженности соблюдению Основного стандарта гуманитарной деятельности на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в 2016 году.

⁷ ЮНИСЕФ, *Основные обязательства в отношении детей в ходе гуманитарных акций*, 2010 г.

⁸ ЮНИСЕФ, *Независимый обзор мер оперативного реагирования ЮНИСЕФ в январе 2011 года на землетрясение на Гаити*, 2011 г.

а) Возобновление процесса ускоренного набора персонала в случае чрезвычайных ситуаций, отсутствие которого серьезно воспрепятствовало расширению масштаба принимаемых мер на Гаити;⁹

б) Создание новых структур реагирования в чрезвычайных ситуациях, общие рамочные основы которых были заложены в Общеорганизационной процедуре перехода к режиму работы в условиях чрезвычайных ситуаций, введенной в действие в марте 2011 года,¹⁰ в том числе в Упрощенных стандартных оперативных процедурах (УСОП) для чрезвычайных ситуаций Уровня 3;¹¹

с) Ввод в действие показателей контроля за результатами гуманитарной деятельности (КРГД) в целях создания благоприятных условий для систематического общеорганизационного измерения эффективности мер реагирования на чрезвычайные ситуации.

11. Инициатива по укреплению гуманитарной деятельности, реализованная в 2013–2014 годах, позволила доработать эти новые системы. Примеры изменений включают:

а) новые руководящие указания в сфере кластерной координации, обеспечения готовности и оказания помощи детям, оказавшимся в условиях вооруженного конфликта;

б) укрепление системы профессионального обучения лидерским навыкам в области гуманитарной деятельности;

с) более упорядоченную систему набора персонала в условиях чрезвычайных ситуаций.

12. В 2013 году были введены в действие УСОП Уровня 2, призванные обеспечить принятие мер в крупномасштабных чрезвычайных ситуациях, не достигающих пороговых значений Уровня 3. УСОП Уровня 3 были пересмотрены в 2015 году по завершении реализации Инициативы по укреплению гуманитарной деятельности. Со времени их разработки, эти усиленные процедуры были апробированы во многих различных чрезвычайных ситуациях, включая связанные с конфликтом кризисы в Центральноафриканской Республике и Южном Судане в 2013 году; стихийное бедствие, порожденное тайфуном «Хайян» на Филиппинах в том же году; действия повстанцев, с которыми столкнулся Ирак в 2014 году; и комплексную и затяжную чрезвычайную ситуацию регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике, которая продолжается с 2011 года. Применение новых процедур в этих различных ситуациях позволило накопить значительный практический опыт и многому научиться.

III. Сфера охвата оценок гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ

13. В дополнение к оценке ЮНИСЕФ анализирует свою гуманитарную деятельность посредством извлечения уроков и проведения обзоров.¹² Вместе с тем, в условиях вы-

⁹ Enrico Leonardi, Jessica Alexander, and David Bassiouni, “Review of the fast track recruitment process”, Отдел людских ресурсов ЮНИСЕФ, 2013 г.

¹⁰ Исполнительная директива CF/EXD/2011-001, 21 марта 2011 года, «Общеорганизационная процедура ЮНИСЕФ по переходу к режиму работы в условиях чрезвычайных ситуаций».

¹¹ Исполнительная директива CF/EXD/2012-001, 1 марта 2012 года, «Упрощенные стандартные оперативные процедуры (УСОП), относящиеся к Общеорганизационной процедуре ЮНИСЕФ по переходу к режиму работы в условиях чрезвычайных ситуаций».

¹² Для обеспечения того, чтобы обобщение оценок было сбалансировано такими вспомогательными фактическими данными, отдельное обобщение работы, не связанной с оценками, стало средством проверки результатов настоящего анализа. Работа, не связанная с

движения на первый план как подотчетности, так и освоения накопленного опыта, проведение оценок позволяет сформировать чрезвычайно надежную фактологическую базу. В этом разделе доклада описывается сфера охвата оценок гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в период 2010–2016 годов.

14. Общеорганизационные системы ЮНИСЕФ дают основания предположить наличие «пусковых механизмов» проведения оценок его гуманитарной деятельности. В соответствии с Политикой в области оценки 2013 года, эти пусковые механизмы включают масштабность (при принятии мер реагирования на крупные чрезвычайные ситуации гуманитарного характера) и/или объем расходов (в случаях расходования более чем 10 млн долл. США по каждому из компонентов конечных результатов осуществления программы). Наряду с этим, УСОП Уровня 3 включают оценку в состав цикла осуществления программы.

15. К оценкам по заказу ЮНИСЕФ, которые охватывали темы, варьирующиеся от обеспечения готовности до мер реагирования и восстановления, относились 76 из 623 оценок или оценочных документов, выпущенных в период 2010–2016 годов.¹³ Двенадцать крупных оценок гуманитарной деятельности охватили более половины — 53 процента (1,57 млрд долл. США) — совокупного объема расходов на оказание гуманитарной помощи в порядке реагирования на чрезвычайные ситуации Уровня 2 и Уровня 3 (3 млрд долл. США), тем самым покрывая значительную часть расходов ЮНИСЕФ.

Резюме

16. На данный момент большинство секторов исследованы надлежащим образом, причем наибольшее внимание при проведении автономных оценок по конкретным секторам уделялось сфере образования. Сфера здравоохранения охватывалась, по большей части, многосекторальными оценками. Единственной чрезвычайной ситуацией в сфере здравоохранения за рассматриваемый период, которая подверглась оценке «в чистом виде», стала вспышка лихорадки Эбола в Западной Африке, ставшая предметом автономной оценки.

17. 76 оценок гуманитарной деятельности были предприняты во всех семи регионах, в которых ЮНИСЕФ ведет свою работу. В их рамках были рассмотрены шесть из семи секторов, предусмотренных в Стратегическом плане ЮНИСЕФ на 2014–2017 годы,¹⁴ причем немногим более половины из них охватывали многосекторальные меры гуманитарного реагирования. Чрезвычайные ситуации, порожденные стихийными бедствиями, относились к числу чрезвычайных ситуаций, которым было посвящено наибольшее число оценок, а за ними следовали чрезвычайные ситуации, связанные с конфликтами. Наряду с этим, значительная пропорциональная доля оценок гуманитарной деятельности охватывала глобальные подходы или системы, имеющие отношение к чрезвычайным ситуациям.

18. Возможно, по причине пусковых механизмов проведения оценок, с 2012 года все меры реагирования Уровня 3 и большинство мер реагирования Уровня 2 были подвергнуты оценке либо в рамках межучрежденческого исследования, либо в рамках исследования деятельности ЮНИСЕФ.¹⁵ Проведение большей части этих оценок заказы-

оценками, обеспечила получение знаний более оперативного характера по сравнению с выводами, содержащимися в официальных оценках.

¹³ Число оценок среди всех докладов, опубликованных в Базе данных об оценках и исследованиях ЮНИСЕФ, приводится по состоянию на ноябрь 2016 года.

¹⁴ За исключением проблемы ВИЧ/СПИДа в чрезвычайных ситуациях, по которой не имеется никаких оценок.

¹⁵ Межучрежденческая оценка мер гуманитарного реагирования в Ираке была запланирована, но затем приостановлена. Чрезвычайные ситуации в районе Нигерии и в Йемене были

валось централизованно, а не страновыми или региональными отделениями. Таким образом, основная часть гуманитарной деятельности в ситуациях, не достигающих Уровня 2 или Уровня 3, остается вне процесса оценки. Несмотря на наличие общеорганизационных пусковых механизмов, ЮНИСЕФ зависит от готовности и способности страновых и региональных отделений взяться за проведение оценки гуманитарной деятельности.

19. В обобщающем докладе было сделано заключение о том, что ЮНИСЕФ может получить значительную дополнительную пользу в результате увязки мер реагирования в тесно связанных секторах во время одного и того же кризиса. Например, в 2015 году были проведены две оценки мер чрезвычайного реагирования в Иордании, охватывавшие два взаимосвязанных сектора (образование и защита детей). Ни в первой, ни во второй из них не содержится ссылок на результаты другой оценки, равно как и не приводятся явно выраженные взаимосвязи между тесно связанными секторами.

20. В оценках, проанализированных в ходе обобщения, вопросы соблюдения ООД не рассматривались точно так же, как и в обобщении 2013 года, равно как и не был проведен анализ приверженности международным гуманитарным принципам,¹⁶ что в 2016 году было также отмечено Группой Организации Объединенных Наций по оценке в ее рабочем документе, озаглавленном «Учет гуманитарных принципов в сфере оценки».

