Организация Объединенных Наций E/ICEF/2019/16

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
15 April 2019
Russian
Original: English

Для принятия решения

Детский фонд Организации Объединенных Наций
Исполнительный совет
Ежегодная сессия 2019 года
11–13 июня 2019 года
Пункт 8 предварительной повестки дня*

Оценка сферы охвата и качества гуманитарной помощи со стороны ЮНИСЕФ в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях

Основные положения**

Резюме

В 2018 году более 134 миллионов человек по всему миру нуждались в международной гуманитарной помощи и защите. Для оказания помощи 97,9 млн чел. в наиболее уязвимых группах населения по всему миру Организация Объединенных Наций и ее партнеры запросили в 2018 году 25,2 млрд долл. США.[a]

В настоящее время число стран, охваченных ожесточенными конфликтами, достигло наивысшего показателя за последние 30 лет. Согласно оценкам в настоящее время 535 миллионов детей, или каждый четвертый ребенок, живут в странах, пострадавших от конфликтов или стихийных бедствий. По состоянию на начало 2018 года почти 31 миллион детей были вынуждены покинуть свои дома в результате насилия и конфликтов, включая 13 миллионов детей, ставших беженцами, и более 17 миллионов детей, перемещенных внутри страны проживания.[b]

ЮНИСЕФ принимает меры реагирования на гуманитарные кризисы с 1946 года, выступая в защиту прав детей и за удовлетворение их основных потребностей, а также проводя работу, направленную на то, чтобы все дети могли в полной мере реализовать свой потенциал.

* E/ICEF/2019/9.

** Основные положения доклада об оценке распространяются на всех официальных языках. С полным текстом доклада можно ознакомиться на веб-сайте Управления оценки ЮНИСЕФ (см. приложение).
Примечание: за все аспекты выпуска настоящего документа отвечает ЮНИСЕФ.

19-07556 (R) 110519

Просьба отправить на вторичную переработку

С 2005 года ЮНИСЕФ осуществляет меры реагирования в среднем в 300 гуманитарных ситуациях в год в более чем 90 странах мира. В 2018 году конфликты, стихийные бедствия, эпидемии и другие кризисные ситуации продолжали подрывать основу завоеваний в области развития и блокировать путь к обеспечению устойчивого развития.[c] В целях удовлетворения растущих потребностей в оказании помощи в условиях многочисленных, происходящих одновременно, сложных и крупномасштабных чрезвычайных ситуаций ЮНИСЕФ вкладывает значительные средства в свою гуманитарную деятельность, объем которой вырос с 600 млн долл. США в 2006 году до примерно 2,8 млрд долл. США в 2018 году.[d] Программы ЮНИСЕФ реализуются в рамках широкого круга партнерских отношений, в том числе с правительствами, гражданским обществом, частным сектором и другими специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций.

Оценка сферы охвата и качества гуманитарной помощи со стороны ЮНИСЕФ в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях была проведена в 2018 году, и в ее ходе были рассмотрены результаты тематических исследований по 11 странам. В ходе оценки было установлено, что ЮНИСЕФ, несмотря на значительные трудности, проявлял мужество и упорство в продолжении своей организационной работы в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях. По результатам всех страновых тематических исследований ЮНИСЕФ был признан одним из крупнейших и наиболее значимых поставщиков гуманитарной помощи и защиты, зачастую работавшим в самых проблемных областях. В этих условиях значительно расширилась сфера охвата программами ЮНИСЕФ, а гуманитарная деятельность организации оказала позитивное влияние на большие группы населения.

В ходе оценки был определен ряд областей, в которых требуется улучшить работу, с тем чтобы способствовать предоставлению более эффективной помощи и защиты в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Некоторые из них отмечены ниже:

a) фактических данных, имеющихся в наличии у ЮНИСЕФ, зачастую оказывается недостаточно для вынесения суждений по ключевым аспектам его практической деятельности в области оказания гуманитарной помощи. ЮНИСЕФ не всегда располагает информацией и аналитическими материалами, которые создают информационную основу эффективной гуманитарной деятельности, и ему следует более систематически отслеживать динамику изменения конкретной обстановки, с тем чтобы обеспечить сохранение актуальности оказываемой им помощи;

b) в ходе оценки было установлено, что, за редким исключением, в тех случаях, когда требуется найти компромисс между принципом справедливости и сферой охвата, первоочередное внимание уделяется обеспечению охвата. Для разработки и реализации программ на основе принципа справедливости нередко требуется проводить дополнительные мероприятия или охватывать дополнительные программные области, что делает осуществление таких программ менее эффективным с точки зрения затрат;

c) на уровне страновых отделений ЮНИСЕФ зачастую не применяет структурированный подход к обеспечению подотчетности перед пострадавшими людьми и не проводит повседневную оценку степени удовлетворенности общин сферой охвата или качеством его программ. Обеспечение понимания воздействия его программ является важным элементом работы в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, поскольку

предоставление качественной помощи на основе принципа подотчетности может повысить способность организации непрерывно обеспечивать безопасный доступ к услугам;

d) для того чтобы ЮНИСЕФ мог в максимально возможной степени расширить сферу охвата и повысить качество программ, реализуемых в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, ему необходимо приступить к проведению внутренних изменений в области разработки и осуществления комплексных программ и распространения, толкования и осуществления политических установок и процедур.

В докладе содержатся выводы и выносятся рекомендации, призванные оказать поддержку организации, с тем чтобы охватить тех, кто больше всего нуждается в помощи и кто менее всего доступен.

Элементы проекта решения приводятся в разделе VI.

[a] Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов, «Глобальный гуманитарный обзор за 2018 год», Нью-Йорк, 2018 год.

[b] ЮНИСЕФ, «Нападение на детей», 2018 год. Размещено по адресу: www.unicef.org/children-under-attack.

[c] ЮНИСЕФ, «Гуманитарная деятельность в интересах детей, 2019 год». Размещено по адресу: www.unicef.org/appeals.

[d] В 2018 году общий объем финансовых средств, запрошенных в связи с призывами к оказанию чрезвычайной помощи, составил 3,8 млрд долл. США. По состоянию на 10 декабря 2018 года объем поступившего финансирования в связи с призывом к оказанию чрезвычайной помощи достиг 1,85 млрд долл. США (получено 49 процентов от запрашиваемых сумм). В дополнение к этому ЮНИСЕФ располагал суммой в размере около 919 млн долл. США, оставшейся от бюджета 2017 года.

I. Общие сведения и цели оценки

1. ЮНИСЕФ принимает меры реагирования на гуманитарные кризисы с 1946 года и несет ответственность на глобальном уровне за отстаивание дела защиты прав детей, [1] удовлетворение основных потребностей детей и проведение работы, направленной на то, чтобы все дети могли в полной мере реализовать свой потенциал. Хотя разработка и реализация программ ЮНИСЕФ в целом основывается на Конвенции о правах ребенка Организации Объединенных Наций, фундаментом мер гуманитарного реагирования, принимаемых ЮНИСЕФ, являются Основные обязательства в отношении детей в ходе гуманитарных акций. Наряду с этим в сферу прямой ответственности и подотчетности ЮНИСЕФ как ведущего учреждения входят вопросы защиты детей, а также тематический блок водоснабжения, санитарии и гигиены и тематический блок питания; а как одного из ведущих учреждений совместно с организацией «Спасти детей» — тематический блок образования.[2]

2. Оценка охватывает период 2015–2018 годов. Ее цель заключалась в том, чтобы на основе тщательного и систематического анализа положения дел в различных странах разработать практические решения, создающие информационную основу определения путей, следуя по которым ЮНИСЕФ мог бы расширить сферу охвата и повысить качество своих мер гуманитарного реагирования. Предполагается, что как процесс оценки, так и ее результаты будут способствовать сбору фактических данных и накоплению опыта в отношении факторов, благоприятствующих и препятствующих осуществлению высококачественной гуманитарной деятельности в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, а также в отношении того, каким образом такие препятствия сказываются на результативности ЮНИСЕФ и его способности вести работу с пострадавшими группами населения.

3. Первый этап оценки включал проведение трех экспериментальных тематических исследований, одной полевой миссии (Нигерия) и двух аналитических обзоров (Пакистан и Украина). Второй этап включал еще четыре полевые миссии (Афганистан, Сомали, Филиппины и Центральноафриканская Республика) и четыре аналитических обзора (Бурунди, Мали, Государство Палестина и Сирийская Арабская Республика).

4. Оценка преследовала три цели:

a) провести оценку результативности ЮНИСЕФ в обеспечении охвата и качества в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях на основе выборки стран, включая выявление внутренних и внешних благоприятствующих факторов и проблем, препятствующих достижению результата;

b) выявить внутренние и внешние благоприятствующие факторы и проблемы, препятствующие выполнению ЮНИСЕФ его мандата и роли в области защиты детей в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, включая выполнение возложенной на него задачи по обеспечению работы

[1] ЮНИСЕФ несет особую ответственность за подготовку и представление отчетности о грубых нарушениях прав детей в ситуациях вооруженного конфликта в рамках механизма наблюдения и отчетности.

