



**Экономический
и Социальный Совет**

Distr.: General
16 July 2019
Russian
Original: English

Для принятия решения

Детский фонд Организации Объединенных Наций

Исполнительный совет

Вторая очередная сессия 2019 года

11–13 сентября 2019 года

Пункт 8 предварительной повестки дня*

Укрепление систем защиты детей: оценка стратегий и показателей осуществления программ ЮНИСЕФ

Основные положения**

Резюме

В настоящем докладе представлены результаты оценки стратегий и показателей осуществления программ ЮНИСЕФ в области укрепления систем защиты детей (УСЗД) на страновом, региональном и глобальном уровнях. Защита детей, определяемая на основе Конвенции о правах ребенка как предупреждение насилия, эксплуатации и надругательств в отношении детей и реагирование на них, занимает центральное место в мандате ЮНИСЕФ. Исторически сложилось так, что ЮНИСЕФ и другие организации, работающие в этой области, направляли свои усилия главным образом на решение конкретных проблем или решение проблем тех групп населения, которые считаются особенно уязвимыми. Однако в последнее десятилетие необходимость достижения более устойчивых конечных результатов обусловила постепенный переход к более целостному, всеобъемлющему подходу. Как таковая задача УСЗД является стратегической целью деятельности ЮНИСЕФ в области защиты детей с момента принятия стратегии защиты детей ([E/ICEF/2008/5/Rev.1](#)) в 2008 году.

В целом проведенная оценка выявила важность концептуализации работы по укреплению систем как контекстно дифференцированного процесса: в условиях, когда система защиты детей остается относительно слабой или только зарождается, необходимо оказывать поддержку в построении систем, при этом консолидация систем и системная реформа более уместны в условиях,

* [E/ICEF/2019/21](#).

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

Примечание: за все аспекты выпуска настоящего документа отвечает ЮНИСЕФ.



когда существующая система защиты детей более развита. Определение этапов внедрения полного комплекса услуг, а также ниши и пакета мероприятий ЮНИСЕФ на каждом этапе станут ключевыми шагами в ходе дальнейшей работы. В этой связи оценка помогла определить, какие инвестиции являются наиболее эффективными в качестве самостоятельных мероприятий (наращивание потенциала / укрепление кадрового потенциала) и в рамках пакета мероприятий в более благоприятных условиях (получение фактических данных и научные исследования; информационно-пропагандистская деятельность по вопросам политики; и использование преимуществ привлечения государственных ресурсов). Наконец, в ходе проведения оценки была также выявлена возможность для ЮНИСЕФ сформулировать гражданские права детей в рамках УСЗД, включая ту роль, которую дети могут сыграть в обеспечении собственной защиты.

I. Введение

1. В 2008 году ЮНИСЕФ принял системный подход к защите детей. Будучи более широким по своему охвату и целям по сравнению с традиционными подходами, ориентированными на решение конкретных проблемных вопросов, например, проблемы детей-солдат или искоренения практики проведения калечащих операций на женских половых органах, системный подход призван обеспечить защиту детей на комплексной основе в полном соответствии с их правами. Укрепление систем предполагает формирование более благоприятных условий и наращивание потенциала учреждений и систем предоставления услуг, которые необходимы для достижения этой цели. Ключом к такому изменению парадигмы деятельности ЮНИСЕФ является повышенное внимание к привлечению к работе всего круга субъектов, участвующих в защите детей, а также признание того, что действующие механизмы защиты детей отличаются различной степенью официальности.

2. Десять лет спустя организация подводит итоги того, что было достигнуто в рамках укрепления систем защиты детей (УСЗД) в целях повышения эффективности своей деятельности в будущем. Выводы по итогам оценки, представленные в настоящем докладе, являются результатом беспристрастного, но основанного на сотрудничестве процесса с участием многих заинтересованных сторон во всех подразделениях ЮНИСЕФ и за его пределами и коллективного осмысления того, какие уроки ЮНИСЕФ удалось извлечь и в каком направлении движется эта организация в деле укрепления систем защиты детей.

3. Подход к выстраиванию систем защиты детей основан на понимании того, что для достижения более высоких результатов крайне необходимо сделать так, чтобы совместная работа по различным направлениям велась во всех секторах и на всех уровнях иерархии, образуя систему взаимодополняющих механизмов. Достижение всеобъемлющих и устойчивых результатов в интересах детей в этой области требует укрепления всей системы защиты детей, в том числе ее отдельных компонентов, взаимосвязей между ними и порядка их функционирования в целом.

4. Системы защиты детей¹ определяются ЮНИСЕФ следующим образом:

Определенные официальные и неофициальные структуры, функции и потенциал, которые были созданы в целях предупреждения насилия, надругательств, безнадзорности и эксплуатации детей и реагирования на них. общепризнано, что система защиты детей должна включать следующие компоненты: людские ресурсы, финансы, законы и политические установки, механизмы общего руководства, текущего контроля и сбора данных, а также службы защиты и реагирования и

¹ ЮНИСЕФ, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, организация «Спаси детей» и Международная организация по перспективам мирового развития «Уорлд Вижн», «A better way to protect all children: the theory and practice of child protection systems» [«Более эффективные способы обеспечения защиты всех детей: теория и практика построения систем защиты детей»], конференционный доклад, Нью-Йорк, 2013, с. 3. Это определение было разработано на основе многочисленных предложений международных и национальных органов, ведущих работу по защите детей. Однако в документах ЮНИСЕФ и других организаций проводимое в нем разграничение официальных и неофициальных структур своего отражения не нашло. В определении, принятом в качестве рабочего при проведении оценки, структуры правительственного уровня рассматривались как официальные, а традиционные элементы общинного уровня и структуры, созданные неправительственными организациями, были отнесены к категориям неофициальных или «менее официальных». Некоторые элементы, такие как комитеты по защите детей, могут рассматриваться как структуры, относящиеся к обеим категориям.

организации ухода за детьми. К ней также относятся различные субъекты действия — дети, семьи, общины, те, кто ведет работу на субнациональном или национальном уровне, и те, кто работает на международном уровне. Наиболее важными являются взаимоотношения и взаимодействия между этими компонентами и среди них, а также этими субъектами действия в рамках системы. Именно сочетание конечных результатов этих взаимодействий образует систему.

5. В определениях, политических установках и стратегических планах ЮНИСЕФ признается, что системы защиты детей, как правило, носят многосекторальный характер и распространяют свое действие на секторы социального обеспечения, образования, здравоохранения, правосудия, социальной защиты и обеспечения безопасности.² Организация понимает, что эти системы должны быть укреплены на основе комплексного подхода.

6. ЮНИСЕФ осуществляет текущий контроль за своим вкладом в УСЗД с 2012 года, когда была разработана сводная таблица результатов для обновленного среднесрочного стратегического плана на 2006–2013 годы. Меры по УСЗД встраивались и в последующие стратегические планы, хотя и по-разному. В Стратегическом плане на 2014–2017 годы задачи по укреплению систем были поставлены в жесткой увязке с конкретными направлениями работы, такими как наращивание потенциала и информационно-пропагандистская деятельность. В сводной таблице конечных результатов реализации Стратегического плана на 2018–2021 годы работа по УСЗД сосредоточена на обеспечении предоставления услуг и четко увязана с задачей предупреждения насилия в отношении детей и реагирования на него: «Страны укрепили системы защиты детей, с тем чтобы службы предупреждения и реагирования принимали меры в случае насилия в отношении детей».