IV. Подготовка обобщения и ограничения

21. Настоящий обобщающий доклад был подготовлен по выборке в составе 30 оценок из более широкой совокупности, включающей 76 оценок, на основе следующих критериев:

а) рассматривались только документы с явно выраженным оценочным подходом. Это позволило исключить, например, обзоры, отчеты о результатах научных исследований и другие материалы, такие как документы об извлеченных уроках;

б) рассматривались только доклады, получившие по меньшей мере оценку «удовлетворительно» согласно механизму обеспечения качества оценок, принятому в ЮНИСЕФ,¹⁷ с тем чтобы обеспечить достаточный уровень обоснованности и надежности фактических данных.

22. Две другие формы представления фактических данных обеспечивали соблюдение принципов триангуляции:

а) межучрежденческие оценки гуманитарной деятельности, которые служили источником фактических данных по общесистемным мерам реагирования, но не держали информации о конкретной деятельности ЮНИСЕФ;¹⁸

б) доклад 2017 года, озаглавленный «Освоение накопленного опыта гуманитарной деятельности: обобщение не связанных с оценкой документов по гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в период 2010–2016 годов», сводящий воедино фактические данные из обзоров и других соответствующих источников.

подвергнуты оценке в недавнем времени, но отчеты по ним не были выпущены в сроки, позволяющие включить их в настоящее обобщение. Меры реагирования Уровня 2 на бури, разразившиеся над тихоокеанскими островами, не подвергались официальной оценке.

¹⁶ Гуманность, нейтральность, беспристрастность и независимость.

¹⁷ Система надзора за докладами о глобальной оценке ЮНИСЕФ; с подробной информацией можно ознакомиться по адресу: unicef.org/evaluation/index_GEROS.html.

¹⁸ На данный момент проведены в отношении кризисных ситуаций в Центральноафриканской Республике, в результате тайфуна «Хайян» и в Южном Судане.

23. Эти 30 оценок охватывают все крупные чрезвычайные ситуации, в связи с которыми ЮНИСЕФ принимал меры реагирования, начиная с 2010 года, за исключением чрезвычайных ситуаций в Ираке, Южном Судане и районе Африканского Рога, которые были рассмотрены или планировались к рассмотрению посредством проведения межучрежденческих оценок.

Процесс

24. Указанные 30 оценок были рассмотрены систематическим образом путем последовательного извлечения ключевых выводов, которое обеспечивалось применением рамочной основы анализа¹⁹, включающей оценочные критерии актуальности, эффективности, действенности, согласованности и координации, а также других областей, представляющих интерес с точки зрения анализа. Затем в отношении отдельно взятых элементов данных применялся метод оценки качества второго слоя информации. Фактическим данным присваивалась определенная категория обоснованности и надежности по шкале от 1 (низкая) до 4 (высокая), и в рассмотрение включались только надежные фактические данные — получившие балльную оценку не ниже 2. Этот подход позволил обеспечить явно выраженную убедительность фактологической базы каждого из выводов.

Таблица 1.

Характеристики проанализированных оценок.

<i>Ключевые характеристики</i>	<i>Число оценок</i>
Оценка глобальных систем оперативной деятельности	3
Оценка глобальных подходов или ключевых гуманитарных функций ЮНИСЕФ	4
Оценка многострановых мер реагирования	5
Оценка мер реагирования в пределах одной страны	18
Всего	30

Ограничения

25. К основным ограничениям обобщающего анализа относятся: а) его зависимость от фактических данных, приводимых в анализируемых оценках; и б) рассматриваемый период 2010–2016 годов, что сокращает возможности показа примеров общеорганизационных изменений в рамках ЮНИСЕФ, которые пока еще не нашли своего отражения в оценках. Тем не менее, широта и глубина фактологической базы — 30 высококачественных оценок, проведенных на протяжении шести лет — позволяют представить в обобщающем докладе точное отражение результатов гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в период 2010–2016 годов.

¹⁹ С более подробным описанием данной методологии можно ознакомиться в приложении 2, содержащем полный текст обобщающего доклада «На пути к повышению эффективности мер реагирования в чрезвычайных ситуациях: обобщение оценок гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в 2010–2016 годах».

V. Выводы

A. Актуальность гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ с точки зрения удовлетворения гуманитарных потребностей

Недостатки в определении приоритетов анализа потребностей в рамках гуманитарной деятельности

26. Несмотря на имеющиеся фактические данные об информационно-пропагандистской работе ЮНИСЕФ в страновых группах системы Организации Объединенных Наций в отношении необходимости проведения многокластерных первоначальных быстрых оценок (МКПБО), рассмотренные оценки отражали сохраняющиеся недостатки в их оперативного осуществления. В обобщении 2013 года были выявлены слабые стороны оценок потребностей, проводимых ЮНИСЕФ, в частности то, что они вообще не проводились, оставались незавершенными или обеспечивали только общеситуационный анализ.

27. В 2017 году оценка потребностей находилась в центре внимания в 14 из 30 оценок; в 4 из этих оценок была с удовлетворением отмечена работа ЮНИСЕФ по выдвиганию оценок потребностей на первый план.²⁰ Вместе с тем, в 10 из 14 оценок был сделан вывод о наличии пробелов или ограничений в оценке потребностей:

а) при реализации мер реагирования на последствия землетрясения в Непале в 2015 году ЮНИСЕФ не смог убедить международное сообщество в необходимости проведения МКПБО, но вместо проведения своего собственного анализа потребностей положился на ограниченные данные, предоставленные правительством страны. Аналогичной критике были подвергнуты меры реагирования на последствия тайфуна «Хайян» на Филиппинах (2013–2014 годы);

б) анализы дополнительной рабочей нагрузки были недостаточно детализированными. Хотя в некоторых случаях прогнозные расчеты дополнительной рабочей нагрузки были основаны на результатах опросов согласно методике унифицированного мониторинга и оценки мер помощи и ситуаций в переходные периоды, они обеспечили лишь весьма общую картину потребностей, о чем свидетельствует оценка мер реагирования на кризис в области снабжения продовольствием и питания в странах Сахеля;

с) имелись пробелы в проведении консультаций с пострадавшими общинами, например во время продовольственного кризиса в странах Сахеля (2010–2011 годы); осуществления мер реагирования после тайфуна «Хайян» (2013–2014 годы); а также в Центральноафриканской Республике (2013–2015 годы).

Высокая степень согласованности с гуманитарными потребностями

28. Несмотря на эти пробелы, в большинстве соответствующих оценок (18 из 27) был сделан вывод о том, что программы реагирования ЮНИСЕФ в целом были согласованы с потребностями в гуманитарной помощи. Вместе с тем, в 9 из 27 оценок было установлено, что разработка программ проводилась скорее на основе имеющихся возможностей, а не выявленных потребностей. Это случилось по меньшей мере в четырех крупных чрезвычайных ситуациях в период 2010–2016 годов: во время Сахельского кризиса (2010–2011 годы); в Центральноафриканской Республике (2013–2015 годы); в некоторых элементах мер реагирования на последствия тайфуна «Хайян» в

²⁰ Две общеорганизационные инициативы — программа миростроительства, образования и просвещения и инициатива по быстрому реагированию на перемещения населения в Демократической Республике Конго; и два комплекса мер реагирования на чрезвычайные ситуации — вспышку холеры на Гаити (2010–2015 годы) и кризис в сфере питания в Сомали (2011–2012 годы).

2013 году; и при реагировании на чрезвычайную ситуацию регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике (2011–2015 годы).

29. В трех оценках был также сделан вывод о наличии пробелов в сфере охвата. В программах реагирования на кризисы в Северном Йемене и странах Сахеля (2010–2011 годы) были учтены не все потребности, относящиеся к кругу ведения ЮНИСЕФ. Во время вспышки лихорадки Эбола в Западной и Центральной Африке (2014–2015 годы) меры реагирования ЮНИСЕФ не были ориентированы на безотлагательное и адекватное преодоление серьезных вторичных гуманитарных последствий лихорадки Эбола с точки зрения защиты, охраны общего состояния здоровья и образования детей.

В. Уместность стратегий или концепций, используемых в гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ

Смешанная картина, но готовность адаптироваться

30. Лишь менее чем в половине оценок мер реагирования на страновом или региональном уровне был сделан вывод о том, что стратегии или концепции программ являются уместными, хотя ЮНИСЕФ продемонстрировал готовность и способность адаптироваться в необходимых случаях. Примеры включают:

а) осознанный риск, связанный с мерами реагирования в виде выдачи наличных денежных средств и талонов в районе Африканского Рога во время наводнения в Сомали в период 2011–2012 годов, полностью оправдался: рынки отреагировали надлежащим образом, и люди смогли покупать необходимые продукты питания по разумным ценам;

б) в Пакистане, при реагировании на крупный кризис в сфере общественной гигиены после наводнений в 2011 году, ЮНИСЕФ принял решение о применении подхода, ориентированного на развитие, который был нацелен на более долгосрочные изменения моделей поведения посредством устранения основополагающих факторов уязвимости более устойчивым образом, чем это могло быть обеспечено путем предоставления краткосрочной помощи в кризисной ситуации;

с) во время кризисных ситуаций в Северном Йемене (2010 год) и Руанде (2012–2013 годы) неверные допущения, принятые на начальном этапе, были быстро скорректированы в ходе осуществления мер реагирования в соответствии с местными реалиями.