[2] До 2017 года ЮНИСЕФ совместно с Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения также являлся одним из ведущих учреждений по вопросам борьбы с гендерно мотивированным насилием.

механизма наблюдения и отчетности о грубых нарушениях прав детей в ситуациях вооруженного конфликта;

c) обобщить передовую практику и новаторские подходы, способствующие улучшению гуманитарной деятельности, и проанализировать их потенциал с точки зрения их применения в деятельности ЮНИСЕФ.

II. Подход к проведению оценки

5. С учетом того, что в центре внимания при проведении оценки находились практические решения, а не теория, рамочный механизм анализа использовался для того, чтобы четко определить важнейшие составные элементы и факторы, благоприятствующие расширению сферы охвата и обеспечению качества мер гуманитарного реагирования. Этот рамочный механизм, используемый для оценки результативности ЮНИСЕФ, основан на проведении анализа трех составляющих. Первая включает в себя рассмотрение конечных результатов гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ с точки зрения сферы охвата и качества. Вторая охватывает способы достижения этих результатов и подходы, применяемые в различных условиях на местах и на глобальном уровне в целях оказания поддержки операциям ЮНИСЕФ, проводимым в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Это касается того, каким образом ЮНИСЕФ реализует свои программы, ведет работу с партнерами, а также предлагает и применяет другие подходы в целях расширения сферы охвата и повышения качества. Третья составляющая связана с анализом вклада ЮНИСЕФ (в форме людских и финансовых ресурсов, а также помощи по процедурным вопросам), который благоприятствует или препятствует реализации методов оперативной деятельности.

Диаграмма I

Рамочная основа анализа при проведении оценки



6. При проведении сбора и анализа данных в ходе оценки использовался комбинированный подход. Качественные данные были собраны посредством проведения обзора литературы, полуструктурированных собеседований и обсуждений в фокус-группах. Наряду с этим были собраны и проанализированы количественные данные по результативности программ и информация об их финансировании. Среди сотрудников ЮНИСЕФ и его партнеров из числа правительственных и неправительственных организаций (НПО) и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций были проведены собеседования с ключевыми источниками информации. Обсуждения в фокус-группах проводились в общинах, получающих помощь, которая финансируется ЮНИСЕФ.

7. Исходя из этой рамочной основы анализа была разработана матрица проведения оценки, состоящая из пяти главных оценочных вопросов и 16 оценочных подвопросов, призванных помочь в оценке результативности и определении того, каким образом надлежащая практика и новаторские решения на местном уровне способствуют достижению конечных результатов в расширении сферы охвата и обеспечении качества. К этим пяти вопросам относятся следующие:

a) В какой степени ЮНИСЕФ обеспечивает охват и качество своей гуманитарной деятельности на справедливой основе; и какие виды надлежащей практики, извлеченные уроки и практические решения могут быть определены как создающие информационную основу повышения эффективности по всему спектру мер реагирования ЮНИСЕФ?

b) Каким образом и насколько эффективно ЮНИСЕФ оказывает влияние на других действующих лиц в целях повышения качества и расширения сферы охвата гуманитарной деятельности?

c) Какие программные подходы и стратегии формирования партнерских отношений использовались ЮНИСЕФ на местном уровне для получения принципиальной возможности доступа на места, а также расширения сферы охвата и повышения качества, и с каким успехом?

d) В какой степени меры гуманитарного реагирования ЮНИСЕФ могут сохранять свою актуальность и быть адаптированы в целях обеспечения их текущей актуальности с учетом меняющихся потребностей и первоочередных задач?

e) В какой степени управление людскими и финансовыми ресурсами, а также системы и процедуры ЮНИСЕФ способствуют эффективному реагированию на сложные чрезвычайные гуманитарные ситуации?

III. Выборочные результаты

A. Обеспечение сферы охвата и качества гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ на справедливой основе

8. В ходе оценки было установлено, что меры реагирования ЮНИСЕФ в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях имеют значительный охват. В тех случаях, когда это позволяют имеющиеся в наличии финансовые средства, доступ и потенциал, ЮНИСЕФ, исходя из своей ответственности ведущего учреждения по тематическому блоку и поставщика услуг последней инстанции, оказывает соответствующую помощь и использует данный подход для

определения предполагаемой сферы охвата своей деятельности. Хотя ЮНИСЕФ не проявляет последовательности в том, каким образом он определяет степень уязвимости, он нередко уделяет первоочередное внимание сбору и анализу данных, дезагрегированных по признаку пола и возраста, которые создают информационную основу его подхода к соблюдению принципа справедливости. При этом он менее последователен в своем анализе других факторов, способствующих возникновению уязвимости. Страновые отделения стремятся найти баланс между охватом большого числа сравнительно легкодоступных пострадавших людей и меньшего числа тех, кто больше всего нуждается в помощи, но доступ к которым обеспечить сложнее и дороже, хотя последовательного подхода в этом вопросе не существует.

9. В ходе оценки было также установлено, что в повседневной практике качество программ определяется согласно Основным обязательствам в отношении детей в ходе гуманитарных акций, которые в целях повышения их актуальности увязываются с конкретными условиями, а также согласно глобальным стандартам качества. Труднее определить, насколько последовательно ЮНИСЕФ соблюдает эти стандарты качества, поскольку это зависит от того, насколько часто его сотрудники смогут получить доступ на места, а также от уровня его финансирования и потенциала. Уровень соблюдения стандартов качества в ЮНИСЕФ зависит от эффективности и зоны досягаемости его собственного механизма наблюдения — факторов, являющихся переменными величинами. В результате этого невозможно определить, насколько последовательно ЮНИСЕФ применяет программные подходы, обеспечивающие пострадавшему населению оказание наиболее уместных и высококачественных услуг.

10. В ходе оценки было установлено, что программный подход оказывает важное влияние на обеспечение справедливого охвата. Хотя программы, нацеленные на обеспечение охвата и удовлетворение основных потребностей, такие как единовременное распределение или периодическая поддержка, требующие ограниченного присутствия персонала, позволяют оказать существенную помощь общинам, находящимся в кризисной ситуации, на начальном этапе реагирования, общего для всех случаев подхода или руководящих указаний в отношении перехода от таких подходов к более устойчивому присутствию или оказанию более всеобъемлющей долгосрочной помощи не существует. ЮНИСЕФ не осуществляет повседневного контроля за происходящими изменениями, что затрудняет отслеживание изменений в подходе к планированию и реализации программ. Чем большим опытом и возможностями обладают сотрудники, тем большую гибкость они, вероятно, проявят при переходе от одного программного подхода к другому в целях обеспечения максимально возможного качества работы в данных конкретных условиях.[3]

B. Влияние ЮНИСЕФ на качество и сферу охвата гуманитарной деятельности

11. ЮНИСЕФ является решительным защитником интересов детей, затрагиваемых вооруженными конфликтами, и часто уделяет внимание своим обязанностям в рамках механизма наблюдения и отчетности в приоритетном

[3] Существуют также внешние определяющие факторы, наиболее значительными из которых являются безопасность, доступ, потенциал партнеров и финансирование.

порядке вопреки существующим проблемам с ресурсами, которые требуются для их выполнения. ЮНИСЕФ добился заметных успехов в обеспечении освобождения детей, захваченных вооруженными группами, и в оказании им последующей поддержки в рамках своих программ. К своему взаимодействию с уполномоченными лицами он применяет в широком смысле актуальный подход, руководствуясь соображениями учета чувствительных для правительств тем, потенциалом партнеров в области сбора информации и представления отчетности о допущенных нарушениях, а также наличием комплексного присутствия персонала Организации Объединенных Наций.

12. ЮНИСЕФ использует свою роль ведущего учреждения по тематическим направлениям деятельности для расширения охвата и повышения качества мер реагирования, предпринимаемых другими специализированными учреждениями в условиях сложных чрезвычайных гуманитарных ситуаций. В ходе оценки особое внимание было уделено примерам надлежащей практики стран в выявлении и устранении пробелов в мерах гуманитарного реагирования, продвижении адаптированных к конкретным условиям стандартов и укреплении потенциала партнеров в отношении соблюдения требований этих стандартов. Однако существуют и области деятельности, требующие улучшения. Результаты недавних межучрежденческих оценок согласуются с результатами настоящей оценки, в которой выражается обеспокоенность в отношении достоверности данных кластерной оценки и показателей охвата, а также адекватности систем отслеживания положения дел по различным тематическим блокам.