7. В отсутствие теории изменений или сводной таблицы результатов конкретно по УСЗД, но с учетом подборки информационных материалов ЮНИСЕФ по защите детей 2015 года³ Консультативная группа по оценке, созданная для подготовки и предоставления руководящих указаний в ходе процесса оценки, определила шесть важнейших элементов, которые должны иметься в наличии, с тем чтобы системы защиты детей считались полностью функциональными. Сфера охвата оценки была определена на базе этих элементов. Они представлены на диаграмме I как «промежуточные результаты» (в соответствии с логикой управления, ориентированного на достижение конкретных результатов). Важно иметь в виду, что эти промежуточные результаты были разработаны для целей оценки и в настоящее время не являются частью какого-либо официального плана или сводной таблицы результатов деятельности ЮНИСЕФ.⁴

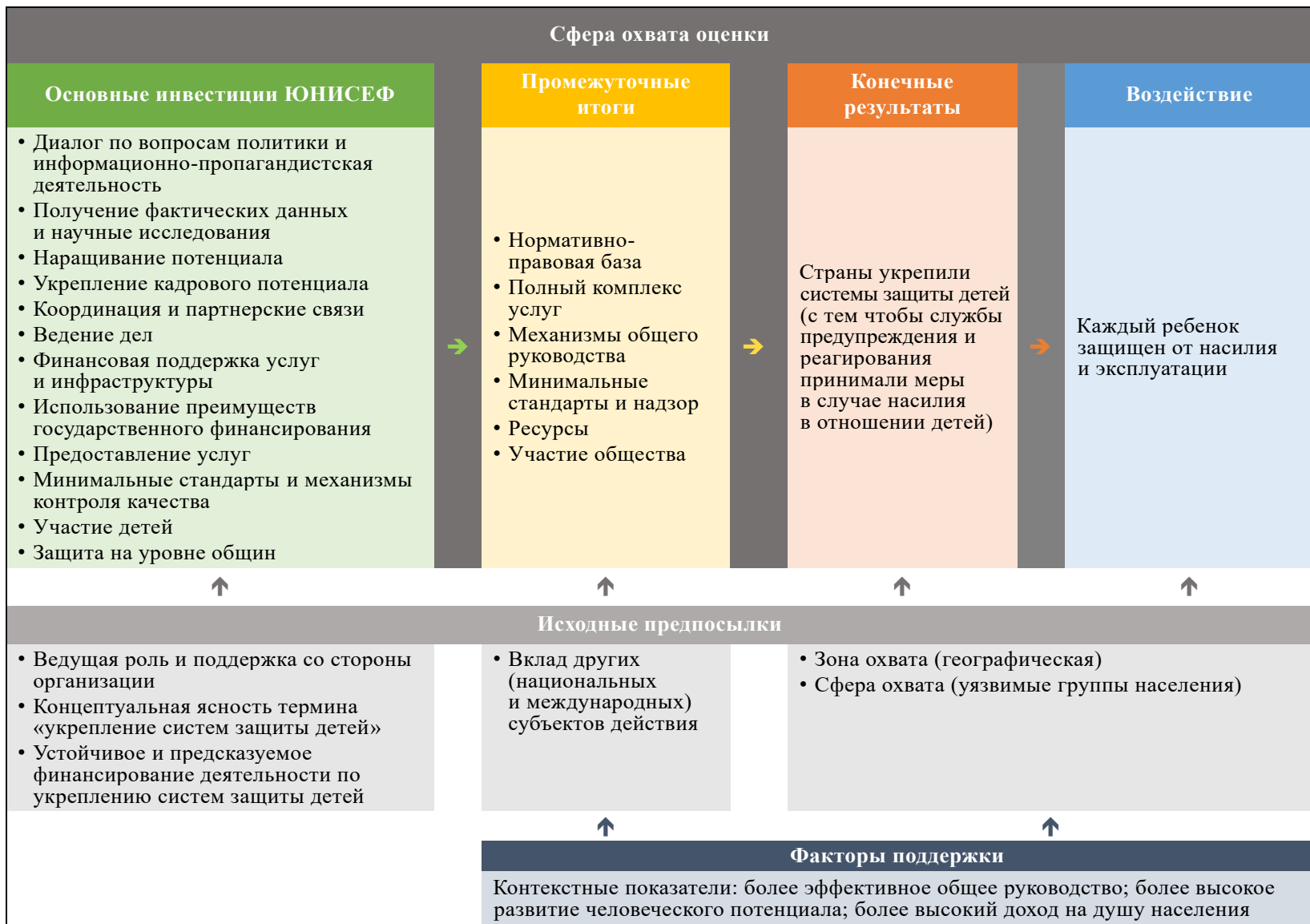
² Например, в Стратегическом плане ЮНИСЕФ на 2018–2021 годы отмечается: «В деле защиты девочек и мальчиков от насилия, эксплуатации и вредных традиций очень важно обеспечивать укрепление защиты детей, социальной защиты, систем образования и здравоохранения в комплексе».

³ ЮНИСЕФ, «Child Protection Resource Pack: How to plan, monitor and evaluate child protection programmes» [«Подборка информационных материалов по защите детей: порядок планирования, текущего контроля и оценки программ по защите детей»], ЮНИСЕФ, Нью-Йорк, 2015 год. Шестой элемент («участие общества») был добавлен на основе консультаций с участием помощника Директора Отдела программ и членов Консультативной группы по оценке, с тем чтобы отразить недавние изменения в восприятии систем защиты детей.

⁴ Согласно Стратегическому плану на 2018–2021 годы, целевая область деятельности 3 («Каждый ребенок защищен от насилия и эксплуатации») предусматривает заявление о воздействии, приведенное на диаграмме I. Основные инвестиции ЮНИСЕФ направлены на реализацию ключевых мероприятий, предусмотренных Стратегическим планом на 2014–2017 годы и Стратегическим планом на 2018–2021 годы.

Диаграмма I

Предлагаемые концептуальные рамочные основы подхода ЮНИСЕФ к укреплению систем защиты детей



8. Основное внимание в ходе проведения оценки уделялось анализу вклада ЮНИСЕФ в достижение шести ключевых элементов или промежуточных результатов на национальном уровне. Оценка воздействия на уровне отдельно взятого ребенка не проводилась. Первые три элемента являются основополагающими компонентами системы, а последние три представляют собой ключевые требования, необходимыми для ее функционирования:

a) наличие прочной нормативно-правовой базы, а также конкретных политических установок в области защиты детей. Это включает в себя нормативные правила и стандарты, соответствующие Конвенции о правах ребенка и другим международным стандартам и передовой практике;

b) эффективные механизмы общего руководства, включая координацию действий правительственных ведомств на различных уровнях децентрализованного управления и во взаимоотношениях официальных и неофициальных структур. Обязательным требованием является наличие механизмов, обеспечивающих актуализацию взаимосвязей между компонентами системы и субъектами действия, к числу которых могут относиться те, кто ведет работу в сфере защиты детей и в различных секторах на том же уровне или на разных уровнях коллективной деятельности по защите детей. Не менее важно обеспечить наличие своевременно поступающих и достаточных ресурсов, обеспечивающих принятие мер реагирования со стороны системных субъектов действия;

c) предоставление полного комплекса услуг (охватывающего меры предупреждения и реагирования). Надлежащим образом функционирующая система должна включать в себя службы предупреждения, оперативного вмешательства на раннем этапе и реагирования (в том числе быть интегрированной в системы обеспечения доступа к правосудию / правовой помощи, образования, охраны здоровья и социального обеспечения) с участием официальных и неофициальных механизмов, в частности в процессе организации ухода за детьми на этапах выявления, перенаправления к специалистам, последующего контроля и принятия мер реагирования;

d) минимальные стандарты и надзор (механизмы обмена информацией, текущего контроля и обеспечения подотчетности). Система защиты детей должна быть подотчетной. Разработка политики, информационно-пропагандистская работа и программная деятельность должны быть основаны на фактических данных. Это включает в себя создание информационных систем, которые обеспечивают функционирование систем управления, текущий контроль результативности и расширение масштабов деятельности;

e) людские, финансовые и инфраструктурные ресурсы. Обязательным требованием является наличие механизмов, обеспечивающих эффективное управление ресурсами, такими как достаточное количество квалифицированных сотрудников в нужных местах, адекватные бюджетные ассигнования, эффективная подготовка кадров и соответствующая инфраструктура — от транспортных средств до залов заседаний;

f) участие общества, включая уважение взглядов самих детей, а также осведомленная и оказывающая поддержку общественность. Общины, семьи и сверстники играют решающую роль в продвижении социальной практики защиты и расширении прав и возможностей детей. Доступ к гражданскому просвещению и к механизмам, которые дают подросткам право голоса в процессе принятия решений, повышает их жизнестойкость перед лицом насилия, надругательств, безнадзорности и эксплуатации.

II. Подход к проведению оценки

9. Эта оценка является первой всеобъемлющей попыткой собрать и проанализировать фактические данные по применению концепции УСЗД во всех подразделениях ЮНИСЕФ. Она преследует две общие цели: а) содействовать освоению накопленного опыта и принятию решений в целях совершенствования программной деятельности ЮНИСЕФ и б) способствовать повышению уровня подотчетности в работе по УСЗД. В ходе ее проведения была дана оценка глобальных стратегий организации и результативности ее страновых программ укрепления систем защиты детей, нацеленных на обеспечение более эффективной защиты девочек и мальчиков. Деятельность в области УСЗД была проанализирована, начиная с мер предупреждения и заканчивая принятием мер реагирования и последующего контроля за их исполнением с участием официальных и менее официальных субъектов, действующих на национальном и субнациональном уровнях в странах со средним и низким уровнем дохода и в ситуациях нестабильности. Хотя в ходе проведения оценки работа организации в области УСЗД отслеживалась на протяжении всего последнего десятилетия, основным рассматриваемым отрезком времени является период 2012–2018 годов.