Слабые стороны стратегических рамок или концепций

31. Из 14 оценок, выявивших слабые стороны, основная обеспокоенность относилась к ограниченности или отсутствию стратегических рамок или концепций на начальном этапе. Например:

а) в Центральноафриканской Республике подход ЮНИСЕФ (имеющий много общего с более широкими мерами реагирования в рамках системы Организации Объединенных Наций)²¹ был охарактеризован как спорадическое планирование ответных мер в режиме чрезвычайной ситуации, а не основанный на стратегическом видении процесс постановки конечных целей на среднесрочную и долгосрочную перспективу;

²¹ Межучрежденческая оценка мер гуманитарного реагирования в Центральноафриканской Республике, 2016 год.

b) в случае кризиса регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике у ЮНИСЕФ не имелось исходной стратегии в отношении увязки результатов систематического ситуационного анализа, а также анализа потребностей и факторов увязимости, с программными решениями.

32. В этих оценках был также сделан вывод о том, что концептуальные допущения зачастую увязывались со слабыми оценками потребностей. Например, во время реагирования на последствия тайфуна «Хайян» в 2013 году меры реагирования ЮНИСЕФ, нацеленные на создание в школах благоприятных условий для детей в качестве главной меры реагирования в сфере защиты детей, были основаны на допущении, согласно которому такие школы являлись, несомненно, наиболее уместной мерой реагирования в сфере защиты детей в чрезвычайной ситуации. Вместе с тем, в ходе данной оценки было установлено, что общины четко сформулировали свои потребности и первоочередные задачи, в числе которых создание в школах благоприятных условий для детей не рассматривалось как уместная мера реагирования.

С. Согласование гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ с национальными приоритетами

Высокая степень согласованности с национальными приоритетами в тех случаях, когда условия позволяют это сделать

33. В 12 из 18 оценок, содержащих результаты анализа согласованности между гуманитарной деятельностью ЮНИСЕФ и национальными приоритетами, был сделан вывод о том, что гуманитарная деятельность ЮНИСЕФ была надлежащим образом согласована с национальными приоритетами в тех случаях, когда условия позволяли это сделать. По большей мере это было обусловлено явно выраженной сосредоточенностью на вопросах согласования в ходе концептуальной проработки мер реагирования, например в случаях землетрясения в Непале и тайфуна «Хайян». В Турции обеспечению согласованности способствовал высокий уровень национальной ответственности за меры гуманитарного реагирования на кризис регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике.

34. В шести оценках был сделан вывод о наличии слабых сторон. Эти недостатки были обусловлены, главным образом, двумя пробелами:

a) недостаточное внимание к местным системам, например создание в школах благоприятных условий для детей на Филиппинах во время реагирования на последствия тайфуна «Хайян» и при оказании поддержки сирийским детям-беженцам, конкурирующим с местным населением в отношении зачисления в школу или дошкольные учреждения;

b) разрыв взаимосвязей с соответствующими национальными механизмами или политическими установками, в частности в тех случаях, когда последние оказывались слабыми с институциональной точки зрения, например с национальными системами обеспечения продовольственной безопасности и качества питания во время Сахельского кризиса или, в последнее время, с национальными приоритетами в области укрепления систем здравоохранения, оказавшихся перегруженными во время кризиса, вызванного вспышкой лихорадки Эбола.

D. Согласование гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ с ключевыми международными принципами

Ограниченность фактических данных и обусловленные конкретными условиями проблемы согласования с международными гуманитарными принципами и Основными обязательствами в отношении детей в ходе гуманитарных акций

35. Только в трех оценках, посвященных анализу международных гуманитарных принципов нейтральности, беспристрастности, независимости и гуманности,²² был поставлен вопрос о давно известных дилеммах. В них указывалось на затруднения, с которыми сталкивается ЮНИСЕФ в том, что касается согласования своих мер реагирования с мерами реагирования, предпринимаемыми национальными органами власти, при одновременном удовлетворении потребностей пострадавших групп населения. Оценки мер реагирования ЮНИСЕФ в Непале и Сирийской Арабской Республике озвучили эту обеспокоенность, равно как и оценка роли ЮНИСЕФ в качестве ведущего учреждения в данном кластере.

36. Лишь в 10 из 30 оценок содержались результаты систематического анализа ООД. В трех из них²³ был сделан вывод о том, что гуманитарная деятельность ЮНИСЕФ надлежащим образом согласуется с ООД, тогда как в остальных семи оценках была выявлена смешанная картина или пробелы. Во всех семи оценках утверждалось, что необходимо привести ООД в соответствие с конкретными условиями применительно к различным видам чрезвычайных ситуаций, с которыми ЮНИСЕФ и другие субъекты международной деятельности сталкиваются в настоящее время, включая медленно возникающие кризисные ситуации; кризисные ситуации, настоятельно требующие принятия мер защиты, например кризис регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике; затяжные чрезвычайные ситуации; или чрезвычайные ситуации в сфере общественного здравоохранения, такие как эпидемия лихорадки Эбола.

E. Результаты гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в сопоставлении с намеченными целевыми показателями

Неоднородные показатели успеха в достижении результатов

37. Как и в обобщении 2013 года, около половины оценок гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ содержали убедительные фактические данные о достигнутых результатах. В половине оценок было отмечено, что задачи ЮНИСЕФ и/или целевые показатели промежуточных и конечных результатов проводимых мероприятий были достигнуты или превзойдены, тогда как в другой половине оценок указывалось на посредственные или неоднородные результаты деятельности. В большинстве оценок содержалась информация о целевых показателях промежуточных результатов согласно показателям КРГД, а в 13 из них указывалось на то, что целевые показатели промежуточных результатов были достигнуты или превзойдены.

38. В некоторых оценках был сделан вывод о положительных итоговых достижениях в сопоставлении с поставленными задачами, но неоднородных показателях успеха в рамках различных направлений деятельности по осуществлению программ. Например, при сопоставлении мер реагирования на последствия тайфуна «Хайян» с намеченными целевыми показателями было установлено, что мероприятия в сфере водоснабжения, санитарии и гигиены (ВССГ), образования и здравоохранения были осуществлены надлежащим образом, тогда как инициативы в сфере питания и защиты

²² См. https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf.

²³ Меры реагирования на землетрясение в Непале, предоставление психосоциальной поддержки сирийским детям в Иордании и меры реагирования на чрезвычайные ситуации, предпринимаемые Отделом снабжения ЮНИСЕФ.

детей с трудом достигли своих целевых показателей, отчасти по причине завышенной оценки численности детей, которым предстояло оказать помощь, и отсутствия последующих корректировок дополнительной рабочей нагрузки.

Значительные достижения на уровне конечных результатов

39. В оценках были также зарегистрированы значительные достижения на уровне конечных результатов, проистекающие либо из непосредственных результатов мероприятий ЮНИСЕФ (по принадлежности), либо из того, что мероприятия ЮНИСЕФ сыграли значительную роль (вклад). К их числу относятся:

- a) сокращение распространенности болезней и профилактика новых случаев инфицирования на Гаити в 2013 году; во время реагирования на последствия тайфуна «Хайян» в 2013 году; а также в ходе реагирования на чрезвычайные ситуации в Сомали (2011 год), в связи с вспышкой лихорадки Эбола (2014–2015 годы) и в Непале (2015 год);
- b) изменения моделей поведения на уровне общин в результате мер реагирования на вспышку лихорадки Эбола;
- c) возвращение детей в их семьи и возобновление посещения школы детьми после землетрясения в Непале (2015 год);
- d) высвобождение детей и воссоединение семей в результате ряда мероприятий по защите детей в чрезвычайных ситуациях.

F. Нарращивание национального и местного потенциала благодаря гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ

Ощутимые результаты в укреплении систем

40. Одним из ключевых достижений в гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ, выявленных в обобщениях как 2013 года, так и 2017 года, стало успешное укрепление национальных и местных систем обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них. Достижения в сфере наращивания потенциала на национальном уровне благодаря мероприятиям ЮНИСЕФ были выявлены в 10 оценках, а улучшения на местном уровне — в 12 оценках. Созданию благоприятных условий для этих достижений способствовали два основных фактора: a) встраивание решительного подхода к укреплению систем с самого начала, например, в Центральноафриканской Республике и в рамках Программы миростроительства, образования и просвещения; и/или b) принятие активных подходов к поддержке принципа национальной ответственности за осуществление инициатив, например в Непале и Северном Йемене.