13. В ходе оценки было установлено, что результативность ЮНИСЕФ в деле отстаивания необходимости предоставления доступа была неодинаковой. Специализированные учреждения Организации Объединенных Наций дают ЮНИСЕФ высокую оценку в связи с его информационно-пропагандистской деятельностью по вопросам доступа, однако местные, национальные и международные партнеры из числа НПО играют более важную роль. Отчасти это может отражать позицию различных контрагентов, с которыми взаимодействуют НПО и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, однако среди НПО существует широко распространенное мнение, согласно которому ЮНИСЕФ стремится расширить свой собственный доступ, а не доступ своих партнеров. ЮНИСЕФ располагает возможностью отстаивать свое право на доступ, особенно в условиях, когда его знания и взаимодействие с гуманитарными страновыми группами и правительственными ведомствами ставят его в привилегированное положение для содействия преобразованиям.

C. Программные подходы ЮНИСЕФ на местном уровне

14. ЮНИСЕФ применяет широкий спектр стратегий и подходов к оказанию помощи пострадавшему населению в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Хотя гуманитарные принципы находятся в центре политики и процедур ЮНИСЕФ, уровни их понимания и толкования сотрудниками и партнерами несколько различаются. Сотрудники ЮНИСЕФ склонны ставить принцип гуманности выше других принципов, что зачастую неправильно истолковывается как обеспечение гуманитарного доступа и помощи любой ценой. Однако не менее важны и более сложные принципы беспристрастности, нейтралитета и независимости.

15. Необходимо укрепить потенциал всех сотрудников ЮНИСЕФ на местах в плане использования всего комплекса принципов для принятия

структурированных решений по вопросам доступа. Аналогичные возможности существуют и в области укрепления потенциала ведения переговоров о предоставлении гуманитарной помощи с государственными и негосударственными структурами с учетом того, что такие переговоры часто проводятся полевым персоналом на контрольно-пропускных пунктах и в местах осуществления проектов. В ходе оценки было установлено, что прежде всего ЮНИСЕФ должен активизировать свое взаимодействие с партнерами по вопросам получения принципиальной возможности доступа и его сохранения.

D. Непреходящая актуальность мер гуманитарного реагирования ЮНИСЕФ

16. ЮНИСЕФ использует целый ряд официальных инструментов и неформальных сетей взаимодействия для проведения анализа конкретных ситуаций, хотя нередко основное внимание в этой работе уделяется стратегическому, а не оперативному анализу. В оценке признается, что переход к облегченным, ориентированным на оперативную деятельность процессам анализа конкретных условий уже поощряется посредством поэтапного внедрения рамочного механизма ЮНИСЕФ по обеспечению доступа. Этот рамочный механизм в большей мере относится к выявлению и использованию открывающихся возможностей улучшения доступа и расширения сферы охвата. Существуют также возможности для улучшения порядка взаимодействия ЮНИСЕФ с общинами. Несмотря на то, что всеобъемлющий рамочный механизм уже разработан, сотрудники ЮНИСЕФ считают, что его применение на практике сопряжено с трудностями.

17. В ходе оценки было установлено отсутствие понимания на местном уровне в отношении того, каким образом следует взаимодействовать с общинами на регулярной основе в целях обеспечения актуальности и качества программ и выяснения мнений тех, кто получает помощь, финансируемую ЮНИСЕФ. Это особенно важно с учетом неразрывной взаимосвязи между осуществлением качественных программ и обеспечением их признания со стороны общин. Укрепление этих взаимосвязей является важным элементом стратегии обеспечения гуманитарного доступа. В ходе оценки было также подчеркнуто, что ЮНИСЕФ должен уточнить, что именно его партнерам необходимо сделать для достижения институциональных целей и выполнения моральных обязательств в отношении подотчетности перед пострадавшими группами населения.

E. Влияние вклада ЮНИСЕФ на охват и качество

18. В ходе оценки было установлено, что системы и процедуры ЮНИСЕФ являются всеобъемлющими и в тех случаях, когда они применяются, имеют неоценимое значение для персонала, занимающегося оказанием гуманитарной помощи. Однако имеющиеся фактические данные также указывают на несоответствия в том, как эти процедуры понимаются и осуществляются и где обеспечивается упрощение процедур; это касается процедур в области обеспечения людскими ресурсами и соглашений о сотрудничестве по программам / программных документов, которые могут значительно повысить оперативность и качество мер реагирования ЮНИСЕФ в случае использования упрощенных процедур. Более значительный прогресс был достигнут в области закупок, снабжения и материально-технического обеспечения. В ходе оценки был задокументирован ряд примеров того, как действия сотрудников по

материально-техническому обеспечению в стране или Отдела снабжения в более широком плане способствовали повышению готовности или своевременному предоставлению гуманитарной помощи.

IV. Выводы

19. В ходе оценки был сделан вывод о том, что ее главный вопрос, состоящий в определении сферы охвата и качества помощи со стороны ЮНИСЕФ в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, имеет важное значение как для ЮНИСЕФ и его партнеров, так и для тех, кому они стремятся оказать помощь, однако дать ответ на него, исходя из имеющихся данных, затруднительно. В ходе оценки было установлено, что в период с 2015 по 2018 год ЮНИСЕФ, несмотря на значительные трудности, проявлял мужество и упорство в продолжении своей организационной работы в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Хотя оценка показала, что гуманитарная помощь была оказана многим из наиболее в ней нуждающихся, один из содержащихся в ней важнейших выводов заключается в том, что данные не позволяют подробно и последовательно проанализировать, какая доля потребностей была удовлетворена или были ли удовлетворены самые значительные потребности.

20. Отсутствие надлежащего сбора, дезагрегирования и представления данных означает, что ЮНИСЕФ не может достоверно рассчитать свой охват в привязке к потребностям и точно определить, ориентирована ли сфера охвата на тех, кто нуждается в помощи больше всего. ЮНИСЕФ, а также более широкая гуманитарная система не принимают мер для надлежащего отслеживания охвата ввиду обусловленных конкретной ситуацией проблем и временных ограничений, препятствующих применению более утонченных методов сбора данных. Оценки потребностей нуждающихся людей недостаточно точны, и в большинстве случаев в них не разграничиваются различные уровни уязвимости. Дисбаланс между a) потребностями в гуманитарной помощи; b) поставками гуманитарной помощи; c) приоритетами доноров; и d) мерами, направленными на повышение эффективности укрепляет подход, в рамках которого первоочередное внимание уделяется охвату, а не справедливости и качеству.

21. С институциональной точки зрения сосредоточенность ЮНИСЕФ на достижении целевых показателей, а не на людях, нуждающихся в помощи, изменчивость его кадрового потенциала и институциональное давление, в том числе ответственность ведущих учреждений по тематическим направлениям деятельности за достижение масштабных результатов, как правило, усиливают эту тенденцию.[4] Практика различается с точки зрения того, каким образом ожидаемые объемы финансирования, имеющийся потенциал и ограничения доступа учитываются в целевых показателях, а установленного порядка корректировки целевых показателей на основе поступивших финансовых средств не существует.

22. Несмотря на то, что ЮНИСЕФ регулярно руководствуется стандартами качества при определении направлений своей работы, на претворение этих

[4] Еще в ходе проведения оценки ЮНИСЕФ предпринял ряд первоначальных шагов, включая пересмотр процесса гуманитарной деятельности в интересах детей и активизацию профессиональной подготовки и обеспечения качества, в целях выработки более четкого обоснования необходимости увязывания целевых показателей с запросами людей, нуждающихся в помощи.

стандартов в жизнь оказывает влияние целый ряд внутренних и внешних факторов, которые, как правило, подталкивают организацию к выдвижению на первый план наиболее заметных и доступных потребностей в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, хотя и в более широких масштабах. В сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях охват и качество достигаются только путем обеспечения доступа к тем, кто нуждается в помощи и защите, и в таких условиях наиболее нуждающиеся почти всегда являются наименее доступными, а получение доступа к ним становится наиболее затратной частью работы. ЮНИСЕФ нередко испытывает трудности при попытках охватить такие районы. Этому есть несколько причин, в том числе внешние факторы, преодоление которых может оказаться трудным делом.

23. Существует также ряд внутренних факторов, влияющих на обеспечение доступа, которые ЮНИСЕФ может устранить. К их числу относятся непоследовательность в знаниях сотрудников и их понимании принципов гуманитарной деятельности, а также ограниченные возможности ведения переговоров о предоставлении гуманитарной помощи и решения этических дилемм и слабые стороны взаимодействия с общинами, затронутыми кризисными ситуациями. Устранение этих пробелов в потенциале, особенно среди персонала, работающего на переднем крае, обеспечило бы ЮНИСЕФ важную основу и набор профессиональных качеств для более последовательного получения принципиальной возможности доступа и его сохранения. ЮНИСЕФ также мог бы в максимальной степени использовать свою безукоризненную репутацию и свои обширные сетевые структуры для постоянной работы по отстаиванию необходимости получения принципиальной возможности доступа.