10. В основу оценки были положены 10 вопросов в сочетании с четырьмя стандартными критериями оценки, принятыми Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, а именно: актуальность, эффективность, результативность и устойчивость. Если в одних случаях конкретной целевой областью оценочных вопросов был только один уровень — либо глобальный, либо региональный, либо страновой, то в других вопросы охватывали несколько уровней иерархии, но по каждому из них получены различные фактические данные и результаты оценки.

Оценочные вопросы

11. На глобальном и региональном уровнях в ходе проведения оценки была предпринята попытка дать ответ на следующие вопросы:

а) Насколько эффективно ЮНИСЕФ выполняет свою ведущую роль на глобальном уровне и использует ли преимущества партнерских связей в укреплении систем защиты детей?

б) Насколько уместными, адекватными и последовательными являются глобальные стратегии, запланированные результаты и руководящие документы ЮНИСЕФ с точки зрения укрепления систем защиты детей?

с) Насколько эффективно ЮНИСЕФ выполняет свою ведущую роль, осуществляет руководство / оказывает поддержку на региональном уровне и использует связанные с этим преимущества в целях укрепления систем защиты детей на национальном уровне?

д) Насколько значителен вклад ЮНИСЕФ в следующие аспекты деятельности:

i) глобальные усилия, направленные на получение соответствующих знаний / фактических данных путем проведения научных исследований, и обмен ими;

ii) сбор и анализ данных по УСЗД;

iii) осуществление текущего контроля и проведение оценки эффективности рабочих процессов и результатов, достигнутых в рамках системы защиты детей?

12. На институциональном уровне в ходе проведения оценки были поставлены следующие вопросы:

е) Насколько эффективно и результативно ЮНИСЕФ выделяет людские и финансовые ресурсы и управляет ими при решении проблем в сфере защиты детей на основе системного подхода?

13. Вопросы странового уровня включали следующее:

ф) С точки зрения обеспечения права детей на защиту от насилия, эксплуатации и надругательств насколько актуальными и уместными являются стратегии и мероприятия страновых программ ЮНИСЕФ, связанные с укреплением систем защиты детей?

г) Насколько успешно ЮНИСЕФ инициирует, поддерживает и пропагандирует системную реформу? Где / каким образом выделяются финансовые средства? В какой степени ЮНИСЕФ способен взять на себя ведущую роль в налаживании партнерских связей и использовании преимуществ привлечения ресурсов национальных правительств и партнеров?

h) Насколько эффективными являются страновые программы ЮНИСЕФ в достижении конкретных результатов в деле защиты детей (конечных результатов) посредством укрепления систем защиты детей с точки зрения предупреждения и реагирования? Сочетания каких инвестиций ЮНИСЕФ способствуют достижению успеха в деле укрепления систем в отобранных 24 странах мира?

i) В какой степени соображения устойчивости (технические, финансовые, институциональные) учитываются ЮНИСЕФ на этапах разработки и осуществления программ, связанных с системами защиты детей? К числу таких аспектов могут относиться воспроизведение, расширение масштабов и всесторонний учет в основной деятельности.

14. Наконец, в том, что касается обеспечения широкого участия, справедливости и гендерного равенства, в ходе проведения оценки были поставлены следующие вопросы:

j) В какой степени национальные программы, поддерживаемые ЮНИСЕФ и связанные с УСЗД:

i) обеспечивают охват мальчиков и девочек разных возрастов, особенно тех из них, кто считается особенно уязвимыми, социально отчужденными и принадлежащими к меньшинствам;

ii) принимают во внимание и позволяют удовлетворить их конкретные потребности в защите?

15. Тематические исследования по специально отобранным 24 странам мира, предпринятые в ходе проведения оценки, позволили собрать подробные фактические данные странового уровня относительно результативности мероприятий ЮНИСЕФ в области УСЗД, а также получить фактические данные, которые станут информационной основой региональных и глобальных усилий в будущем. При проведении этих тематических исследований использовался трехуровневый анализ: текущее положение дел в 12 странах мира было изучено посредством камерального анализа имеющейся документации, в 6 случаях в дополнение к этому были проведены дистанционные собеседования с ключевыми респондентами (сотрудниками ЮНИСЕФ и организаций-партнеров), и 6 углубленных тематических исследований были основаны на анализе данных, собранных в ходе полевых миссий посредством очных собеседований, обсуждений в фокус-группах с участием подростков и

наблюдений на местах. В целях сбора дополнительных данных регионального уровня два посещения региональных отделений были совмещены с работой страновых миссий. Работа по источникам данных была завершена после проведения собеседований с ключевыми респондентами на глобальном уровне, обзора документов и двух интерактивных сетевых опросов (среди сотрудников рабочих групп страновых отделений ЮНИСЕФ и среди партнеров из правительственных ведомств и организаций гражданского общества). И наконец, для изучения того, в каких сочетаниях инвестиции ЮНИСЕФ наиболее успешно способствовали созданию УСЗД в отобранных 24 странах, был проведен качественный сравнительный анализ.

III. Выборочные результаты оценки

16. В ходе проведения оценки было получено в общей сложности 42 результата, подборка которых представлена в настоящем документе.

A. Результаты странового уровня

1. Актуальность и уместность мероприятий ЮНИСЕФ в области укрепления систем защиты детей

17. В целом в ходе проведения оценки было установлено, что в подходах к УСЗД используется целый ряд сравнительных преимуществ ЮНИСЕФ как межправительственной организации, уделяющей особое внимание правам человека. Подходы, принятые 24 рассмотренными страновыми отделениями, были в полной мере согласованы с мандатом ЮНИСЕФ, соответствующими документами по правам человека и глобальными приоритетами. Страновые отделения прилагают немало усилий для обеспечения увязки усилий в области УСЗД с потребностями стран, в том числе, в частности, в области реформы системы нормативно-правового регулирования. Национальные партнеры высоко оценивают инвестиции в сбор фактических данных по вопросам защиты детей, например в работу по составлению карт и проведению оценок. Однако такой акцент на официальных системах защиты детей может ограничить направленность мероприятий по УСЗД в плане удовлетворения потребностей наиболее уязвимых категорий детей, обладающих всеми правами.

18. Успех работы в области УСЗД нередко зависит от способности ЮНИСЕФ мобилизовать доноров и учреждения-исполнители на оказание поддержки в реализации общей программы защиты детей, однако в ходе проведения оценки было выявлено несколько примеров создания широких альянсов по тематике УСЗД. Одним из основных факторов, подрывающих актуальность работы в области УСЗД, является склонность доноров и финансируемых ими неправительственных организаций (НПО) обходить государственные системы защиты детей путем создания параллельных каналов предоставления услуг по защите детей для решения отдельно взятых конкретных проблем. Тематические исследования, проведенные в ходе оценки, показали, что Зимбабве, Нигерия и Румыния служат положительным примером, являющимся исключением из этого правила. В Зимбабве ЮНИСЕФ опирался на давние партнерские связи с организациями, которые ведут работу среди детей, затронутых ВИЧ/СПИДом, в целях укрепления национальной системы защиты детей. Инвестиции были направлены не только на укрепление основных служб, ведущих работу по защите детей, но и на крупномасштабную поддержку механизма выплаты денежных пособий в рамках системы социальной защиты. В Нигерии ЮНИСЕФ также опирался на существующие партнерские связи с донорами и правительством страны и использовал ряд карт и оценок регионального уровня

для мобилизации поддержки в целях увеличения объема инвестиций в системы защиты детей. Румыния является одной из нескольких стран Восточной Европы, в которых ЮНИСЕФ на протяжении многих лет оказывает поддержку в реализации программ реформирования системы ухода за детьми. При значительной поддержке со стороны Европейского союза и регионального отделения ЮНИСЕФ в Женеве страновое отделение в Румынии успешно использовало реформу системы ухода за детьми и отправления правосудия в отношении несовершеннолетних в качестве отправной точки для придания нового импульса более широкой реформе существующей системы защиты детей.

19. Эти примеры подчеркивают потенциал работы в области УСЗД, когда все субъекты действия сотрудничают друг с другом на основе общего видения будущего. Вместе с тем во многих странах мира и на глобальном уровне меры по выстраиванию партнерских связей в области мобилизации ресурсов и попытки вовлечь доноров в оказание скоординированной поддержки концепции УСЗД, предпринятые ЮНИСЕФ, оказались по большей части безуспешными.