41. В 15 оценках был сделан вывод о том, что намеченных результатов достичь не удалось. Это произошло по следующим причинам:

- a) слабые места технического характера в концепции мероприятия;
- b) ограничения в сфере охвата, особенно в том, что касается мероприятий в области повышения качества питания, ВССГ и образования, при реализации которых ЮНИСЕФ не всегда вел работу по всем необходимым направлениям;
- c) чрезмерно амбициозные целевые показатели, такие как в Сирийской Арабской Республике, где осуществление зависело также от потенциала партнеров;
- d) достижение краткосрочных результатов, но ограниченного долгосрочного воздействия, как например при создании в школах благоприятных условий для детей на Филиппинах (2014 год) и в Либерии (2013 год);
- e) необходимость более структурированного и менее спорадического подхода к взаимодействию с правительственными ведомствами, например на Филиппинах во

время тайфуна «Хайян» и в ходе кризиса регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике.

G. Своевременность гуманитарной помощи со стороны ЮНИСЕФ

Своевременному оказанию помощи препятствуют внешние факторы

42. Внешние факторы, сдерживавшие темпы предоставления помощи со стороны ЮНИСЕФ (и международной помощи), включали задержки с объявлением на национальном и международном уровнях о возникновении отнюдь не внезапных кризисных ситуаций, как в случае конфликта регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике, или запоздалое признание чрезвычайных ситуаций другими ключевыми международными субъектами, как в случае кризиса в связи с вспышкой лихорадки Эбола в Западной Африке. Недостаточное финансирование и задержки в предоставлении финансирования со стороны доноров, а также недоступность механизмов объединенного финансирования также ограничивали возможности скорейшего осуществления мер реагирования на местах.

Неоднородность результатов деятельности в плане их своевременности сохраняется

43. В обобщающих докладах 2013 года и 2017 года было установлено, что в гуманитарной помощи со стороны ЮНИСЕФ имелись различия в том, что касается ее своевременности. В 7 из 22 оценок, проанализированных в 2017 году, содержался вывод, согласно которому меры реагирования в целом были своевременными. Пересмотренные УСОП Уровня 2 и Уровня 3 стали одним из главных благоприятствующих факторов в этом аспекте, а их польза — в случае их применения по всему спектру мер реагирования на чрезвычайные ситуации — включает следующее:

- a) быстрое развертывание групп экстренного реагирования;
- b) ускоренное определение местоположения людских ресурсов и оперативный набор персонала;
- c) упрощенный порядок оперативных закупок;
- d) ускоренное отслеживание других административных потребностей.

44. Вместе с тем, в семи оценках был сделан вывод о том, что некоторые сотрудники неохотно применяют новые УСОП, в частности по причине рисков в сфере финансовой подотчетности, связанных с Соглашениями о сотрудничестве по программам (ССП) в рамках партнерских отношений. Такая непередрадрасположенность персонала привела к задержкам длительностью до пяти месяцев при заключении соглашений в период преодоления последствий тайфуна «Хайян», в случае чрезвычайной ситуации регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике и во время кризиса в Центральноафриканской Республике.

45. Замедленные по сравнению с необходимостью меры реагирования, выявленные в 15 из 22 оценок, были обусловлены, большей частью, промедлениями на начальном этапе с последующим ускорением темпов работы, как это произошло в случае региональной помощи в Сирийской Арабской Республике, или стремительностью на начальном этапе, за которой последовали задержки, как только процесс оказания экстренной помощи был налажен, например в случае реагирования на землетрясение в городах Ван и Эрчис в Турции (2011 год) и кризисной ситуации в Мали (2012 год).

Н. Эффективность гуманитарной помощи со стороны ЮНИСЕФ с точки зрения затрат

Затраты обоснованы масштабами оказываемой помощи

46. Из 14 оценок гуманитарной деятельности, содержащих соответствующую информацию, в большинстве из них (10 из 14) был сделан вывод о том, что с учетом масштабов оказанной помощи затраты были обоснованными. В оценках был выявлен ряд активных мер по повышению эффективности затрат, как например в Иордании, где стоимость психосоциальной поддержки в расчете на одного ребенка была сокращена почти наполовину. В обеих оценках, содержащих результаты анализа эффективности затрат на денежные переводы в чрезвычайных ситуациях (после землетрясения в Непале и в Сомали), были сделаны выводы о высоком уровне затратоэффективности.

Слабые стороны, обусловленные контекстом

47. В том, что касается эффективности затрат, слабые стороны были конкретными условиями оказания помощи, в частности дорогостоящими техническими решениями в сфере обеспечения санитарии во время вспышки холеры на Гаити и высокими операционными издержками при взаимодействии с партнерами-исполнителями во время реагирования на последствия тайфуна «Хайян».

I. Взаимосвязь мероприятий ЮНИСЕФ с другими операциями ЮНИСЕФ в стране

Приостановка действующих страновых программ в целях принятия мер в связи с чрезвычайными ситуациями

48. Согласно процедурам ЮНИСЕФ, применяемым в случае чрезвычайных ситуаций Уровня 2 и Уровня 3, при внезапном возникновении кризиса страновые программы могут быть приостановлены с тем, чтобы направить имеющиеся ресурсы на удовлетворение безотлагательных потребностей. Все внезапно возникшие чрезвычайные ситуации, проанализированные в настоящем обобщающем докладе (тайфун «Хайян» и землетрясения на Гаити и в Непале), привели к приостановке действующих страновых программ ЮНИСЕФ.

Слабая увязка мер реагирования на чрезвычайные ситуации с программами содействия развитию

49. В 10 оценках были проанализированы взаимосвязи с операциями в стране. В девяти из них было установлено отсутствие связи между мерами реагирования на чрезвычайные ситуации и страновыми (зачастую ориентированными на содействие развитию) программами, например, во время реагирования на чрезвычайную ситуацию в Центральноафриканской Республике и на тайфун «Хайян». В этих ситуациях функции сотрудников странового отделения остались неясными, и в некоторых случаях этот персонал не был задействован в время чрезвычайной ситуации. Наряду с тем, что это осложняло координацию действий на местах, у странового отделения возникали трудности в работе по завершении чрезвычайной ситуации.

Ж. Степень увязки гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ и мер по обеспечению перехода к восстановлению и развитию

Установлению взаимосвязей с переходом к восстановлению и развитию и повышением жизнестойкости препятствовали внешние факторы

50. В оценках был выявлен целый ряд внешних факторов, препятствовавших планированию перехода к восстановлению и развитию и повышению жизнестойкости, которые включали: а) отсутствие внешнего финансирования усилий, направленных на восстановление по завершении чрезвычайной ситуации, например в случае кризисных ситуаций в Центральноафриканской Республике и в связи со вспышкой лихорадки Эбола; б) неспособность «перенаправить» потоки финансирования со стороны доноров с содействия развитию на меры чрезвычайного реагирования и наоборот; и с) нечеткие политические руководящие указания в рамках ООД в отношении восстановления и перехода к содействию развитию на раннем этапе принимаемых мер, как на это было указано в оценке по землетрясению в Непале.

Возможности для совершенствования процесса увязки мер чрезвычайного реагирования и перехода к восстановлению и развитию

51. В целом, в 17 из 20 оценок был сделан вывод о том, что ЮНИСЕФ пока еще не удалось добиться успеха в деле интеграции взаимосвязей с переходом к восстановлению и развитию даже во время последних по времени кризисов, например при реагировании на кризисную ситуацию регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике и чрезвычайную ситуацию в связи со вспышкой лихорадки Эбола. Уроки, выявленные в ходе оценок, включали следующее:

- а) важность обеспечения готовности и, в частности, способности перенастроить разработку программ и имеющиеся возможности с содействия развитию на чрезвычайное реагирование и наоборот;
- б) при наличии планов действий, необходимость обеспечения их последовательности в целом при варьировании мер, предусмотренных в секторальных планах;
- с) необходимость активного использования открывающихся возможностей для принятия мер к обеспечению социальных преобразований;
- д) необходимость участия в национальном анализе ситуации и планировании восстановления и реконструкции;
- е) важность смещения акцентов с мер чрезвычайного реагирования на переход к восстановлению и развитию, как только это позволит складывающаяся обстановка;
- ф) необходимость обеспечения ясности в отношении выхода из процедур чрезвычайного реагирования и связанных с этим процессов, например вывода группы быстрого реагирования.