24. В ходе оценки было также установлено, что система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, призванная оказывать ЮНИСЕФ помощь в реализации принципа «оставаться на местах и добиваться результата», зачастую оказывается не в состоянии выполнить свои функции. Один из результатов оценки заключался в том, что рабочие взаимоотношения между Департаментом по вопросам охраны и безопасности и ЮНИСЕФ нередко основываются на межличностном взаимодействии и опыте работы в прошлом, что означает отсутствие гарантий успеха. Поэтому важно обеспечить, чтобы ЮНИСЕФ продолжал поддерживать свой собственный потенциал в отношении управления рисками в области безопасности.

25. За пределами ЮНИСЕФ комплексное присутствие Организации Объединенных Наций и более широкое взаимодействие с военными кругами или вооруженными группами могут оказать влияние на то, как ЮНИСЕФ воспринимается, и это может стать значительным препятствием в условиях конфликта.

26. Тематические примеры свидетельствуют о том, что воздействие системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций на сферу охвата мерами реагирования ЮНИСЕФ может различаться в широких пределах, а в некоторых конкретных случаях значительно ограничивает свободу действий. Кроме того, примеры конструктивных методов работы, новаторских подходов к облегчению доступа и возможности проведения переговоров, с тем чтобы ЮНИСЕФ смог «оставаться на местах и добиваться результата», которые были отмечены в ряде стран, свидетельствуют об отсутствии последовательности в толковании и применении установленных процедур. Важно систематически документировать и устранять возникающие преграды. Преодоление этих

проблем также потребует постоянного вложения сил и средств со стороны ЮНИСЕФ в создание адекватного внутреннего потенциала и, по возможности, налаживания сотрудничества с другими специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций.

27. В ходе оценки было установлено, что обеспечение доступа для партнеров ЮНИСЕФ имеет важнейшее значение, поскольку именно на них возложена задача оказания гуманитарной помощи и защиты на местах, и в этом отношении ЮНИСЕФ мог бы сделать больше для оказания им поддержки. С учетом трудностей, с которыми сталкивается ЮНИСЕФ в плане обеспечения доступа к пострадавшему населению в нестабильных условиях, его партнеры играют крайне важную роль в преодолении разрыва в доступе в силу той функции, которую они выполняют (правительство страны), их близости к общинам (местные / национальные НПО) или их институционального потенциала либо мандата (международные НПО).

28. Однако доступ партнеров по-прежнему в значительной степени зависит от конкретных обстоятельств. ЮНИСЕФ может расширить доступ партнеров: a) посредством информационно-пропагандистской деятельности; b) проявляя больший интерес к тому, как его партнеры понимают и применяют гуманитарные принципы; и c) на основе более эффективного участия в наращивании потенциала, направленного на достижение стратегических целей. Укрепление системы анализа оперативной обстановки позволит ЮНИСЕФ наилучшим образом выявить и использовать возможности доступа по мере их возникновения, а также углубить свое понимание того, кто именно из числа партнеров располагает наилучшими возможностями для получения доступа в принципе.

29. В тематических исследованиях приводится ряд примеров надлежащей практики расширения сферы охвата ЮНИСЕФ, которые могут использоваться в более широком плане. Комплексная разработка и реализация программ, выплата денежных пособий и механизмы быстрого реагирования в своей совокупности оказывают важное влияние на охват или качество, но они также подвержены влиянию внутренних проблем, которые могут ограничить их более широкое использование.

30. В ходе оценки было отмечено, что доказательства того вклада, который каждый из этих подходов может внести в обеспечение охвата и качества, уже существуют и известны ЮНИСЕФ. Разработка программ с учетом факторов риска, обеспечение готовности и повышение жизнестойкости являются областями, в которых ЮНИСЕФ неуклонно повышает свою компетенцию, при этом они могут сыграть важную роль в повышении оперативности реагирования и сокращении разрыва между гуманитарной помощью и содействием развитию. Вместе с тем ЮНИСЕФ должен обеспечить последовательное применение принципиального подхода к гуманитарной деятельности во всех своих программах.

31. В ходе оценки был также сделан вывод о том, что системы и процедуры ЮНИСЕФ соответствуют его целям обеспечения доступа, однако имеются возможности для их более широкого применения и адаптации в целях повышения эффективности. Внутренние ресурсы, системы и процедуры ЮНИСЕФ оказывают важное влияние на сферу охвата и качество в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях.

32. Децентрализованная внутренняя архитектура ЮНИСЕФ отвечает задаче принятия решений по вопросам обеспечения доступа, и, согласно оценке, региональные отделения играют важную роль в оказании поддержки и обеспечении того, чтобы стратегии страновых отделений соответствовали общеорганизационным устремлениям. Однако сохранение высокорезультативных рабочих групп является постоянной проблемой. Создание национальных групп персонала, обладающих разнообразием, потенциалом и сетевыми структурами, необходимыми для облегчения доступа, также может быть затруднено и является областью, требующей особого внимания. Качество и объем финансирования являются непреходящими проблемами для страновых отделений, хотя имеющиеся фактические данные свидетельствуют о том, что ЮНИСЕФ удалось добиться определенных успехов в подстраивании своей деятельности к условиям, выдвигаемым донорами. В тех случаях, когда он сталкивается с трудностями, имеются возможности для уточнения условий, при которых следует отказывать в финансировании, с уделением особого внимания использованию принципиального подхода к принятию решений.

V. Рекомендации

33. В ходе оценки было установлено, что ЮНИСЕФ проявляет мужество и упорство в оказании помощи тем, кто пострадал в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, зачастую подвергая значительному риску своих сотрудников и партнеров. Во всех тематических примерах ЮНИСЕФ был одним из крупнейших и наиболее значимых поставщиков гуманитарной помощи и защиты и зачастую работал в самых проблемных областях. Однако он может сделать больше для охвата тех, кто больше всего нуждается в помощи и кто менее всего доступен. ЮНИСЕФ также имеет возможность обеспечить более регулярное поступление данных, аналитических материалов, персонала, партнеров и программных подходов, призванных способствовать предоставлению эффективной помощи и защиты в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях.

34. Главная рекомендация оценки заключается в том, что ЮНИСЕФ следует четко сформулировать и реализовать стратегию обеспечения принципиальной возможности своевременного доступа к тем, кто больше всего нуждается в помощи, особенно в условиях, когда объемы финансирования ограничены. В идеале это позволит решить дилеммы, связанные с выполнением его мандата в сложных условиях повышенной опасности.

35. В ходе оценки было установлено, что ответные меры ЮНИСЕФ в связи с главной рекомендацией создадут рамочную основу для выполнения пяти тематических блоков рекомендаций:

a) фактические данные: получение и использование фактических данных для определения сферы охвата и качества;

b) этические принципы: принятие принципиальных решений в целях расширения гуманитарного доступа;

c) подотчетность: повышение уровня подотчетности в целях содействия формированию партнерских отношений и их признания со стороны общин;

d) архитектура: влияние на внешнюю архитектуру оказания гуманитарной помощи;

e) подход: адаптация внутренних подходов и систем в целях обеспечения максимально возможной сферы охвата и качества.

A. Получение и использование фактических данных для определения сферы охвата и качества

36. Реализация качественных программ, направленных на удовлетворение самых насущных потребностей, является трудной для решения задачей в условиях сложных чрезвычайных гуманитарных ситуаций, и в ходе оценки был выявлен ряд областей, в которых ЮНИСЕФ не располагал достаточными фактическими данными, необходимыми для вынесения суждений по ключевым аспектам своей практики оказания гуманитарной помощи. При наличии соответствующей возможности ЮНИСЕФ необходимо получать информацию и аналитические материалы, создающие информационную основу эффективной гуманитарной деятельности, и он должен более систематически отслеживать динамику изменения конкретной обстановки, с тем чтобы обеспечить сохранение актуальности оказываемой им помощи.

37. С точки зрения оценки сферы охвата и представления соответствующей отчетности в ходе настоящей оценки было установлено, что данные, собранные ЮНИСЕФ, не позволяют подробно изучить вопрос о том, какая доля потребностей была удовлетворена и были ли удовлетворены самые значительные потребности. Как следствие, ЮНИСЕФ не смог определить уровень своего охвата, исходя из общей численности людей, нуждающихся в помощи. Кроме того, отсутствует ясность в том, каким образом ЮНИСЕФ сообщает об изменениях в своих целевых показателях.