2. Эффективность программ ЮНИСЕФ, в том числе с точки зрения учета гендерных аспектов / защиты прав человека

20. В ходе проведения оценки были проанализированы достижения организации по каждому из шести ключевых элементов / промежуточных результатов, которые были определены в концептуальных рамочных основах, разработанных для целей проведения оценки (диаграмма I).

Промежуточный результат 1: наличие прочной нормативно-правовой базы, а также конкретных политических установок в области защиты детей

21. Содействие приведению национальной нормативно-правовой базы в соответствие с Конвенцией о правах ребенка и передовой международной практикой и оказание поддержки в реализации конкретных стратегий, связанных с защитой детей, являются областями, в которых ЮНИСЕФ вносит значительный вклад во всех регионах. В то же время было установлено, что этой работе препятствуют внешние факторы. Во многих странах сохраняются пробелы в области осуществления и правоприменения, а основополагающие системные проблемы создают препятствия. Децентрализованные системы, в которых национальное законодательство и политические установки не всегда являются юридически обязательными на региональном уровне, представляют собой особую проблему. ЮНИСЕФ еще не вложил значительных средств в документирование того, каким образом вопросы защиты детей решаются в рамках обычного права и каким образом может быть обеспечена гармонизация таких установок с национальными и субнациональными нормами.

Промежуточный результат 2: эффективные механизмы общего руководства, включая обеспечение координации действий правительственных ведомств на различных уровнях децентрализованного управления и во взаимоотношениях официальных и менее официальных структур.

22. В целом результативность программ с точки зрения поддержания взаимосвязей между компонентами системы защиты детей и субъектами действия была невысокой: во многих отобранных странах достижения в области законодательной и политической реформы не привели к укреплению механизмов общего руководства и координации. Сектор здравоохранения, в частности, редко оказывается надлежащим образом интегрированным в работу систем защиты детей. Главная проблема заключается в том, что системы защиты

детей являются межсекторальными, а сферы ответственности распределены между целым рядом различных министерств. Таким образом, УСЗД предполагает как горизонтальную координацию (между министерствами и функциональными органами правительства), так и вертикальную координацию (между иерархическими уровнями — от национального до местного).

23. В одних случаях отсутствует четкое определение того, на какое из министерств возложена ведущая роль в деле защиты детей, а в других смежные или дублирующие друг друга мандаты выданы нескольким министерствам. По умолчанию ЮНИСЕФ нередко приходится принимать ведущую роль в УСЗД на себя, что может привести к ограничению национальной ответственности за стратегии и целевые задачи системы защиты детей. Тем не менее ЮНИСЕФ может играть важную роль в качестве организатора в различных секторах и на различных уровнях государственного управления, и в ходе проведения оценки был выявлен ряд положительных примеров, когда ЮНИСЕФ способствовал учреждению национальных координационных структур по вопросам защиты детей, таких как межминистерские комитеты, и оказывал поддержку их работе. Другая проблема связана с вертикальной координацией, то есть с обеспечением применения национального законодательства и политики на субнациональном и местном уровнях, в том числе применительно к определению направлений деятельности и представлению отчетности. По мнению некоторых ключевых респондентов и партнеров ЮНИСЕФ, на уровне разработки государственной политики и создания механизмов ее осуществления организация, как правило, упускает из виду роль НПО, общин, семей и других менее официальных субъектов действия.

Промежуточный результат 3: предоставление полного комплекса услуг, охватывающего меры предупреждения и реагирования

24. В ходе проведения оценки было установлено, что в большинстве стран мира ЮНИСЕФ внес весомый вклад в создание или укрепление служб предупреждения и реагирования. Наряду с этим должное внимание уделяется не только обеспечению результативности действий в интересах детей, но и достижению конкретных результатов на основе принципов защиты прав человека, учета гендерных аспектов и справедливости. Однако в действующие системы предоставления услуг это содействие редко привносит что-либо новое. Надлежащим образом функционирующая система защиты детей должна включать в себя механизмы предоставления полного комплекса услуг по предупреждению, оперативному вмешательству на раннем этапе и реагированию, в частности в процессе организации ухода за детьми на этапах выявления, перенаправления к специалистам, последующего контроля и принятия мер реагирования. Одним из основных узких мест, подтвержденных в ходе проведения оценки, является неспособность официальных систем в большинстве рассматриваемых стран выйти на общинный уровень для предоставления эффективных услуг по предупреждению и реагированию в тех случаях, когда нарушения прав ребенка действительно имеют место.

25. Был выявлен ряд примеров положительного вклада ЮНИСЕФ в создание служб предупреждения в области защиты детей, который в широком плане относится к таким направлениям деятельности как ведение диалога по вопросам политики / информационно-пропагандистская работа, наращивание потенциала и координация / партнерские связи. В целом, однако, четко сформулированного подхода ЮНИСЕФ к решению вопросов предупреждения в рамках УСЗД в ходе проведения оценки выявить не удалось. Была отмечена тенденция уделять основное внимание конкретным государственным услугам для детей, отнесенных к категории «подверженных риску» (только вторичная

профилактика). Что касается мер реагирования, то поддержка ЮНИСЕФ привела к повышению качества услуг (механизмов и потенциала предоставления услуг) в рамках систем защиты детей. К основным примерам можно отнести оказание поддержки в создании альтернативных механизмов ухода за детьми, совершенствование рабочих процессов (стандартные оперативные процедуры, механизмы перенаправления к специалистам), в том числе на общинном уровне, и наращивание потенциала специалистов и общинных лидеров. В ходе проведения оценки было также показано, что использование преимуществ государственного финансирования является более весомым вкладом, чем прямая финансовая поддержка, и должно оставаться предпочтительным методом. Однако в странах с менее развитыми системами защиты детей прямая финансовая поддержка услуг иногда оказывается эффективной.

Промежуточный результат 4: минимальные стандарты и надзор (механизмы обмена информацией, текущего контроля и обеспечения подотчетности)

26. ЮНИСЕФ помог внедрить целый ряд систем сбора данных и управления информацией, обеспечивающих отслеживание текущей ситуации в области соблюдения стандартов и рассмотрения индивидуальных дел о защите детей. Однако конкретные страны используют эту информацию для усиления государственного надзора за защитой детей в разной мере, и в целом, как правило, неэффективно.

27. В течение рассматриваемого периода страновые отделения содействовали реализации ряда успешных инициатив по оказанию правительствам поддержки в создании систем обеспечения подотчетности и надзора в области защиты детей. К числу этих инициатив относится создание независимых структур или механизмов (национальные уполномоченные и трибуналы по правам человека / правам ребенка), а также государственных механизмов надзора и контроля качества в системах защиты детей (инспекционные группы, системы управления информацией, системы обеспечения качества). Собеседования с ключевыми респондентами и опросы сотрудников ЮНИСЕФ и организаций-партнеров подтвердили, что инвестиции ЮНИСЕФ в области обеспечения качества и надзора получили высокую оценку. В частности, системы управления информацией позволили получить ценную информацию и обеспечить общее понимание функций и обязанностей участников системы, а также открыть новые возможности в сфере обеспечения подотчетности.

Промежуточный результат 5: людские, финансовые и инфраструктурные ресурсы

28. Что касается людских ресурсов, то в ходе проведения оценки было установлено, что многие страновые отделения эффективно поддерживают или осуществляют учебные программы как для работников социальных служб, так и для всех секторов (полиция, магистраты, педагоги), с тем чтобы уделять больше внимания их роли в системе защиты детей. В настоящее время многие страновые отделения признают, что с учетом высокого уровня текучести кадров в соответствующих секторах наиболее рациональным подходом может стать обязательное повышение квалификации по вопросам систем защиты детей, функций и обязанностей в рамках программ профессиональной подготовки, тесно связанных с задачами каждого сектора (полицейские академии, разработка должностных инструкций для министерств юстиции / внутренних дел и т. д.). В различной степени это было достигнуто в Афганистане, Зимбабве, Кот-д'Ивуаре, Судане, Таиланде и Южной Африке. Кроме того, имеются позитивные