З. Интеграция гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в различных секторах

Ограниченность интеграции гуманитарной деятельности

52. Организационная структура ЮНИСЕФ, основанная на разграничении разделов программ, которая зеркально отражает разделение секторов в ООД, не способствует установлению межсекторальных взаимосвязей. Только в двух из проанализированных оценок был сделан вывод о надлежащей интеграции мер реагирования, а в трех из них были отмечены постепенные улучшения в этом плане с течением времени. Слабая интеграция обусловлена, главным образом, следующим:

- a) недостаточной целостностью анализа потребностей с точки зрения формирования основы для повышения уровня интеграции мер реагирования;
- b) отсутствием межсекторального планирования и обеспечения готовности, в том числе интеграции мер, направленных на решение общих задач в целях предотвращения реагирования, исходя из имеющихся в наличии ресурсов, что было выявлено в 11 оценках;
- c) отсутствием внутренней координации оперативной деятельности, выявленным в 11 оценках, в отдельных случаях несмотря на высокий уровень планирования согласно документации;
- d) обособленные подходы в различных секторах на уровне регионального отделения, что также оказывает влияние на деятельность по осуществлению, предпринимаемую страновым отделением.

L. Согласованность гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ с деятельностью партнеров, действующих в условиях кризисной ситуации гуманитарного характера

Согласованность является основополагающим принципом методов оперативной работы ЮНИСЕФ

53. ЮНИСЕФ является ведущим учреждением на уровне кластера или одним из ведущих учреждений на глобальном и страновом уровнях в кластерах ВССГ, образования и питания и возглавляет работу в сфере защиты детей. Соответственно, согласованность является неотъемлемой составной частью методов его оперативной деятельности.

Высокая степень согласованности со стратегическими планами реагирования и планами действий национальных правительств

54. В оценках был сделан вывод о том, что стратегическое планирование в ЮНИСЕФ по большей части согласовано со стратегическими планами реагирования на страновом уровне. Сильнейшей стороной партнерских отношений является взаимодействие с национальными правительствами или органами власти. Например, в Турции ЮНИСЕФ использовал свои тесные рабочие взаимоотношения с Министерством образования в целях содействия расширению доступа к образовательному компоненту своих мер реагирования в ранее недоступных принимающих общинах. Во время реагирования на последствия тайфуна «Хайян» ЮНИСЕФ подписал меморандумы о взаимопонимании с 40 правительственными органами в пострадавших районах Филиппин, где ранее он не работал.

Неоднородный практический опыт партнерских отношений с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, но эффективная ведущая роль на уровне кластера

55. В оценках был сделан вывод о наличии слабых сторон в партнерских отношениях с другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Эти недостатки были обусловлены отчасти общесистемным отсутствием ясности относительно распределения функций и обязанностей, например на первоначальных этапах региональных мер реагирования в Сирийской Арабской Республике. Было установлено, что ведущая роль ЮНИСЕФ в своем кластере на страновом уровне в целом исполняется эффективным образом, хотя его функции на региональном и глобальном уровнях не всегда были четко определены.

Неправительственным организациям в большинстве случаев отводится роль партнеров-исполнителей

56. Партнерские отношения с неправительственными организациями, как правило, рассматривались как взаимодействие с партнерами-исполнителями и обсуждались в связи с вводом в действие ССП. Важность наличия резервных партнерских отношений как составной части обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям была подчеркнута в оценке по Непалу,²⁴ в которой был сделан вывод о полном отсутствии резервных ССП или ССП на случай непредвиденных обстоятельств.

Готовность к взаимодействию с нетрадиционными партнерами

57. В ряде оценок было установлено наличие новаторских форм взаимодействия с нетрадиционными партнерами, например с комитетами по примирению, религиозными учреждениями и группами посредников по урегулированию конфликтов. Сотрудничество с частным сектором было с удовлетворением отмечено в оценках быстрого реагирования на перемещения населения в Демократической Республике Конго и программы экстренных денежных выплат в Сомали.

Уроки в связи с партнерскими отношениями ЮНИСЕФ

58. Уроки, задокументированные в оценках, включали следующее:

- а) необходимость явно выраженной стратегии формирования партнерских отношений вместо спорадического подхода, в том числе в отношении надлежащего порядка развития или поддержания потенциала в правительственных ведомствах или национальных органах власти;
- б) необходимость признания, при заключении договоров подряда с крупными международными организациями, того факта, что они ведут свою работу при посредстве местных партнеров-исполнителей, что создает дополнительный слой административной работы и порождает определенные риски.

М. Интеграция сквозных вопросов работы ЮНИСЕФ в гуманитарную деятельность

Непоследовательное внимание к принципам справедливости, защиты и подотчетности перед пострадавшими группами населения

а) Справедливость: В обобщении 2013 года был сделан вывод о непоследовательном внимании к обеспечению справедливости, в увязке с ограниченным характером оценки потребностей, в гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ. В обобщении 2017 года были сделаны аналогичные выводы: в 7 из 17 оценок было установлено, что в гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ были достигнуты успехи в интеграции факторов обеспокоенности, связанных с обеспечением справедливости. Однако в 10 оценках отмечалось, что этому вопросу не уделяется систематическое внимание, что приводит к целому ряду пробелов в мерах обеспечения справедливости, которые были выявлены при проведении оценки мер реагирования ЮНИСЕФ в целом. В качестве основных пробелов в обеспечении справедливости назывался учет гендерных аспектов (в пяти комплексах мер реагирования), возраста людей (в двух случаях) и инвалидности (в шести случаях).

²⁴ Volker Huls, "Learning from humanitarian action: a synthesis of non-evaluative documents on UNICEF's humanitarian action from 2010–2016" («Освоение накопленного опыта гуманитарной деятельности: обобщение не связанных с оценкой документов по гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в период 2010–2016 годов»), неопубликованный внутренний документ, 2017 год.

b) Защита: ЮНИСЕФ издал свои собственные минимальные стандарты защиты детей в чрезвычайных ситуациях как составную часть ООД. Вместе с тем, он в значительной степени полагается на содействие других партнеров в деле формирования механизмов защиты в более широком смысле.²⁵ На основе ограниченных фактических данных, имеющихся в наличии, был сделан вывод о непоследовательном отношении к этому вопросу. ЮНИСЕФ принял решительный упреждающий подход в вопросах защиты в Центральноафриканской Республике, но в пяти оценках был сделан вывод о наличии слабых сторон, в том числе в случаях реагирования на землетрясение в Непале и оказания помощи сирийским беженцам в Турции.

c) Подотчетность перед пострадавшими группами населения: В оценках был сделан вывод о том, что ЮНИСЕФ пока еще не интегрирует практические методы обеспечения ППН в свою гуманитарную деятельность в целом систематическим образом. Из 16 оценок, предпринятых после того, как в декабре 2011 года Межучрежденческий постоянный комитет одобрил Обязательства в отношении подотчетности перед пострадавшим населением,²⁶ только в 5 оценках было установлено, что ЮНИСЕФ осуществил обязательства в отношении ППН в полном объеме или поэтапно.

N. Институциональные факторы, затрагивающие гуманитарную деятельность ЮНИСЕФ

Выявленные институциональные факторы

59. В ходе обобщения были выявлены фактические данные, свидетельствующие о наличии общих институциональных характеристик или систем, оказывающих положительное или отрицательное воздействие на гуманитарную деятельность ЮНИСЕФ. Сводная информация об этих факторах приведена в таблице 2.

Таблица 2.

Институциональные факторы

<i>Фактор</i>	<i>Поддержка</i>	<i>Ограничение</i>
Готовность к чрезвычайным ситуациям	Способствует реализации мер реагирования при наличии, как в Непале	
Координация региональных и страновых мер	Процедуры Уровня 2 и Уровня 3 способствуют своевременному предоставлению экстренной помощи, включая поддержку со стороны регионального отделения	Различные толкования Упрощенных стандартных оперативных процедур на страновом уровне в отдельных случаях сдерживали эффективность и действенность принимаемых мер
Управление / набор персонала / людские ресурсы, включая механизмы резкого наращивания потенциала	Поддерживались процедурами Уровня 2 и Уровня 3, которые позволили, например, вести региональные реестры кадрового резерва	Как правило, упоминались в числе главных ограничивающих факторов с учетом заметных пробелов в системе набора персонала в нескольких операциях по реагированию на чрезвычайные ситуации
Снабжение и материально-техническое обеспечение	Способствовали обеспечению эффективности и действенности мер реагирования	Были выявлены слабые стороны или непоследовательность текущего контроля за конечным использованием

²⁵ См. www.unicef.org/protection/57929_62178.html.

²⁶ Размещено по адресу: <https://interagencystandingcommittee.org/accountability-affected-populations-including-protection-sexual-exploitation-and-abuse>.