38. Согласно настоящей оценке ЮНИСЕФ и организациям тематических блоков, в которых он играет ведущую роль, следует производить расчет целевых показателей на основе оценки численности людей, нуждающихся в помощи. Изменения в целевых показателях следует последовательно отслеживать и представлять в отчетности, повышая ее прозрачность. Это обеспечит формирование самой прочной доказательной базы, необходимой для отстаивания идеи выделения адекватных ресурсов на реализацию мер гуманитарного реагирования.[5] Рекомендуется сделать следующее:

a) ЮНИСЕФ следует стремиться к обеспечению большей последовательности в оценке, текущем контроле и представлении отчетности о своей сфере охвата гуманитарной помощью посредством повседневного измерения уровня охвата как пропорциональной доли людей, нуждающихся в помощи, по каждому из секторов, в которых он ведет свою работу;

b) ЮНИСЕФ следует использовать свою роль ведущего учреждения по тематическим блокам для отстаивания в Межучрежденческом постоянном комитете принципа последовательного измерения уровня охвата как пропорциональной доли людей, нуждающихся в помощи, при принятии решений по всем тематическим блокам;

[5] В период проведения настоящей оценки ЮНИСЕФ разослал пересмотренное руководство по вопросам определения целевых уровней мер гуманитарного реагирования, которое в определенной мере отвечает вынесенным рекомендациям. См. документ ЮНИСЕФ «Brief on Setting Humanitarian Response Target Levels», опубликованный в докладе *Humanitarian Planning and Monitoring Learning Resources*, ноябрь 2018 года.

c) в целях повышения достоверности результатов своей гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ следует наращивать вложение своих сил и средств в новаторские решения и технологии, с тем чтобы он мог более последовательно отслеживать охват и качество своих программ на дезагрегированном уровне. Там, где достигнут прогресс, ему следует стремиться к сотрудничеству со своими партнерами и участниками тематических блоков в целях укрепления методов практической работы на межучрежденческом уровне;

d) признавая, что целевые показатели ЮНИСЕФ будут меняться в результате внутренних и внешних ограничений (например, в том, что касается доступа, потенциала, финансирования, безопасности), ЮНИСЕФ следует обеспечить большую прозрачность в документировании и представлении отчетности о том, на какой основе рассчитывались первоначальные целевые показатели и как они изменялись в течение года.

39. Что касается расстановки приоритетов в отношении сферы охвата и принципа справедливости, то, за редким исключением, в ходе оценки было установлено, что в тех случаях, когда требуется найти компромисс между принципом справедливости и сферой охвата, первоочередное внимание уделяется обеспечению охвата. Для разработки и реализации программ на основе принципа справедливости нередко требуется проводить дополнительные мероприятия или охватывать дополнительные программные области, что делает осуществление таких программ менее эффективным с точки зрения затрат. Рекомендуется сделать следующее:

a) ЮНИСЕФ следует решить дилемму в отношении того, как найти баланс между сферой охвата и принципом справедливости в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, чтобы в последующем уточнить свой подход;

b) страновым отделениям следует включать в свои стратегии реагирования результаты анализа уязвимости, основанного на соответствующем обзоре гуманитарных потребностей, в которых четко определяются наиболее нуждающиеся в помощи группы людей и обосновывается необходимость оказания помощи определенным целевым группам населения;

c) при проведении оценок чрезвычайных ситуаций Уровня 3 и гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ следует на повседневной основе проводить анализ уровня охвата на основе принципа справедливости в целях создания базы фактических данных, необходимых для проведения оценки своей результативности.

40. С точки зрения использования результатов анализа оперативной обстановки в целях обеспечения актуальности программных подходов и выбора вариантов партнерских отношений в ходе оценки было выявлено несколько примеров проведения организацией упрощенного анализа оперативной обстановки, или анализа наличия конфликта, который может способствовать определению динамики их развития, оказывающей влияние на обеспечение доступа к наиболее нуждающимся людям, а также предоставить ЮНИСЕФ возможность использовать изменения в оперативной обстановке в целях обеспечения доступа к уязвимым общинам.

41. ЮНИСЕФ следует проводить регулярный анализ в целях адаптации программных подходов и партнерских связей в целях максимально возможного повышения уровня их актуальности и потенциала для охвата тех, кто нуждается в помощи больше всего. В основу этого следует положить подход, согласно которому на первый план последовательно выдвигается присутствие партнера

на местах и обеспечивается максимальная близость к пострадавшему населению. Рекомендуется сделать следующее:

a) ЮНИСЕФ следует на повседневной основе проводить упрощенный анализ оперативной обстановки, с тем чтобы создать условия для планирования и реализации программ в сложных условиях повышенной опасности на основе фактических данных. Как минимум в это следует включать составление карты месторасположения действующих лиц; результаты анализа конфликтов, потребностей, сферы охвата и пробелов в охвате; и изменения в условиях доступа;[6]

b) результаты анализа оперативной обстановки следует использовать в качестве отправной точки при проведении регулярного обзора программных подходов в целях обеспечения их актуальности и проведения критической оценки существующей сферы их применения для адаптации или расширения программ в целях использования изменений в условиях доступа (сфера охвата), удовлетворения новых или неудовлетворенных потребностей (принцип справедливости) или адаптации подходов в целях повышения качества;

c) результаты анализа оперативной обстановки следует также использовать в качестве средства регулярного обзора партнерских связей ЮНИСЕФ в целях обеспечения того, чтобы партнеры могли наилучшим образом оказывать помощь в соответствии с установленными принципами, поддерживать максимально широкое присутствие и близость к пострадавшим людям и обладать навыками и потенциалом для обеспечения качества программ;

d) региональным отделениям следует осуществлять текущий контроль и оказывать поддержку страновым отделениям в выполнении этой задачи и при необходимости инициировать периодические обзоры стратегий и изменений в них.

B. Принятие этических и принципиальных решений в целях расширения гуманитарного доступа

42. В сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях наиболее насущными этическими дилеммами являются дилеммы, связанные с соблюдением гуманитарных принципов и обеспечением того, чтобы они учитывались в подходе ЮНИСЕФ к обеспечению доступа, ведению переговоров и операциям в более широком плане. В связи с этим второй комплекс дилемм вытекает из мандата ЮНИСЕФ, от которого требуется, чтобы в условиях конфликта и нестабильности ЮНИСЕФ применял принципиальный подход к определению этической приемлемости или неприемлемости противоречащих друг другу организационных приоритетных задач в области гуманитарной деятельности, сокращения масштабов нищеты и обеспечения социальной справедливости. Третья группа дилемм тесно связана с взаимодействием ЮНИСЕФ со своими партнерами и подрядчиками в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, когда ЮНИСЕФ несет моральное обязательство обеспечивать повседневное использование надежных методов управления рисками.

43. С точки зрения поддержки принятия принципиальных гуманитарных решений в ходе оценки было установлено, что понимание сотрудниками ЮНИСЕФ гуманитарных принципов может различаться, а имеющиеся фактические данные свидетельствуют о том, что эти принципы обычно не

[6] Этот перечень не носит всеобъемлющего характера. Руководящие указания в отношении подхода ЮНИСЕФ будут представлены в планируемом к выпуску Справочнике ЮНИСЕФ по обеспечению доступа в полевых условиях.

используются в качестве рамочной основы принятия решений в нестабильных условиях. Кроме того, ЮНИСЕФ склонен ставить задачу обеспечения своего собственного доступа выше обеспечения доступа для своих партнеров.

44. В ходе оценки было установлено, что необходимо укреплять понимание и потенциал всех сотрудников ЮНИСЕФ (как на уровне центральных учреждений, так и на уровне страновых отделений) и партнеров в отношении практического применения гуманитарных принципов для принятия структурированных этически оправданных решений в отношении обеспечения доступа к программам, сферы их охвата и качества.[7] Рекомендуется сделать следующее:

a) на уровне страновых отделений ЮНИСЕФ должен обеспечить, чтобы его персонал, работающий на переднем крае, понимал гуманитарные принципы и мог использовать их при принятии оперативных решений. Любые пробелы в знаниях следует выявлять и устранять с помощью профессиональной подготовки;

b) на уровне страновых отделений и отделений на местах ЮНИСЕФ следует назначить одного из сотрудников в качестве специалиста по вопросам обеспечения доступа для оказания поддержки и предоставления руководящих указаний по вопросам обеспечения доступа к программам. При отборе персонала на эту роль в первую очередь следует уделять внимание пониманию конкретной обстановки, сути конфликта и динамику изменения баланса сил, а также сетей межличностного взаимодействия и принципа добросовестности;

c) ЮНИСЕФ следует укреплять свое взаимодействие с партнерами по вопросам соблюдения гуманитарных принципов и обеспечения доступа. Ссылки на принятые на себя обязательства следует на повседневной основе включать в программные документы, при необходимости должна обеспечиваться профессиональная подготовка кадров, а ЮНИСЕФ следует осуществлять текущий контроль за тем, каким образом его партнеры и сторонние поставщики услуг получают доступ;

d) ЮНИСЕФ и его партнерам следует также более целенаправленно и последовательно доводить информацию об использовании принципов до сведения общин в качестве средства получения более широкого одобрения с их стороны;

e) ЮНИСЕФ следует более последовательно использовать членский состав своей гуманитарной страновой группы и более широкие сети взаимодействия с правительствами в целях отстаивания, при необходимости, принципа обеспечения доступа для себя и своих партнеров;

f) на уровне центральных учреждений ЮНИСЕФ следует продвигать организационную культуру, которая обеспечивает признание, обсуждение и документирование этических дилемм и решений по вопросам существа в целях накопления знаний, содействия поддержанию прозрачности и обеспечения последовательности в процессе принятия решений;

g) Управлению по чрезвычайным программам ЮНИСЕФ следует подготовить краткую руководящую записку, в которой будут обозначены дилеммы, заложенные в мандате ЮНИСЕФ, и представлены рамочные основы принятия

[7] В планируемый к выпуску Справочник ЮНИСЕФ по обеспечению доступа в полевых условиях будет включен раздел, посвященный систематическому подходу к разработке стратегий обеспечения доступа в страновых отделениях, в котором эти рекомендации могут быть в определенной степени выполнены.