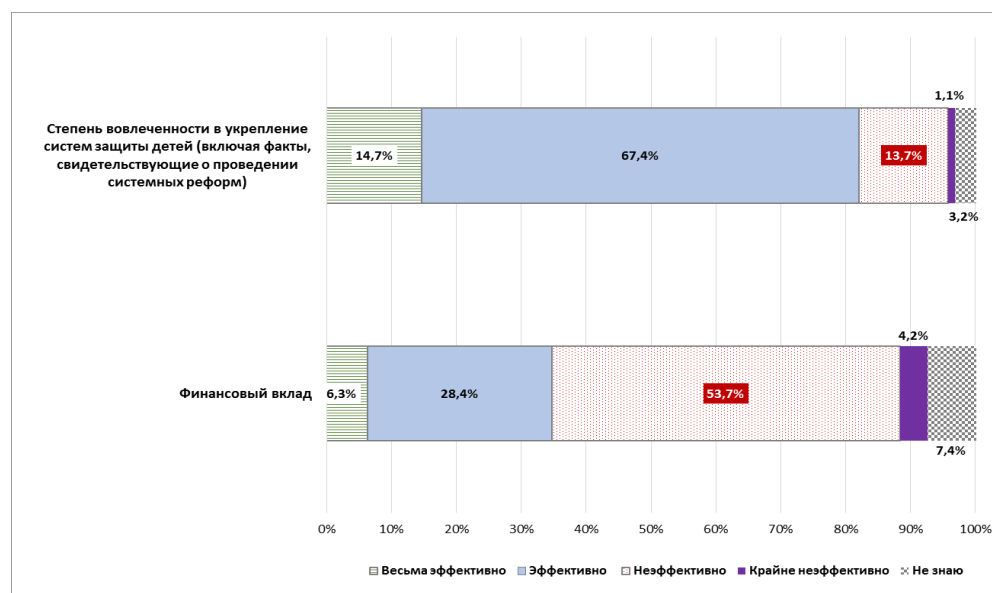
примеры поддержки общинных механизмов защиты детей. Например, в Демократической Республике Конго в отсутствие функционирующих государственных служб возникла концепция «защищающих общин», обеспечивающих защиту детей в тех областях, в которых ЮНИСЕФ и ключевые партнеры могут осуществлять свою деятельность. В Зимбабве группа общинных работников по уходу за детьми, прошедших подготовку по вопросам защиты детей, связана с национальной системой через районных социальных работников.

29. Что касается финансовых ресурсов, то в программной деятельности ЮНИСЕФ по оказанию поддержки в составлении смет государственных расходов на УСЗД были достигнуты лишь ограниченные успехи. Одним из факторов, объясняющих эту ситуацию, является недостаточный потенциал на уровне страновых отделений. Выявление возможностей бюджетного маневра и обеспечение эффективного использования существующих ассигнований в рамках национального бюджета требуют от ЮНИСЕФ конкретных навыков и ведущей роли в понимании процессов государственного финансирования в интересах систем защиты детей и оказания на них влияния.

30. Как показано на диаграмме II, хотя сотрудники страновых отделений ЮНИСЕФ считают, что они эффективно оказывают влияние на национальные правительства с целью вовлечения их в деятельность по созданию систем защиты детей, их отчеты свидетельствуют о том, что им в меньшей степени удалось обеспечить стимулирование финансовых взносов в системы защиты детей. Отсутствие последовательных финансовых обязательств со стороны правительств и доноров ставит под угрозу прогресс в создании функциональных систем защиты детей и обеспечении эффективной защиты детей.

Диаграмма II

Сотрудники ЮНИСЕФ считают, что они, как правило, обеспечивают эффективное взаимодействие с органами исполнительной власти страны по вопросам укрепления систем защиты детей, но это пока что не сопровождается выделением соответствующих финансовых средств



Промежуточный результат 6: участие общества, включая уважение взглядов самих детей, а также осведомленная и оказывающая поддержку общественность

31. «Участие общества» — это обобщающее понятие, которое было принято для целей оценки. Оно включает в себя право детей быть заслушанными и выражать собственное мнение, а также существование учреждений и общин, которые уважают эти права и обеспечивают их осуществление. В целом в ходе проведения оценки было установлено, что в рамках своих усилий в области УСЗД систематической поддержки участию общества ЮНИСЕФ не оказывает.

32. В ряде стран ЮНИСЕФ поддерживает информационно-разъяснительную работу на уровне общин с помощью школ, комитетов по защите детей, работников-добровольцев и по другим каналам. Вместе с тем в ходе проведения оценки было выявлено лишь несколько случаев, когда практика вовлечения детей, общин, семей и сверстников в деятельность систем защиты детей на низовом уровне была задокументирована, и не было ни одного случая, когда к работе по созданию или укреплению систем и разработке или реализации стратегий защиты детей подключался широкий круг субъектов общества помимо НПО. Несмотря на то, что обеспечение участия детей является одним из основополагающих принципов Конвенции о правах ребенка, в ходе проведения оценки были получены крайне ограниченные фактические данные, свидетельствующие о том, что правительства создают благоприятные условия для участия детей и подростков в системах защиты детей, а ЮНИСЕФ выступает за создание таких условий. Таким образом, до настоящего времени ЮНИСЕФ не смог четко определить роль детей в их собственной защите, а также пути вовлечения девочек и мальчиков, общин и семей в деятельность систем защиты детей.

33. В целом по всем шести промежуточным результатам ЮНИСЕФ оказался более эффективным в тех странах, где сложились благоприятные условия (например, более эффективная система обеспечения общего руководства, национальной ответственности и мобилизации ресурсов) и уже имеется функционирующая система защиты детей. Это означает, что поддержка системной реформы со стороны ЮНИСЕФ была более успешной, чем вклад Фонда в создание или консолидацию систем. Основными факторами, оказывающими негативное влияние на процесс достижения запланированных целей, являются разработка невыполнимых планов, отсутствие политической воли и недостаток финансирования со стороны правительства страны, плохо функционирующие механизмы обеспечения подотчетности, малоэффективная поддержка со стороны доноров и неэффективность ЮНИСЕФ в мобилизации такой поддержки, недостаточная координация взаимодействия между установленными законом и общинными системами защиты детей и неразвитость системы сбора данных и управления знаниями.

34. Что касается принципа справедливости и учета гендерных аспектов, то во многих программных документах гендерным аспектам, а также изменяющимся возможностям и возрасту детей уделяется должное внимание. Большинство служб реагирования ориентированы на удовлетворение потребностей наиболее уязвимых мальчиков и девочек, в то время как службы предупреждения и оперативного вмешательства на раннем этапе имеют более широкую направленность. Однако дети и подростки с инвалидностью по-прежнему остаются незамеченной группой населения, и гендерно ориентированный анализ демографических данных, оценка потребностей и измерение уровня воздействия в масштабах всей страны проводятся крайне редко.

35. Чтобы оценить вклад мероприятий ЮНИСЕФ в укрепление систем защиты детей, в рамках качественного сравнительного анализа был рассмотрен набор из 12 мероприятий, которые были проанализированы как по отдельности, так и в комплексе. Из них четыре вида инвестиций были признаны особенно эффективными, а два других внесли весомый вклад в УСЗД.

a) Наращивание потенциала / укрепление кадров социальных служб (самое эффективное отдельно взятое мероприятие)

36. Инвестиции ЮНИСЕФ в наращивание потенциала оценивались с точки зрения а) поддержки в проведении учебных семинаров-практикумов и подготовке учебных материалов для участников системы защиты детей; б) разработки учебных программ для работников социальных служб; и с) укрепления кадров системы социального обеспечения (помимо учебных программ). Проведенный анализ показал, что инвестиции в наращивание потенциала кардинальным образом расширяют возможности функциональных систем защиты детей по сравнению с ситуациями, когда ЮНИСЕФ не производит инвестиций в наращивание потенциала. Укрепление кадров (приведенные выше элементы б) и с)) также имеет большое значение: во всех странах, где ЮНИСЕФ был вовлечен в такого рода работу, были отмечены успешные конечные результаты.

b) Использование преимуществ государственного финансирования (весьма эффективно в сочетании с другими мероприятиями)

37. К этому виду деятельности относится поддержка ЮНИСЕФ в проведении анализа бюджета и государственных расходов и использование преимуществ финансирования за счет средств других секций ЮНИСЕФ, ведущих работу в области защиты детей, государственных ресурсов, выделяемых на финансирование системы защиты детей, и ресурсов многосторонних доноров (Европейского союза, Всемирного банка и т. д.). Во всех странах, где ЮНИСЕФ был вовлечен в такого рода работу, были отмечены успешные конечные результаты (наличие функционирующей национальной системы защиты детей).

c) Получение фактических данных и научные исследования (оказались весьма эффективными в сочетании с другими мероприятиями)

38. Инвестиции ЮНИСЕФ в получение фактических данных и научные исследования оценивались с помощью анализа бюджета и государственных расходов, направляемых на защиту детей, а также на научные исследования и сбор фактических данных, необходимых для оказания поддержки в области УСЗД. Результаты качественного сравнительного анализа дают основания предположить, что без такого рода инвестиций успех в деле УСЗД невозможен. Ключевыми компонентами наиболее успешных комплексных мероприятий стали получение фактических данных и научные исследования.

d) Диалог по вопросам политики и информационно-пропагандистская деятельность (оказались весьма эффективными в сочетании с другими мероприятиями)

39. Инвестиции ЮНИСЕФ в организацию диалога по вопросам политики и информационно-пропагандистскую деятельность оценивались по четырем параметрам: а) информационно-пропагандистская деятельность по вопросам политики и оказание технической помощи в обеспечении функционирования систем защиты детей; б) организационные возможности ЮНИСЕФ; с) составление карт и проведение оценок систем защиты детей; и d) оказание

поддержки в разработке стратегий и планов действий по системам защиты детей. Инвестиции в организацию диалога по вопросам политики и информационно-пропагандистскую деятельность имеют ключевое значение для нескольких успешных комплексов мероприятий.