<i>Фактор</i>	<i>Поддержка</i>	<i>Ограничение</i>
Измерение результатов гуманитарной деятельности	Способствовало обеспечению последовательного измерения результатов деятельности по всему спектру различных видов реагирования	Существует необходимость усиления учета специфики конкретных условий, особенно в отношении варьирующихся видов чрезвычайных ситуаций, с которыми ЮНИСЕФ сталкивается в настоящее время
Информационное взаимодействие и пропагандистская работа	Сыграли ключевые роли как в повышении осведомленности, так и в финансировании мер реагирования на кризисные ситуации, а также внесли существенный вклад в преодоление, например, кризисной ситуации в связи со вспышкой лихорадки Эбола	Отсутствие кадрового потенциала в отдельных случаях

Неоднородные фактические данные по вниманию к обеспечению готовности

60. Согласно ООД, обеспечение готовности является одним из общеорганизационных обязательств. В десяти оценках содержатся комментарии (явно выраженные или подразумеваемые) по вопросам обеспечения готовности. В трех из них был сделан вывод о том, что ЮНИСЕФ надлежащим образом подготовлен к участию в гуманитарной деятельности. В тех случаях, когда в результате анализа уровень готовности был признан недостаточным (в 7 из 10 оценок), извлеченные уроки включали следующее:

- a) планы обеспечения готовности следует поддерживать в актуальном состоянии, регулярно обновлять, конкретизировать и наполнять реальным содержанием;
- b) в планах действий следует надлежащим образом предусматривать расширение масштабов реагирования даже на случай крупных чрезвычайных ситуаций;
- c) в планах действий следует предусматривать формирование взаимоотношений и рабочих договоренностей с партнерами из числа правительственных ведомств;
- d) в ССП требуется включать положения о действиях в чрезвычайных ситуациях;
- e) отделениям следует располагать специально выделенным персоналом по обеспечению готовности и мерам реагирования.

Высокая степень координации между региональными и страновыми отделениями

61. В восьми оценках была с удовлетворением отмечена роль региональных отделений ЮНИСЕФ в оказании поддержки внутренней координации гуманитарной деятельности. Конкретный вклад включал следующее:

- a) совместную мобилизацию финансовых средств;
- b) поддержку в форме снабжения и материально-технического обеспечения;
- c) предоставление кадрового резерва;
- d) техническую помощь общего характера;
- e) информационное взаимодействие, пропагандистскую работу и поддержание отношений с донорами;
- f) поддержку в проведении исследований и/или обмене накопленным опытом работы.

Продвижение вперед в области набора персонала для работы в чрезвычайных ситуациях, но отдельные проблемы по-прежнему требуют решения

62. В 17 из 30 оценок, а также в материалах, не связанных с оценкой,²⁷ содержатся комментарии в отношении процессов ЮНИСЕФ в сфере управления, набора персонала и выделения людских ресурсов для работы в чрезвычайных ситуациях. Положительным фактом является то, что в оценках был сделан вывод, согласно которому УСОП Уровня 2 или Уровня 3 способствуют скорейшей мобилизации резервных людских ресурсов, как это было в случае стихийных бедствий в странах Сахеля, Непале и тайфуна «Хайян», а также в Центральноафриканской Республике. В обзоре процесса ускоренного подбора и найма персонала, проведенном в 2012 году, был сделан вывод о том, что данный механизм обеспечивает эффективное развертывание на местах квалифицированных сотрудников, обладающих соответствующими умениями и навыками работы, в нужное время.

63. Тем не менее, проблема незамедлительного и устойчивого набора персонала для оперативной деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций по-прежнему сохраняет свою актуальность. В оценках были сделаны выводы о:

- a) чрезмерном упоре на краткосрочное развертывание персонала, ограничившем институциональную преемственность при реализации мер реагирования в Йемене (2010 год), Руанде (2014 год), а также Турции и Иордании (обе операции были подввергнуты оценке в 2015 году);
- b) спорадическом характере выявления людских ресурсов, например в случае кризиса регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике;
- c) сосредоточенности на персонале программы в ущерб административной и бюджетной функциям, например в операции по реагированию в Мали 2013 года;
- d) недостаточном использовании национального персонала в Центральноафриканской Республике в период 2013–2014 годов и на Филиппинах в 2014 году.

Высокий уровень эффективности функций снабжения и материально-технического обеспечения в оказании поддержки действенным мерам реагирования

64. В восьми оценках содержатся комментарии относительно потенциала ЮНИСЕФ в сфере снабжения и материально-технического обеспечения при оказании поддержки мерам гуманитарного реагирования. Во всех восьми оценках был сделан вывод о том, что эти функции оказали положительное воздействие на своевременность мер реагирования, причем поставки предметов снабжения были надлежащим образом спланированы, заказы на их производство размещены заблаговременно, и их удалось мобилизовать в установленные сроки в соответствии с планами реагирования. Одним из сохраняющих свою силу факторов обеспокоенности является недостаточная регулярность текущего контроля за конечными пользователями предметов снабжения, хотя этот аспект был подвергнут анализу только в 5 из 30 оценок. В числе указанных 5 оценок, только в случае оценки региональных мер реагирования в Сирийской Арабской Республике выводы были положительными, тогда как в ходе остальных 4 оценок были выявлены пробелы или недостатки в отношении текущего контроля за конечными пользователями.

²⁷ Huls, “Learning from humanitarian action” («На пути освоения накопленного опыта гуманитарной деятельности») (см. подстрочное примечание 24).

Необходимость повторного рассмотрения вопроса о системах измерения результатов и представления отчетности в случае чрезвычайных ситуаций

65. Со времени землетрясения на Гаити 2011 года ЮНИСЕФ вкладывает средства в общеорганизационную систему КРГД, которая устанавливает определенный набор общих показателей, увязанных с ООД, унифицируя отчетность о достигнутом прогрессе по всему спектру различных чрезвычайных ситуаций. Несмотря на значительное продвижение вперед по некоторым направлениям, из 24 соответствующих оценок только в 4 докладах работа ЮНИСЕФ была признана удовлетворительной, а в остальных 20 оценках был сделан вывод о наличии проблем, требующих своего решения. В оценках содержались указания на конкретную проблему в связи со стандартными показателями КРГД, и отстаивалась точка зрения, согласно которой необходимо обеспечивать способность адаптации к конкретным условиям с тем, чтобы лучше отразить различия между теми или иными чрезвычайными ситуациями. В частности, в оценках мер реагирования на кризис, возникший в результате землетрясения в Непале, а также в Центральноафриканской Республике, и роли ЮНИСЕФ как ведущего учреждения в данном кластере был сделан вывод о том, что подход к осуществлению КРГД был слишком жестким или формальным, чтобы соответствовать стремительно меняющимся обстоятельствам на местах. В случае мер реагирования в связи со вспышкой лихорадки Эбола было установлено, что подход к КРГД оказался непригодным для применения в чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения.²⁸

66. Был также сделан вывод о том, что системы текущего контроля, используемые для анализа достигнутого прогресса в сопоставлении с показателями КРГД, также оставляют желать лучшего. В оценках было установлено, что эти системы:

а) являются неполными или оторванными от реальности в определенных контекстах, например в случае реагирования на наводнения в Пакистане (2013 год) или на продовольственный кризис в странах Сахеля (2012 год);

б) применяются непоследовательно, например в случае реагирования в Руанде (2014 год), при реагировании на землетрясение в городах Ван и Эркис в Турции (2015 год) и во время вспышки лихорадки Эбола (2014–2015 годы);

в) слишком централизованы (например в Маниле во время реагирования на тайфун «Хайян» (2014 год) или применяются параллельно в различных секторах, например в случае реагирования на землетрясение в Непале (2015 год);

д) создают проблемы в отношениях с партнерами, например в случае программы создания в школах благоприятных условий для детей на Филиппинах (2014 год) и при реагировании на наводнения в Пакистане (2013 год).

67. В своей совокупности, эти недостатки стали причиной недоработок в сфере подотчетности, ограничили способность ЮНИСЕФ представлять отчетность по результатам деятельности и подорвали его способность представлять ясные и обоснованные данными аргументы в пользу предоставления поддержки.

Информационное взаимодействие и пропагандистская работа как фактор поддержки мер реагирования на чрезвычайные ситуации

68. В 14 из 30 оценок были с удовлетворением отмечены информационное взаимодействие и пропагандистская работа ЮНИСЕФ в условиях чрезвычайных ситуаций, где эти виды деятельности играют существенную, а также вспомогательную роль с точки зрения рабочих процессов. В число приведенных примеров входят Сахельский кризис, при котором социальные сети были использованы для ведения пропагандистской работы, и кризис регионального масштаба в Сирийской Арабской Республике,

²⁸ Был проведен обзор системы контроля за результатами гуманитарной деятельности (на момент написания настоящего документа имелся проект соответствующего доклада).