решений в целях оказания содействия при определении очередности задач в области оказания гуманитарной помощи на основе установленных принципов в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях;

h) признавая, что процесс принятия решений будет зависеть от конкретных условий, Отделу ЮНИСЕФ по партнерским связям с государственными структурами рекомендуется разработать рамочную основу, определяющую порядок принятия принципиальных решений в отношении условий, выдвигаемых донорами.

45. С точки зрения повышения уровня компетентности в вопросах ведения переговоров об обеспечении доступа в ходе оценки было установлено, что ЮНИСЕФ чаще всего участвует в гуманитарных переговорах на местном уровне, однако его персонал, работающий на переднем крае, зачастую не обладает специальными навыками и не проходил соответствующую профессиональную подготовку. Сотрудники, принимающие участие в переговорах, особенно в тех из них, которые не увенчались успехом, могут в результате столкнуться с повышенным риском.

46. В ходе оценки было установлено, что ЮНИСЕФ следует применять более структурированный подход к выявлению, оснащению и поддержке персонала на страновом уровне, который участвует в переговорах по гуманитарным вопросам с негосударственными образованиями и правительствами принимающих стран. Рекомендуется сделать следующее:

a) обеспечить широкое распространение среди сотрудников, работающих в сложных гуманитарных ситуациях, пересмотренного руководства ЮНИСЕФ по взаимодействию с негосударственными образованиями,[8] которое обеспечивает более прочную рамочную основу для принятия решений и включает систему подотчетности и древовидную схему процесса принятия решений;

b) на уровне страновых отделений и отделений на местах ЮНИСЕФ следует назначить сотрудников для руководства переговорами; при отборе кандидатов на эту роль следует руководствоваться критериями индивидуальных знаний, опыта работы, добросовестности, наличия сети взаимодействия и служебными характеристиками. В случае необходимости эти обязанности следует объединить с выполнением функции обеспечения гуманитарного доступа;

c) ЮНИСЕФ следует применять более структурированный подход к профессиональной подготовке и поддержке персонала, которому поручено вести переговоры о получении доступа как на оперативном, так и на стратегическом уровнях, и взаимодействовать с персоналом до, в ходе и после переговоров в целях оценки рисков и оказания поддержки.

47. В ходе оценки было установлено, что, если двойной мандат ЮНИСЕФ не будет осуществляться должным образом, это может привести к возникновению проблем в области защиты гуманитарных принципов. Это особенно верно в ситуациях, когда правительство является стороной конфликта, не выполняет свои обязанности по международному гуманитарному праву или иным образом нарушает гуманитарные принципы и когда в то же самое время ЮНИСЕФ

[8] ЮНИСЕФ, *Engaging with Non-State Entities: A field practitioners' manual* [«Взаимодействие с негосударственными образованиями: справочник для специалистов-практиков, работающих в полевых условиях»] (2011 год; пересмотренное издание готовится к выпуску).

сотрудничает с этим правительством в разработке программ содействия развитию.[9] Рекомендуется сделать следующее:

a) ЮНИСЕФ следует информировать заинтересованные стороны о важности и ценности гуманитарных принципов и международного гуманитарного права в рамках его взаимодействия с государственными структурами по вопросам укрепления систем обеспечения готовности и реагирования;

b) в целях сохранения своей приверженности гуманитарным принципам ЮНИСЕФ следует уделить пристальное внимание налаживанию своих взаимоотношений с государственными структурами и информационно-пропагандистской деятельности в странах, в которых одной из сторон конфликта является государство;

c) в тех случаях, когда государство предъявляет ЮНИСЕФ и более широкому гуманитарному сообществу требования, подрывающие гуманитарные принципы, ЮНИСЕФ следует сотрудничать с другими членами страновой группы Организации Объединенных Наций или гуманитарной страновой группы в целях защиты принципов оказания помощи и выступать за выполнение государством своих обязанностей, закрепленных в международном гуманитарном праве;

d) в рамках анализа оперативной обстановки в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях ЮНИСЕФ следует на повседневной основе выявлять и отслеживать восприятие своего взаимодействия с государством в общинах и среди партнеров и своего воздействия на то, как это взаимодействие воспринимается в районах, затронутых конфликтом.

48. В ходе оценки процессов управления рисками в области безопасности и передачи рисков было установлено, что во всех странах, охваченных тематическим исследованием, ЮНИСЕФ передал значительную долю ответственности своим партнерам, сторонним поставщикам услуг и подрядчикам, которые нередко брали на себя значительные дополнительные риски в области безопасности зачастую при отсутствии достаточной поддержки в сфере управления рисками в области безопасности.

49. По итогам оценки ЮНИСЕФ рекомендуется выполнить свое моральное обязательство добиться того, чтобы его партнеры, включая партнеров из числа НПО, сторонние поставщики услуг и подрядчики на систематической основе принимали меры по обеспечению должной заботы в отношении своего персонала, работающего в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях. Рекомендуется сделать следующее:

a) в сложных гуманитарных ситуациях в рамках должной осмотрительности страновым отделениям ЮНИСЕФ следует убедиться, что партнеры располагают адекватными системами управления рисками в области безопасности, и прямо предусмотреть, чтобы это требование было включено в перечень критериев отбора;

b) хотя взаимодействие ЮНИСЕФ со сторонними поставщиками услуг регулируется заключенными им долгосрочными соглашениями, в рамках обеспечения должной осмотрительности ЮНИСЕФ следует провести оценку

[9] Эта рекомендация согласована с документом ЮНИСЕФ «Исследование по вопросам увязки содействия развитию и гуманитарной деятельности», январь 2016 года.

существующих систем управления рисками и прямо предусмотреть, чтобы это требование было включено в перечень критериев отбора.

C. Повышение уровня подотчетности в целях продвижения партнерских отношений и обеспечения признания со стороны общин

50. В ходе оценки подчеркивалось, что, хотя на ЮНИСЕФ возложен широкий круг обязанностей в области обеспечения подотчетности, в нестабильных условиях две из наиболее важных функций связаны с его обязательствами перед партнерами и пострадавшими людьми, от имени которых ЮНИСЕФ мобилизует финансовые средства и которым организация стремится оказать помощь. Именно в этих условиях потребности становятся более острыми, а риски — более значительными. Именно в этих конкретных условиях оказание поддержки партнерам со стороны ЮНИСЕФ и его взаимодействие с общинами не только являются «правильным решением», но и могут способствовать как расширению доступа на основе признания со стороны общин, так и повышению качества программ путем укрепления потенциала партнеров в отношении оказания помощи и получения ЮНИСЕФ отзывов об адекватности и актуальности программ.

51. На уровне страновых отделений в ходе оценки был сделан вывод о том, что ЮНИСЕФ не применял структурированный подход к обеспечению подотчетности перед пострадавшими людьми или порядком повседневной оценки степени удовлетворенности общин сферой охвата или качеством его программ. Это имеет важное значение в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, поскольку предоставление качественной помощи на основе принципа подотчетности может повысить способность организации непрерывно обеспечивать безопасный доступ. Сотрудники ЮНИСЕФ, работающие в условиях гуманитарных кризисов, должны лучше понимать и выполнять свои обязательства в отношении своей подотчетности перед людьми, получающими его помощь, [10] и обеспечивать их повседневное соблюдение. Рекомендуется сделать следующее:

a) ЮНИСЕФ должен обеспечить, чтобы его сотрудники были ознакомлены с тем, как он определяет свою подотчетность перед уязвимыми общинами и вытекающие из этого обязанности;

b) в связи с вышеизложенной рекомендацией важно, чтобы ЮНИСЕФ разъяснил практические шаги, которые от него требуется предпринять для выполнения этих обязательств в контексте работы в партнерстве;

c) ЮНИСЕФ использует новаторские подходы для оказания поддержки своим сотрудникам и партнерам в налаживании взаимодействия с пострадавшими людьми, которым предназначена финансируемая ЮНИСЕФ помощь. Было бы полезно определить, имеют ли они непосредственное отношение к сложным чрезвычайным гуманитарным ситуациям и можно ли их применять в более широких масштабах в качестве одного из средств выполнения его обязательств по обеспечению подотчетности, а также в целях повышения эффективности программ;

d) одна из ключевых целей взаимодействия с общинами заключается в оценке удовлетворенности уровнем адекватности и эффективности помощи. На уровне страновых отделений ЮНИСЕФ несет ответственность за повседневный сбор,

[10] Как это определено в документе ЮНИСЕФ «Постановка людей в центр гуманитарной деятельности: интеграция принципа подотчетности перед пострадавшими людьми» (готовится к выпуску).