40. Инвестиции в разработку минимальных стандартов и создание механизмов контроля качества (текущий контроль и надзор) также являются эффективными: было отмечено, что в тех случаях, когда ЮНИСЕФ занимается этим направлением работы, функциональные системы защиты детей имеются в наличии более чем в 80 процентах стран. Инвестиции в механизмы ведения дел и координации (поддержка систем ведения дел, управления информацией в области защиты детей и других систем сбора и обработки административных данных, поддержка межведомственной координации и т. д.) были столь же эффективны.

41. Было установлено, что в случае наличия высокоэффективных систем наибольшее воздействие оказывает комплекс мероприятий, включая сбор фактических данных и научные исследования, использование преимуществ государственного финансирования и информационно-пропагандистской деятельности по вопросам политики.

е) Устойчивость мероприятий ЮНИСЕФ в области укрепления систем защиты детей

42. Роль ЮНИСЕФ заключается в оказании поддержки системам, которые находятся в сфере национальной ответственности, а также финансируются и управляются на национальном уровне. Перспективные мероприятия, выявленные в ходе проведения оценки, включают оказание поддержки системам ведения дел и координации, которые могут обрести устойчивость, если будут институционализированы (принцип национальной ответственности). Наряду с этим некоторые из стратегий, признанных эффективными по итогам качественного сравнительного анализа, также связаны с поддержанием устойчивости: к ним относятся информационно-пропагандистская деятельность / укрепление политической приверженности, обеспечение максимально эффективного использования ресурсов и наращивание потенциала. Однако отсутствие финансовых обязательств со стороны национальных правительств в сочетании с недостатками планирования деятельности ЮНИСЕФ подрывают устойчивость достигнутых результатов.

3. Эффективность использования людских и финансовых ресурсов ЮНИСЕФ в целях укрепления систем защиты детей

43. Многие заинтересованные стороны, с которыми проводились консультации в рамках оценки, посчитали, что ЮНИСЕФ эффективно распоряжается своими ресурсами по линии УСЗД. Страновые отделения проводят большое число мероприятий по укреплению систем защиты детей при минимальных затратах людских и финансовых ресурсов, что можно считать признаком их эффективного использования. Однако в отношении подобных мероприятий имеется лишь ограниченный объем данных, поскольку системы финансовой отчетности и отчетности о результатах деятельности ЮНИСЕФ не являются достаточными для обеспечения эффективного текущего контроля и представления отчетности по УСЗД.

В. Институциональные, глобальные и региональные результаты

1. Институциональная эффективность: политические установки, стратегии, текущий контроль и оценка

44. В ходе проведения оценки было установлено, что глобальные стратегии и планируемые результаты ЮНИСЕФ не отражают последних событий в области УСЗД должным образом. ЮНИСЕФ еще предстоит утвердить и представить для всеобщего сведения четкую концептуальную основу деятельности в области УСЗД. В результате в организации отсутствует общее понимание этой концепции, а сотрудники, партнеры и другие заинтересованные стороны имеют ограниченные руководящие указания относительно того, как ее реализовать. Кроме того, Стратегия защиты детей устарела и не отражает современных представлений об УСЗД.

45. Что касается накопления знаний, то, согласно общему мнению, ЮНИСЕФ вносит надлежащий вклад в сбор данных по УСЗД. Однако недостатки в области обмена знаниями, анализа и обобщения, а также текущего контроля и оценки ограничивают влияние, оказываемое организацией в этой сфере. Важно отметить, что показатели, используемые в масштабах всего учреждения для определения прогресса в деле создания более надежных, устойчивых и эффективных систем защиты детей, продолжают оставаться недостаточными, особенно с точки зрения их способности отражать воздействие вклада ЮНИСЕФ.

2. Ведущая роль, информационно-пропагандистская деятельность и партнерские связи на глобальном уровне

46. Имеются положительные примеры прочных партнерских связей в области УСЗД, сформировавшихся на национальном уровне по инициативе ЮНИСЕФ. Вместе с тем имеющиеся фактические данные свидетельствуют о том, что организация не смогла эффективно сохранить свою ведущую роль в глобальном масштабе и использовать преимущества ключевых партнерских связей для обеспечения непрерывного укрепления систем защиты детей. Это особенно заметно в отношении доноров: как отмечалось выше, меры по налаживанию партнерских связей в деле мобилизации ресурсов для целей УСЗД, предпринятые ЮНИСЕФ, оказались по большей части безуспешными. Донорская практика безвозмездного выделения финансовых средств на решение вопросов защиты детей целевым назначением не способствует повышению внимания, уделяемого задаче укрепления систем.

3. Ведущая роль, максимально эффективное использование ресурсов и оказание поддержки на региональном уровне

47. В ходе проведения оценки было установлено, что региональные отделения ЮНИСЕФ вносят важный вклад в работу УСЗД, в том числе путем документирования проблем, с которыми сталкиваются страны в курируемых регионах, и в определенной степени посредством побуждения заинтересованных сторон к приведению подхода к УСЗД в соответствие с региональными реалиями. Заинтересованные стороны определили ряд областей, в которых дополнительная поддержка со стороны региональных отделений будет воспринята положительным образом, включая основанные на опыте практической работы рекомендации в отношении того, что именно необходимо сделать для укрепления систем защиты детей в различных условиях и каких результатов можно обоснованно ожидать.

48. Результаты оценки представлены в полном объеме в главах 3 и 4 доклада об оценке.

IV. Выводы

Вывод 1

49. После десятилетия работы в этой области в ЮНИСЕФ до сих пор нет полной ясности в отношении концепции УСЗД. Это привело к тому, что общее понимание проблем УСЗД среди сотрудников ЮНИСЕФ на различных уровнях и между партнерами отсутствует.

50. На самом базовом уровне отсутствует четкое определение задачи укрепления систем защиты детей, которую необходимо позиционировать как отдельное направление работы, опубликовать и широко распространять на всех уровнях организации. Во-вторых, отсутствует четкая концептуальная основа или методика измерения результативности программ, в том числе соответствующие количественные показатели.

Вывод 2

51. Персоналу необходимо оказать техническую помощь в области практического применения механизма укрепления систем в различных условиях реализации программ, что особенно важно на фоне преобладающих крупномасштабных инициатив, ориентированных на решение конкретных проблемных вопросов, и выдвижения борьбы с насилием в отношении детей на передний план как новой объединяющей и всеохватывающей концепции.

52. Не найден баланс между подходом, ориентированным на решение конкретных проблемных вопросов, и системным подходом ЮНИСЕФ к обеспечению защиты детей, а также не определена их взаимосвязь. Смежной оперативной проблемой является определение взаимосвязи между подходом, предусматривающим укрепление систем, и работой по борьбе с насилием в отношении детей, которая позиционируется в качестве объединяющей и всеохватывающей концепции в Цели 16.2 в области устойчивого развития и целевой области деятельности 3, предусмотренной Стратегическим планом ЮНИСЕФ на 2018–2021 годы. В целом отсутствуют должная ясность и систематизированные фактические данные в отношении порядка выбора наилучшей отправной точки для начала работы в области УСЗД. Наконец, в программном подходе ЮНИСЕФ к работе в области УСЗД различные уровни функционирования или зрелости национальных систем защиты детей пока еще не разграничены.

Вывод 3

53. Несмотря на проблемы, отмеченные в выводах 1 и 2, ЮНИСЕФ добился значительных успехов в продвижении повестки дня в области систем защиты детей на национальном уровне и в повышении осведомленности национальных партнеров (с учетом различий между странами и регионами). Однако в общем и целом это не привело к адекватным национальным инвестициям в работу по УСЗД.