где пропагандистские мероприятия помогли осуществить права детей. Во время кризиса в связи со вспышкой лихорадки Эбола использование информационного взаимодействия в целях обоснования подходов к содействию развитию обеспечило значительные достижения с точки зрения изменения моделей поведения на уровне общин.

VI. Заключительные положения

69. В целом, обобщение 30 оценок гуманитарной деятельности, проведенное в 2017 году отражает тот факт, что с момента трудного освоения опыта работы на Гаити в 2010 году организация значительно продвинулась вперед в своем эволюционном развитии. Были осуществлены новые процедуры, разработаны новые способы работы, внедрен и распространен процесс освоения накопленного опыта. Реформы более широкой гуманитарной системы, в которых ЮНИСЕФ сыграл видную роль, нашли свое отражение в совершенствовании практических методов общеорганизационной и оперативной деятельности.

70. В оценках был сделан вывод о том, что в соответствии со основополагающим этосом действий ЮНИСЕФ на местах в интересах детей, оказавшихся в чрезвычайной ситуации, его меры гуманитарного реагирования в большинстве случаев были соответствующими складывающейся обстановке и согласованными с потребностями в гуманитарной помощи. Разработка программ также производится, в уместных случаях, в тесной увязке с национальными мерами реагирования, приоритетами и планами.

71. В ходе оценок было установлено, что в качестве субъекта гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ воспринимает свои обязанности серьезно, принимая участие в совместных мерах реагирования на чрезвычайные ситуации и выдвигая на первый план партнерские отношения, хотя его взаимосвязи с правительственными ведомствами или национальными органами власти прочнее, чем с его партнерами из числа учреждений Организации Объединенных Наций. Наряду с этим, ЮНИСЕФ прагматически воспринял задачу формирования новых взаимоотношений, например с конфессиональными или религиозными группами, в тех случаях, когда такие связи могут принести осязаемые результаты в гуманитарной сфере.

72. В целом, задокументированные в настоящем докладе оценки демонстрируют достижение ряда важных результатов в интересах детей, оказавшихся в условиях конфликта и кризиса. ЮНИСЕФ внес свой вклад в сокращение масштабов передачи болезней; способствовал предупреждению голода и недоедания; и обеспечил снабжение чистой водой и образование для многих уязвимых детей. Он защищает детей в крайне опасных условиях и наращивает потенциал местных и национальных субъектов деятельности в кризисных гуманитарных ситуациях.

73. И все же некоторые неизменные слабые стороны гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ по-прежнему сохраняют свою силу. Многие из них были также отражены в обобщающем докладе 2013 года. Конкретные области, выявленные в оценках как нуждающиеся в улучшениях, включают следующее:

а) оценки потребностей пострадавших групп населения, даже когда к ним есть доступ, в отдельных случаях остаются неполными или слишком общими; вследствие этого, по-прежнему применяется подход к разработке программ, основанный на имеющихся возможностях, а не на выявленных потребностях;

б) стратегии и концепции программ в отдельных случаях оказываются слабо проработанными, что приводит к реализации подхода, основанного на ответных, а не упреждающих мерах, что находится в неразрывной связи с такими факторами, как ограниченная готовность, слабые стратегические рамочные основы (ориентированные на краткосрочную, а не среднесрочную перспективу) и/или слабые оценки потребностей;

с) обязательства в отношении ППН не в полной мере отражаются или учитываются, включая требования Основного стандарта качества и подотчетности в гуманитарной деятельности и более широкие обязательства в отношении координации подходов к гуманитарной деятельности, ориентированной на нужды и интересы людей;

d) УСОП Уровня 2 и Уровня 3 хотя и способствовали принятию своевременных мер реагирования на внезапно возникающие кризисные ситуации, но оказались неспособными прояснить синергетический эффект от сочетания текущих мероприятий по содействию развитию в рамках страновых программ с мерами реагирования на чрезвычайные ситуации. Это привело к тому, что страновые группы по-прежнему не испытывают уверенности в своей роли в лучшем случае, а в худшем случае — лишаются права голоса;

e) внутриорганизационная слаженность по-прежнему остается ограниченной, а чрезмерно ориентированный на секторальные нужды подход препятствует повышению эффективности и сдерживает достижение конкретных результатов на местах.

74. ЮНИСЕФ продемонстрировал свою осознанную приверженность соблюдению международных гуманитарных принципов. Вместе с тем, оценки также отражают проблемы и проявления напряженности, с которыми субъекты международной деятельности сталкиваются при работе в сложной среде общего руководства, стараясь обеспечить соблюдение принципов беспристрастности и независимости. В этом плане ЮНИСЕФ было бы полезно более явно выражать свою позицию и обосновывать решения, принятые в конкретных условиях оперативной деятельности. Аналогичным образом, как ООД, так и показатели КРГД выдвигают на первый план необходимость разработки поддающихся адаптации рамочных основ общеорганизационного уровня, которые могут охватить всю специфику конкретных условий деятельности.

75. В оценках был сделан вывод о том, что ЮНИСЕФ по-прежнему ведет работу по установлению ясных взаимосвязей между мерами гуманитарного реагирования и мерами реагирования в сфере содействия развитию. Применение УСОП Уровня 2 и Уровня 3 оказало значительное положительное воздействие на своевременность мер реагирования. Последствия этого с точки зрения существующих страновых программ и продвижения вперед в направлении поэтапного отказа от их реализации или планирования устойчивого к сбоям перехода к восстановлению и содействию развитию, однако, по-прежнему остаются неясными.

76. В ходе оценок были получены фактические данные по повышению готовности пойти на риск и открытости к внедрению новаторских решений и экспериментированию. Вместе с тем, новые процедуры, позволяющие облегчить бремя административной работы, не всегда применяются сотрудниками. Культуру уверенности в их применимости в оперативной деятельности по-прежнему предстоит сформировать.

77. Наконец, в своей практической гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ еще не принял упреждающий подход последовательным образом. Продвижение вперед в таких вопросах, как обеспечение готовности, планирование перехода к восстановлению и содействию развитию и осуществление ППН, не всегда соответствовало темпам глобальных сдвигов. Хотя в стратегическом плане ЮНИСЕФ задает тон многих дебатов по вопросам гуманитарной деятельности в своих сферах компетенции, исполняя ведущую роль в кластерной системе и на других глобальных форумах, оценки отражают тот факт, что как организация он эволюционирует в сторону реагирования на глобальные преобразования, а не возглавляет их.

VII. Рекомендации

78. Исходя из фактических данных, приведенных в указанных 30 оценках гуманитарной деятельности, в настоящем обобщающем докладе выдвигаются семь рекомендаций на будущее. Эти рекомендации преследуют цель оказания содействия ЮНИСЕФ в совершенствовании своей гуманитарной деятельности и повышении эффективности и действенности реагирования на потребности уязвимых детей, которым он служит.

1. Более строгие требования к проведению оценки

На данный момент ЮНИСЕФ собрал значительный массив фактических данных о своей гуманитарной деятельности (76 оценок с 2010 года). Его политика в области оценки предусматривает, что оценки гуманитарной деятельности будут «как правило, проводиться». Тем не менее, несмотря на целый ряд общеорганизационных пусковых механизмов, охват остается несистематическим и фрагментарным, особенно в том, что касается чрезвычайных ситуаций Уровня 1.

Мера 1.1. ЮНИСЕФ следует рассмотреть вопрос об установлении более четких пусковых механизмов проведения своих оценок гуманитарной деятельности. Эти механизмы следует однозначно определить Управлению по чрезвычайным программам в обсуждениях с Управлением по вопросам оценки. Соответствующие параметры могли бы включать: а) объем расходов (например, осуществление предусмотренного действующей Политикой в области оценки обязательства, согласно которому оценка будет, как правило, проводиться для определения конечных результатов по каждому компоненту программы, расходы на который превысили 10 млн долл. США); б) продолжительность кризисной ситуации (например, оказание помощи в течение двух лет); в) стратегическое значение для регионального отделения; и d) потенциал более широкого извлечения уроков в интересах организации в целом.

2. Включение потребностей в состав концепции

При проведении оценок было установлено, что гуманитарная деятельность ЮНИСЕФ зачастую недостаточно обосновывается в оценке потребностей даже в тех случаях, когда проведение таких мероприятий было сочтено целесообразным. Разрабатываемые программы требуется более ясно связывать с потребностями.

Мера 2.1. В концепциях программ гуманитарной помощи ЮНИСЕФ следует предусматривать ясную схему планируемых путей продвижения от потребностей к намеченным результатам; обосновывать выбранные варианты в целях проверки исходных допущений; и избегать предоставления помощи, исходя из имеющихся в наличии ресурсов, но прочно ставить людей и их меняющиеся потребности во главу угла. Это следует сделать основополагающей составной частью руководства программами.