анализ и использование этой информации в целях устранения факторов обеспокоенности. Для достижения этой цели ЮНИСЕФ должен обеспечить, чтобы в рамках его программ имелась возможность вносить коррективы в направление деятельности с учетом проблем, поднятых общинами в отношении сферы охвата и качества.

52. С точки зрения укрепления механизмов локализации и вложения сил и средств в развитие партнерских связей ЮНИСЕФ не выделяет достаточных сил и средств для налаживания подлинных партнерских отношений с местными и национальными субъектами даже в тех случаях, когда они доказали свою незаменимость с точки зрения обеспечения доступа. Прослеживается тенденция уделять основное внимание разовым учебным мероприятиям или семинарам-практикумам, а не усилиям, направленным на укрепление институционального потенциала, несмотря на то, что последнее открывает наибольшие возможности для расширения сферы охвата и повышения качества в долгосрочной перспективе.

53. ЮНИСЕФ следует оказывать более широкую и более устойчивую поддержку местным и национальным партнерам из числа НПО в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, особенно в условиях, когда эти организации располагают наилучшими возможностями для расширения сферы охвата и повышения качества. Рекомендуется сделать следующее:

a) в соответствии со Стратегическим планом на 2018–2021 годы ЮНИСЕФ следует обеспечить, чтобы сотрудники имели ясное понимание необходимости обеспечения локализации услуг в качестве стратегического направления взаимодействия с местными и национальными партнерами и осознавали последствия этого выбора для путей оказания поддержки со стороны ЮНИСЕФ и укрепления потенциала таких партнеров;

b) в условиях ограниченного доступа комитетам ЮНИСЕФ по обзору деятельности партнеров следует уделять первоочередное внимание партнерам, специализирующимся в определенной области и располагающим контактными лицами и сетевыми структурами, обеспечивающими их доступ к общинам, наиболее нуждающимся в помощи, даже в тех случаях, когда это означает, что ЮНИСЕФ понадобится устранить слабые стороны их потенциала;

c) в целях расширения сферы охвата и повышения качества ЮНИСЕФ следует на повседневной основе проводить оценки потенциала своих партнеров из числа НПО в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях в качестве средства расстановки приоритетов в целях осуществления стратегий наращивания потенциала совместно со своими партнерами;

d) как указано в рекомендации о гуманитарных принципах, приведенной выше, ЮНИСЕФ следует i) укреплять свое взаимодействие с партнерами по вопросам принципиальной возможности получения доступа и его сохранения; ii) более активно использовать свою сеть партнеров в упреждающем порядке, выступая за обеспечение доступа партнерам в тех случаях, когда запрашивается и требуется помощь; и iii) активизировать оказание поддержки партнерам в области управления рисками.

D. Влияние на внешнюю архитектуру оказания гуманитарной помощи

54. В рамках системы оказания гуманитарной помощи должны произойти важные сдвиги в направлении расширения сферы охвата и повышения качества программ, реализуемых в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, которые находятся вне круга полномочий ЮНИСЕФ, но на которые он может

оказывать влияние. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и, в частности, Департамент по вопросам охраны и безопасности располагают более широкими возможностями для облегчения гуманитарного доступа, а на межучрежденческом уровне имеются значительные возможности для укрепления совместных подходов, например, к решению проблемы недоедания.

55. Позитивные рабочие взаимоотношения между Департаментом по вопросам охраны и безопасности и гуманитарными учреждениями, как правило, предопределяются межличностным взаимодействием и опытом работы в прошлом, а не элементами структуры или политики, что приводит к непоследовательности. С тем чтобы обеспечить эффективное решение задач, связанных с участием в системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ нанял своих собственных сотрудников службы безопасности. В ходе оценки было установлено, что различия в уровне достигнутого успеха связаны с опытом работы и личными качествами персонала, а также с функциями и обязанностями, возложенными на этих сотрудников.

56. ЮНИСЕФ следует довести до сведения Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности фактические данные, полученные в ходе настоящей оценки, недавней оценки доступа, проведенной Всемирной продовольственной программой (ВПП), и результаты исследования «Присутствие и близость», [11] с тем чтобы содействовать большей последовательности в том, каким образом Департамент по вопросам охраны и безопасности применяет свои политические установки. Одновременно ЮНИСЕФ следует продолжать набирать и направлять высококвалифицированных сотрудников службы безопасности в районы сложных чрезвычайных гуманитарных ситуаций в целях расширения своего доступа. Рекомендуется сделать следующее:

a) ЮНИСЕФ следует искать союзников в Межучрежденческой сети по вопросам безопасности, с тем чтобы содействовать позитивным изменениям в системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций;

b) до тех пор, пока не произойдут изменения, для ЮНИСЕФ будет важно продолжить подбор высококвалифицированных старших сотрудников службы по вопросам безопасности для поддержания связи со страновой группой по гуманитарным вопросам и Департаментом по вопросам охраны и безопасности и оказывать страновым отделениям поддержку в их взаимодействии с уполномоченным должностным лицом в целях нахождения соответствующих и принципиальных подходов к обеспечению гуманитарного доступа;

c) если использование рамочных основ определения степени важности программ и решения уполномоченного должностного лица будут сочтены чрезмерно ограничительными, ЮНИСЕФ следует последовательно документировать случаи отклонения просьб о предоставлении доступа, с тем чтобы располагать фактическими данными для вынесения проблемы на более

[11] Jackson, Ashley, and Steve Zyck, “Presence and proximity: to stay and deliver, five years on”, Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов, июнь 2017 года.

высокий уровень, и поддерживать свою информационно-пропагандистскую деятельность по вопросам расширения доступа;

d) в сложных гуманитарных ситуациях представители стран могут давать более четкие руководящие указания относительно ожидаемых поездок сотрудников в отделения на местах и места осуществления программ для целей текущего контроля за ходом осуществления программ и оказания поддержки партнерам;

e) использование действующих без особой огласки миссий считается надлежащей практикой в нестабильных условиях и играет ключевую роль в предоставлении ЮНИСЕФ возможности поддерживать и контролировать свои программы, однако они могут проводиться в ограниченном числе стран. ЮНИСЕФ следует стремиться к выявлению надлежащей практики и ее распространению в целях более широкого применения этого подхода.

57. В ходе оценки было установлено, что одним из наиболее важных партнерств с точки зрения качества и сферы охвата стало партнерство между ЮНИСЕФ и ВПП в деле оказания комплексных услуг по лечению умеренного острого недоедания (УОН) и тяжелого острого недоедания (ТОН) в Сомали в порядке реагирования в период, предшествовавший голоду. Благодаря интеграции был достигнут беспрецедентный уровень сотрудничества между ЮНИСЕФ и ВПП, включая усилия по согласованию подходов и преодолению институциональных барьеров. Значительные силы и средства были вложены в подготовку и координацию услуг, включая предоставление услуг на совместно используемых объектах при посредстве общих партнеров. Несмотря на наличие значительного массива фактических данных, свидетельствующих о преимуществах этого подхода, в сложных гуманитарных ситуациях на повседневной основе он не используется.

58. ЮНИСЕФ следует координировать свою деятельность с ВПП и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в целях укрепления институциональной базы и обеспечения технического руководства в области непрерывного оказания помощи в случаях острого недоедания (т. е. интеграции лечения УОН и ТОН). Рекомендуется сделать следующее:

a) ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ следует обмениваться фактическими данными и информацией об уроках, извлеченных в процессе реализации комплексного подхода, принятого в Сомали, в целях укрепления базы фактических данных, необходимых для совместной работы;

b) следует провести их обзор наряду с аналогичными видами практики в других местах, с тем чтобы выработать ориентировочный контрольный показатель, который будет использоваться в качестве критерия принятия комплексных программ лечения УОН и ТОН в условиях, характеризующихся отсутствием непрерывности предоставляемой помощи;

c) с тем чтобы заложить фундамент содействия разработке и реализации комплексных программ, следует пересмотреть меморандум о взаимопонимании между ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ, что будет служить цели укрепления институциональной поддержки этого подхода.

E. Адаптация внутренних подходов и систем в целях расширения сферы охвата и повышения качества

59. Для того чтобы ЮНИСЕФ мог в максимально возможной степени расширить сферу своего охвата и повысить качество программ, реализуемых в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, ему необходимо произвести внутренние изменения, касающиеся разработки и осуществления комплексных программ, а также распространения, толкования и осуществления политических установок и процедур.