54. В большинстве стран, рассмотренных в ходе проведения настоящей оценки, работа ЮНИСЕФ в области получения фактических данных, составления карт и оценки систем, а также по определению сметных затрат на обеспечение функционирования систем защиты детей помогла изменить образ мышления партнеров из числа правительственных ведомств. Наряду с этим техническая поддержка со стороны ЮНИСЕФ помогла улучшить ключевые компоненты систем защиты детей. Однако в большинстве случаев эти совместные усилия не привели к принятию правительствами обязательств в отношении мобилизации ресурсов.

Вывод 4

55. Доноры играют по большей мере негативную роль в развитии национальных систем защиты детей, распределяя финансирование узкоцелевым назначением для решения конкретных проблемных вопросов и используя параллельные системы текущего контроля и представления отчетности. В области УСЗД организация пока еще не представила ключевым донорам убедительное «экономическое обоснование».

56. Многие доноры в первую очередь нуждаются в легко и быстро измеримых результатах, выраженных числом детей, получивших помощь. Это привело к созданию параллельных систем предоставления услуг, которые подрывают работу по укреплению систем. Поэтому перед сотрудниками ЮНИСЕФ стоит задача разработать проекты, отвечающие ожиданиям доноров в отношении оказания помощи большому числу получателей на раннем этапе, а также способствующие достижению широких и долгосрочных результатов в области развития с точки зрения создания надежной системы защиты детей.

Вывод 5

57. В целом результативность программ ЮНИСЕФ в области УСЗД была невысокой. Прогресс был неравномерным, при этом в странах с низким уровнем дохода, а также в условиях нестабильности и гуманитарных кризисов в работе наблюдались огромные пробелы.

58. Во многих рассмотренных странах ЮНИСЕФ внес вклад в достижение умеренного и поддающегося проверке уровня прогресса в деле укрепления шести факторов, которые в своей совокупности обеспечивают надлежащее функционирование системы защиты детей. Однако в большинстве рассмотренных стран предстоит еще многое сделать. Вклад ЮНИСЕФ в УСЗД был особенно значительным в плане укрепления нормативно-правовой базы. В целом поддержка со стороны ЮНИСЕФ была менее успешной там, где системы защиты детей находились в зачаточном состоянии, и более успешной в тех странах, где ЮНИСЕФ поддерживал реформу существующих систем защиты детей, проводимую под руководством правительства страны.

Вывод 6

59. В ходе проведения оценки был выявлен ряд мероприятий, которые особенно эффективны с точки зрения укрепления систем защиты детей. В их число входят наращивание потенциала / укрепление кадров социальных служб; использование преимуществ государственного финансирования; сбор фактических данных и научные исследования; и информационно-пропагандистская деятельность по вопросам политики. Это дает определенную ясность в отношении приоритетных направлений вложения средств ЮНИСЕФ.

60. В более развитых системах защиты детей наибольшую пользу приносят инвестиции ЮНИСЕФ в получение фактических данных и научные исследования; использование преимуществ государственного финансирования; и информационно-пропагандистскую деятельность по вопросам политики. Инвестиции в наращивание потенциала (включая укрепление кадров) изменили ситуацию к лучшему во всех 24 странах, рассмотренных в ходе проведения оценки, а это дает основания предположить, что такое вмешательство имеет смысл в самых различных конкретных условиях. В странах с менее развитыми системами защиты детей ЮНИСЕФ нередко инвестирует значительные средства в общинные механизмы защиты детей и оказывает прямую финансовую поддержку и техническую помощь службам и инфраструктуре защиты детей.

Вывод 7

61. Амбициозные планы ЮНИСЕФ в отношении результатов, которые система защиты детей могла бы обеспечить в конкретных условиях и в конкретные сроки, оказались невыполнимыми.

62. Некоторые из задач ЮНИСЕФ в области укрепления систем защиты детей ориентированы на краткосрочную и среднесрочную перспективу, в то время как выстраивание функциональных систем защиты детей представляется амбициозной долгосрочной целью. Это, возможно, привело к «чрезмерному навязыванию» и «недопоставке» мероприятий по укреплению систем в некоторых конкретных условиях, что, в свою очередь, может подорвать доверие партнеров к работе по УСЗД. Соответственно, в более эффективно функционирующих системах результаты защиты детей зачастую зависят от наличия сети смежных систем охраны здоровья, образования и социальной защиты, на которые возлагается основное бремя работы по предупреждению и оперативному вмешательству на раннем этапе.

Вывод 8

63. ЮНИСЕФ занимает четко определенную нишу, уделяя особое внимание факторам обеспечения подотчетности государства в осуществлении прав детей и налаживая партнерские связи с органами исполнительной власти на национальном, областном и районном уровнях. Организации еще предстоит определить свою роль в отношении таких аспектов, как обеспечение участия детей, общинные механизмы защиты детей и взаимосвязь между официальными и менее официальными субъектами действия.

64. С точки зрения обеспечения идеального воздействия программ на УСЗД, проведению различий между официальными и менее официальными механизмами защиты детей, возможно, было уделено чрезмерное внимание. Как показали результаты качественного сравнительного анализа по ряду стран, располагающих функционирующими системами защиты детей, ЮНИСЕФ также успешно инвестирует средства в общинные механизмы защиты детей. В том, что касается участия девочек и мальчиков в работе по УСЗД, инвестирование средств в осуществление таких гражданских прав детей, как право искать, получать и распространять информацию, право на свободу ассоциации и право на участие в жизни гражданского общества, может стать еще одной областью новых возможностей в дальнейшем развитии систем защиты детей.

Вывод 9

65. Инвестиции в кадровый потенциал и обучение в целях укрепления систем защиты детей были недостаточными.

66. В некоторых странах и регионах сотрудники ЮНИСЕФ смогли обеспечить сильное стратегическое руководство в целях мобилизации доноров, правительств и других учреждений-исполнителей на творческое продвижение повестки дня в области укрепления систем. Однако во многих странах этот потенциал отсутствует. Набор умений и навыков, необходимых для работы в области УСЗД, выходит за рамки обычной квалификации сотрудников, занимающихся вопросами защиты детей, и требует знания проблематики государственного финансирования, институционального развития, управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, а также наличия исследовательских и аналитических навыков и навыков стратегического руководства (организаторские способности и умение убеждать и оказывать влияние). Эти профессиональные качества, как представляется, недостаточно

учитываются при найме, продвижении по службе и удержании персонала или при осуществлении инициатив в области обучения.

Вывод 10

67. Системы общеорганизационной отчетности ЮНИСЕФ о расходах и результатах не позволяют продемонстрировать точный уровень вклада организации в УСЗД. Это ограничивает их полезность, в том числе с точки зрения обеспечения подотчетности и мобилизации ресурсов.

68. Согласованные количественные показатели общеорганизационной результативности работы в области УСЗД еще предстоит определить как на уровне промежуточных результатов (элементы системы защиты детей), так и на уровне расходов и инвестиций ЮНИСЕФ, способствующих достижению этих результатов. В частности, оценить объем инвестиций, произведенных в период 2014–2017 годов, затруднительно, поскольку неясно, какие из них при учете расходов рассматривались как вклад в «укрепление систем» на уровне страновых отделений. В ходе осуществления Стратегического плана на 2018–2021 годы фактические данные, содержащиеся в общеорганизационных системах подготовки и представления отчетности ЮНИСЕФ о достигнутых результатах, хотя и заметно улучшились, но по-прежнему остаются разрозненными. В общем и целом ЮНИСЕФ не в состоянии систематически отслеживать свой вклад в прогресс и результативность деятельности в области УСЗД на глобальном уровне, что мешает организации демонстрировать достигнутые результаты и мобилизовывать ресурсы на цели УСЗД.

V. Рекомендации

1. Четко сформулировать определение понятия «укрепление систем защиты детей», которое будет использоваться ЮНИСЕФ, и его роль, а также обеспечить приоритетность этого подхода в организационных стратегиях, политических установках и планах.

69. В последние годы считалось, что крупные инициативы, ориентированные на решение конкретных вопросов, подрывают системный подход к защите детей и усилия по укреплению систем. Кроме того, необходимо уточнить взаимосвязь между мерами по укреплению систем и защите от насилия в отношении детей как новой объединяющей и всеохватывающей концепции в соответствии с Целью 16.2 в области устойчивого развития.