Мера 2.2. Стратегии и планы текущего контроля показателей служебной деятельности при проведении гуманитарных акций следует сосредоточивать на том, чтобы в ходе оценки показателей служебной деятельности регистрировался прогресс в удовлетворении выявленных потребностей и измерялся уровень адаптации мероприятий по мере изменения потребностей.

Мера 2.3. В рамках процесса реализации Базовой договоренности ЮНИСЕФ следует отстаивать положение о том, чтобы в гуманитарной системе извлекались уроки из практического опыта проведения оценок потребностей, включая проблемные аспекты подхода к МКПБО и необходимость вложения средств в проведение более детальных и подробных оценок потребностей.

Мера 2.4. Согласно итоговым документам Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, ППН требует в большей мере упреждающего, последовательного и стратеги-

ческого подхода. Выполнение своих обязательств следует рассматривать как основополагающее требование ко всем видам гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ, а не как премию.

3. Формирование культуры доверия к процедурам

По причине крайне децентрализованного характера организации, руководящие принципы и процедуры, издаваемые центральными учреждениями, оказывают влияние только в той мере, в которой они отвечают привычкам руководящего состава и сотрудников страновых отделений ЮНИСЕФ. Необходимо обеспечивать, чтобы новые протоколы и процедуры, например УСОП Уровня 2 и Уровня 3, сопровождалось развитием потенциала и профессиональным обучением в интересах формирования готовности пойти на риск.

Мера 3.1. ЮНИСЕФ следует проводить профессиональное обучение и повышать осведомленность сотрудников и партнеров в отношении важности применения УСОП во время чрезвычайных гуманитарных ситуаций Уровня 2 и Уровня 3, в частности, обязательств по скорейшему заключению ССП. Одновременно с этим, руководству следует в явно выраженной форме подтвердить требование относительно их осуществления как составной части общеорганизационных процедур гуманитарной деятельности. В соответствующих случаях при проведении всех оценок следует оценивать, были ли УСОП применены согласно установленным требованиям.

Мера 3.2. ЮНИСЕФ следует повышать уровень осведомленности своих партнеров о его обязательствах в целях ускорения процесса заключения ССП согласно его УСОП Уровня 2 и Уровня 3. В то же время ему следует разъяснять партнерам механизмы, с помощью которых они могут призвать ЮНИСЕФ к ответу в случае, если эти обязательства не будут выполнены.

4. Усиление подхода к разработке программ с учетом рисков в рамках мероприятий по адаптации к местным условиям

Децентрализованная организационная структура ЮНИСЕФ означает, что он может воспользоваться преимуществами привлечения широкого кадрового корпуса национального персонала и партнеров, что обеспечивает его базовым потенциалом для подготовки к гуманитарной деятельности с учетом конкретных обстоятельств на местах. Согласно обязательствам по Базовой договоренности, к обеспечению готовности и выявлению рисков следует подходить с этой точки зрения. Конкретные мероприятия включают следующее:

Мера 4.1. Планирование: Во все соответствующие Документы по страновым программам следует явным образом включать анализ политических рисков, рисков возникновения нестабильности, климатических и иных рисков, а также оценку потенциала повторного возникновения чрезвычайных обстоятельств. Это подразумевает, что в рамках разработки программ с учетом рисков данный анализ следует дополнять мерами по оперативной интеграции в целях обеспечения способности проявлять гибкость, если этого потребует складывающаяся обстановка.

Мера 4.2. Нарастивание местного потенциала: ЮНИСЕФ следует выстраивать кадровый корпус служб быстрого реагирования среди партнеров на страновом уровне с тем, чтобы страновые программы могли гибко переключаться с оказания помощи в целях развития на деятельность в чрезвычайных ситуациях в зависимости от складывающихся обстоятельств.

Мера 4.3. Способность к адаптации: ЮНИСЕФ следует обеспечивать, чтобы все ССП предусматривали определенный круг мер по адаптации в условиях реагирования на чрезвычайные ситуации в составе мер по обеспечению готовности.

5. Повторное рассмотрение ООД, которые в их действующей редакции не отражают меняющийся характер гуманитарных кризисов и способствуют реализации обособленных, а не комплексных мер реагирования.

Мера 5.1. ООД могли бы быть пересмотрены с тем, чтобы отразить новые актуальные проблемы, порождаемые гуманитарными кризисами, такими как чрезвычайные ситуации в сфере миграции и здравоохранения, при одновременном продвижении многосекторальных мер реагирования, или обновлены посредством включения в них добавления, содержащего перечень новых актуальных проблем, определяющего задачи разработки комплексных программ и предусматривающего создание сопутствующего механизма текущего контроля.

6. Подотчетность в сочетании с гибкостью

Текущий контроль показателей гуманитарной деятельности представляет собой постоянную проблему, и все же по итогам оценок, проанализированных в настоящем документе, делается вывод о наличии существенного поля деятельности по совершенствованию системы текущего контроля в рамках ЮНИСЕФ за показателями своей собственной деятельности в чрезвычайных ситуациях в русле недавних внутренних усилий, направленных на укрепление системы КРГД.²⁹

Мера 6.1. ЮНИСЕФ следует ускорить мероприятия по дальнейшей интеграции системы КРГД и систем текущего контроля на страновом уровне с тем, чтобы обеспечить отражение в показателях как глобальных потребностей в информации, так и местных реалий.

Мера 6.2. В рамках своей концепции КРГД ЮНИСЕФ следует выдвинуть на первый план задачу расширения диапазона имеющихся показателей конечных результатов с тем, чтобы лучше отразить качественные изменения условий жизни пострадавших групп населения как составной части своих обязательств в отношении подотчетности.

7. Увязка интеграции программ и восстановления

Необходимо провести более явно выраженный и определенный обзор мероприятий в рамках гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в прочной взаимосвязи с конечными целями повышения жизнестойкости и обеспечения перехода к восстановлению и развитию. Это следует делать в увязке с пересмотренными ООД.

Мера 7.1. Необходимо осуществлять коллективное планирование по всем направлениям программной деятельности, а разработку многосекторальных программ увязывать с теми же самыми намеченными конечными целями повышения жизнестойкости и обеспечения перехода к восстановлению и развитию. Набор целевых показателей следует определять на высоком уровне и всеохватывающим образом, а не ограниченно или по конкретным секторам.

Мера 7.2. Региональным отделениям необходимо обеспечивать межсекторальное, а не программно-ориентированное взаимодействие со страновыми группами ЮНИСЕФ.

Мера 7.3. ЮНИСЕФ следует более четко определить свою стратегию действий в условиях затяжных чрезвычайных ситуаций, установив их ясную взаимосвязь с переходом к восстановлению и развитию.

Мера 7.4. Необходимость составления планов перехода следует ясно определить и включить в состав общеорганизационных руководящих указаний, признавая наличие различных видов чрезвычайных ситуаций и неизбежность затяжных кризисов. Все

²⁹ По итогам всестороннего обзора концепции контроля за результатами гуманитарной деятельности в 2016 году, включенных в обобщение работы, не связанной с оценками, был сделан аналогичный вывод, согласно которому КРГД зачастую рассматривается как чрезмерно жесткий, осуществляемый вне рамок существующих систем текущего контроля и оценки на страновом уровне и не всегда предусматривающий соответствующие показатели. В настоящее время ЮНИСЕФ приступил к выполнению соответствующих рекомендаций.

меры по оказанию гуманитарной помощи следует разрабатывать и осуществлять с ясным пониманием того, что потребности будут меняться, а механизмы реализации программ эволюционировать, причем переход к восстановлению и развитию станет одним из центральных элементов цикла осуществления гуманитарных программ³⁰ и этоса ЮНИСЕФ.

³⁰ С подробной информацией о цикле осуществления гуманитарных программ можно ознакомиться в материале Межучрежденческого постоянного комитета, озаглавленном «Справочный модуль по осуществлению гуманитарного программного цикла», который размещен по адресу: https://interagencystandingcommittee.org/system/files/hpc_reference_module_2015_final_.pdf.

Приложение

На пути к повышению эффективности мер реагирования в чрезвычайных ситуациях: обобщение оценок гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в 2010–2016 годах

Ввиду ограничений в отношении объема документа, текст независимого доклада, озаглавленного «На пути к повышению эффективности мер реагирования в чрезвычайных ситуациях: обобщение оценок гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ в 2010–2016 годах», в настоящем приложении не приводится. С упомянутым докладом (83 страницы) и его основными положениями (26 страниц) можно ознакомиться на веб-сайте Управления по вопросам оценки ЮНИСЕФ по адресу:

https://www.unicef.org/evaldatabase/index_100819.html.