60. В ходе оценки было установлено, что упрощенные стандартные оперативные процедуры (УСОП) были широко одобрены страновыми отделениями, хотя их использование в чрезвычайных ситуациях Уровня 2, Уровня 3 и в других чрезвычайных ситуациях значительно различалось. Хотя некоторые страновые отделения ЮНИСЕФ, объявившие о переходе на режим работы в условиях чрезвычайных ситуаций Уровня 3, упрощенным порядком не воспользовались, некоторые отделения в странах, в которых общеорганизационного объявления о переходе на режим работы в условиях чрезвычайных ситуаций соответствующего уровня сделано не было, получили пользу от применения указанных процедур.

61. В рамках пересмотра УСОП ЮНИСЕФ следует также рассмотреть вопрос об использовании конкретных упрощений в целях оказания поддержки реализации мер гуманитарного реагирования за пределами чрезвычайных ситуаций уровня 2 / Уровня 3. Рекомендуется сделать следующее:

a) с учетом того, что УСОП повышают эффективность гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ, в рамках проводимого в настоящее время пересмотра процедур следует конкретно рассмотреть вопрос о различиях в их использовании;

b) с учетом все более широкого использования УСОП за пределами чрезвычайных ситуаций Уровня 2 / Уровня 3 ЮНИСЕФ рекомендуется повысить уровень прозрачности и укрепить последовательность процесса принятия решений путем разработки более широких гуманитарных критериев, в соответствии с которыми УСОП могут применяться. Здесь следует предусмотреть требование документировать причины, по которым страновые отделения упрощенный порядок предпочитают не применять;

c) ЮНИСЕФ следует определить упрощенный порядок утверждения решений об объявлении чрезвычайных ситуаций Уровня 1, с тем чтобы обеспечить страновому отделению возможность применить упрощенные процедуры ускоренного подбора и найма персонала и предоставить представителю в стране право активировать при наличии надлежащим образом документированного обоснования, утвержденного директором регионального отделения, полный доступ к любым упрощениям Уровня 2 / Уровня 3, относящимся к уровню страновых отделений, которые считаются критически важными с точки зрения расширения сферы охвата и повышения качества мер гуманитарного реагирования;

d) медленные темпы представления и утверждения документов по программам приводили к значительным задержкам в оказании гуманитарной помощи во всех странах, по которым были проведены тематические исследования. Хотя упрощенный порядок позволяет сократить затраты времени, последовательно он не применяется. ЮНИСЕФ рекомендуется провести обзор

процессов подготовки соглашений о сотрудничестве / документов по программам в целях их упорядочения.

62. В целях повышения уровня участия персонала в разработке ключевых директивных документов и углубления их понимания сотрудниками ЮНИСЕФ следует разработать более последовательные модульные механизмы обучения по вопросам гуманитарной помощи и управления знаниями для обеспечения того, чтобы сотрудники, работающие в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, обладали надлежащими знаниями, навыками и возможностями для решения проблем, с которыми сталкивается ЮНИСЕФ в деле обеспечения охвата и качества.

63. Исходя из выводов по итогам оценки, к числу основных направлений деятельности следует отнести следующие:

a) обеспечение охвата и качества в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях: ключевые принципы, обязательства и подход ЮНИСЕФ и пути решения общих дилемм;

b) практическая реализация подхода ЮНИСЕФ к обеспечению справедливости в контексте сложных чрезвычайных гуманитарных ситуаций;

c) понимание и практическая реализация гуманитарных принципов и международного гуманитарного права в сложных гуманитарных ситуациях;

d) взаимодействие с государствами и негосударственными образованиями в условиях конфликтов и нестабильности;

e) проблемы ведущей роли в области гуманитарной деятельности;

f) вовлечение общин и практическая реализация рамочных основ ЮНИСЕФ в области обеспечения подотчетности;

g) понимание сути процессов интеграции программ в рамках ЮНИСЕФ и создание для них фундамента в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях;

h) разработка и реализация программ с учетом факторов риска;

i) принципиальные подходы к укреплению взаимосвязей между гуманитарной деятельностью и содействием развитию в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях.

64. В принятых стратегиях должны учитываться конкретные проблемы, с которыми страновые отделения сталкиваются в таких условиях, включая высокую текучесть кадров и необходимость адаптации персонала со скромным предшествующим опытом работы в области оказания гуманитарной помощи. При организации обучения основное внимание следует уделять следующим приоритетам: a) минимальные уровни индивидуальных навыков / знаний, дифференцированные по функциям (с возможностью их увязки с индивидуальным тестированием); b) минимальный потенциал / функции на уровне коллектива сотрудников странового отделения (в увязке с проведением самооценки на уровне странового отделения и обеспечением качества на уровне регионального отделения, что позволяет инициировать групповое обучение по вопросам применения навыков решения трудных проблем); и c) системная по своему характеру стратегия формирования необходимых навыков в области выполнения ведущей роли.

65. В ходе оценки также указывалось на необходимость содействия разработке и реализации комплексных программ в рамках ЮНИСЕФ. ЮНИСЕФ разработал целый ряд стратегий, процедурных руководящих указаний и инструментов для обеспечения руководства деятельностью персонала в области планирования, управления и оценки программ в сложных гуманитарных условиях. Вместе с тем в ходе тематических исследований удалось получить ряд свидетельств того, что за исключением наиболее опытных сотрудников и некоторых старших руководителей, работающих в области оказания гуманитарной помощи, глобальные руководящие документы ЮНИСЕФ не всегда известны и используются на местах.[12]

66. Аргументы в пользу усиления интеграции программ ЮНИСЕФ в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях были изложены в предыдущих исследованиях и оценках. В настоящее время настоятельно необходимо, чтобы на основе политических установок и опыта практической работы ЮНИСЕФ создал такую рабочую среду, которая позволила бы добиваться прогресса в обеспечении интеграции в тех случаях, когда это будет способствовать достижению конечных результатов гуманитарной деятельности. Рекомендуется сделать следующее:

a) ЮНИСЕФ следует в оперативном порядке обновить ключевые тексты, включая Основные обязательства в отношении детей в ходе гуманитарных акций,[13] Руководство по вопросам политики и процедур в области программной деятельности и руководящие указания по вопросам обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и планированию мер реагирования, а также руководящие указания по формированию партнерских отношений, с тем чтобы отразить ожидания в отношении того, что комплексный подход будет применяться в тех случаях, когда он может способствовать достижению конечных результатов гуманитарной деятельности и может быть реализован своевременно;

b) на основе примеров из недавней практики ЮНИСЕФ следует документировать модели интеграции программ, обычно используемые для решения проблем, которые возникают в гуманитарных ситуациях;

c) с тем чтобы заложить фундамент интеграции программ, страновым отделениям, ведущим работу в условиях сложных чрезвычайных гуманитарных ситуаций, следует на повседневной основе изучать открывающиеся возможности в рамках планирования мер по обеспечению готовности и, если таковые имеются, закладывать фундамент для проведения комплексных оценок.

[12] Важно отметить, что недостаточно высокий уровень информированности о политических установках и руководящих указаниях необязательно приводит к очевидным нарушениям в сфере управления или противоправным действиям. Фактические данные, полученные в ходе проведения настоящей оценки, свидетельствуют о более утонченной мозаике упущенных возможностей по причине того, что персоналу показалось не совсем уместным или нежелательным либо сотрудники не сумели применить весь спектр гибких политических установок и процедур, уже действующих в ЮНИСЕФ.

[13] Продолжающийся пересмотр Основных обязательств в отношении детей в ходе гуманитарных акций предоставляет хорошую возможность согласования этих обязательств с настоящей рекомендацией.

VI. Проект решения

Исполнительный совет

принимает к сведению следующие документы, представленные Исполнительному совету на его ежегодной сессии 2019 года:

1. Годовой доклад о функции оценки в ЮНИСЕФ за 2018 год (E/ICEF/2019/14) и ответ руководства ЮНИСЕФ (E/ICEF/2019/15);

2. Оценка сферы охвата и качества гуманитарной помощи со стороны ЮНИСЕФ в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях, ее основные положения (E/ICEF/2019/16) и ответ руководства ЮНИСЕФ (E/ICEF/2019/17).

Приложение

Оценка сферы охвата и качества гуманитарной помощи со стороны ЮНИСЕФ в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях

1. Ввиду ограничений в отношении объема документа, текст доклада «Оценка сферы охвата и качества гуманитарной помощи со стороны ЮНИСЕФ в сложных чрезвычайных гуманитарных ситуациях», в настоящем приложении не приводится.

2. С полным текстом доклада можно ознакомиться на веб-сайте Управления оценки ЮНИСЕФ по адресу: https://www.unicef.org/evaluation/index_61171.html.