1.1. В рамках консультативного процесса добиться ясности в отношении предпочтительного соотношения между подходом, ориентированным на решение конкретных проблемных вопросов, и системным подходом ЮНИСЕФ в области защиты детей и доработать проект методики измерения результативности программ в области УСЗД, разработанный для целей настоящей оценки, с указанием:

а) отправных точек работы ЮНИСЕФ в области УСЗД, имеющих приоритетное значение в масштабах всей организации, и механизмов УСЗД, если таковые имеются;

б) взаимосвязи между борьбой с насилием в отношении детей и УСЗД, исходя из теории изменений, программных руководящих указаний и других основополагающих документов по проблеме насилия в отношении детей;

с) взаимосвязи работы ЮНИСЕФ как с установленными законом, так и общинными системами защиты детей, основанными на правозащитном подходе и признании нормативной роли ЮНИСЕФ в области УСЗД.

70. Наряду с этим, в ходе вышеуказанного процесса следует четко подтвердить:

а) межсекторальный характер систем защиты детей, т. е. взаимосвязь между центральными элементами этой системы и смежными элементами других секторов, а также способы, с помощью которых ЮНИСЕФ может способствовать их взаимодействию в контексте полного комплекса предоставляемых услуг, рассматривая открывающиеся возможности через призму работы ЮНИСЕФ в области обмена информацией в целях развития, использования государственного финансирования и других межсекторальных подходов;

б) взаимосвязь между УСЗД и конкретными аспектами уязвимости (гендерная принадлежность, инвалидность и т. д.) и ситуациями (дети, находящиеся в процессе перемещения; дети, разлученные со своими семьями; дети, находящиеся в специальных учреждениях; работающие дети и/или дети, живущие на улице, и бездомные дети и т. д.);

с) роль, которую девочкам и мальчикам предстоит сыграть, принимая участие в обеспечении своей собственной защиты, исходя из Замечания общего порядка №12 (2009 год) Комитета по правам ребенка, касающегося права ребенка быть заслушанным.

1.2. Конкретизировать этапы процесса УСЗД применительно к различным конкретным условиям и определенному периоду времени (выстраивание, консолидация и реформирование системы или согласно аналогичной типологии, которая будет определена позднее).

71. При этом следует в обязательном порядке документировать уроки, извлеченные на ранних этапах процесса УСЗД, в том числе в условиях гуманитарных кризисов, которые в настоящее время не до конца поняты.

1.3. Отразить эту уточненную описательную часть деятельности по УСЗД в любом будущем обновлении Стратегии ЮНИСЕФ в области защиты детей 2008 года, определив сферы ответственности в работе по УСЗД для различных субъектов действия в рамках организации.

72. В отношении выполнения рекомендации 1, ведущую роль следует отвести Секции по защите детей, которая будет вести работу, активно консультируясь с другими подразделениями Отдела программ (по охране здоровья, социальной политике и т. д.) и Управлением программ чрезвычайной помощи с привлечением сотрудников, ведущих работу по вопросам защиты детей на региональном и страновом уровнях, и с участием руководителей старшего звена на уровне центральных учреждений. Эта рекомендация является высокоприоритетной и должна быть немедленно выполнена.

2. Инвестировать средства в оказывающие наибольшее воздействие направления работы в области УСЗД в соответствии с нишей ЮНИСЕФ в целях укрепления систем защиты детей.

73. Проведенная оценка показала, что одни инвестиции ЮНИСЕФ в области УСЗД обеспечили более весомые результаты, чем другие. ЮНИСЕФ следует безоговорочно сосредоточить внимание на обеспечении ведущей роли и подотчетности государств, для чего у него есть все возможности. ЮНИСЕФ необходимо четко определить свою позицию в отношении тематики и форумов, при посредстве которых реализации повестки дня в области УСЗД может быть придан новый импульс.

74. ЮНИСЕФ следует:

2.1 Уделять первоочередное внимание реализации наиболее эффективных и устойчивых мер, выявленных в ходе проведения оценки, а именно: укреплению кадров социальных служб; использованию преимуществ государственного финансирования; получению фактических данных и проведению научных исследований; информационно-пропагандистской деятельности по вопросам политики; использованию информационных систем по вопросам защиты детей; ведению дел; и координации.

75. При изучении того, какие именно мероприятия по укреплению систем являются работоспособными в конкретных условиях, в ходе проведения оценки были выявлены важные различия, связанные с обстановкой в конкретной стране и этапом развития систем. В большей степени индивидуализированный подход к постановке первоочередных задач должен позволить выделить наиболее подходящие мероприятия, исходя из конкретных условий и этапов работы (т. е. что именно дает наилучшие результаты и в каких случаях?).

2.2 Разработать перечень мероприятий для каждой из приоритетных областей с индивидуальным пакетом вариантов, адаптированных к каждому этапу процесса УСЗД, как они описаны в рекомендации 1.2 (выстраивание, консолидация или реформирование системы), и четко определить, какие инвестиции требуются на различных уровнях (официальных / менее официальных) системы защиты детей.

76. Это должно предусматривать издание руководящих указаний по программам, в которых содержится информация о минимальном пакете мероприятий ЮНИСЕФ с разбивкой по этапам, и уделяется особое внимание вопросам УСЗД в контексте оказания гуманитарной помощи, начиная с мер по предупреждению и заканчивая мерами оперативного вмешательства на раннем этапе.

77. В отношении выполнения рекомендации 2 ведущую роль следует отвести Секции по защите детей, которая будет вести работу, активно консультируясь с другими подразделениями Отдела программ и руководителями старшего звена, региональными советниками и ключевыми учреждениями-партнерами. Эта рекомендация является высокоприоритетной и должна быть немедленно выполнена.

3. Укреплять потенциал сотрудников и партнеров и обеспечивать освоение накопленного опыта работы в области УСЗД.

78. УСЗД — это область работы, которая требует набора умений и навыков, выходящего за рамки обычной квалификации сотрудников, занимающихся вопросами защиты детей, и предполагает знание проблематики государственного финансирования, институционального развития, управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, а также наличие исследовательских и аналитических навыков и навыков стратегического руководства. В целях оказания поддержки и обеспечения эффективной работы в области УСЗД эти профессиональные качества сотрудников ЮНИСЕФ и его партнеров необходимо развивать. Наряду с этим ЮНИСЕФ необходимо прилагать больше усилий в области содействия обмену опытом работы между странами и регионами со сходными условиями и проблемами.

79. ЮНИСЕФ следует:

3.1 Пересмотреть должностные инструкции руководителей по вопросам защиты детей на уровне центральных учреждений и инвестировать средства в обучение и повышение квалификации сотрудников и партнеров, например, путем:

а) подключения сотрудников и партнеров к возможностям профессиональной подготовки в области государственных финансов и управления, ориентированного на достижение конкретных результатов;

б) разработки применимых на практике протоколов принятия практических мер i) по отслеживанию и анализу государственных расходов, связанных с защитой детей, в национальных и субнациональных бюджетах; и ii) по текущему контролю результатов мероприятий в области УСЗД, реализуемых при поддержке ЮНИСЕФ;

с) создания располагающего ресурсами центра освоения накопленного опыта, обеспечивающего систематический обмен знаниями, извлеченными уроками и примерами успешной реализации программ УСЗД, а также разработку и обмен инструментами устранения сдерживающих факторов.

80. Центральным учреждениям следует обеспечить наличие штата сотрудников, достаточного для выполнения всего комплекса мероприятий в области УСЗД, включая обмен знаниями и освоение накопленного опыта на глобальном уровне, и стремиться к более тесному сотрудничеству с секторами социальной политики и социальной защиты.

3.2 Активизировать оказание технической помощи в области УСЗД на уровне региональных отделений, например, путем:

а) проведения оценки потенциала на уровне страновых отделений в целях обеспечения стратегического руководства процессами УСЗД;

б) разработки механизмов оказания технической помощи, особенно в странах, которые пока еще не смогли добиться значительных успехов в выстраивании систем защиты детей;

с) оказания поддержки странам в инвестировании средств на раннем этапе процесса УСЗД в создание механизмов, обеспечивающих обмен информацией; текущий контроль, ориентированный на учет гендерных аспектов и защиту прав человека; и получение комментариев и предложений со стороны участников этого процесса.

д) Региональным отделениям следует обеспечить текущий контроль работы в области УСЗД на региональном уровне посредством заключения кадровых или долгосрочных соглашений.

3.3 На уровне страновых отделений работу в области УСЗД следует рассматривать как функциональную задачу освоения накопленного опыта и средство расширения сферы межсекторальной и управленческой ответственности, например, путем:

а) документирования опыта практической работы, особенно в области расширения масштабов и внедрения новаторских решений в работе систем; укрепления взаимосвязей между общинными и официальными правительственными структурами и системами защиты детей; и ведения работы в области УСЗД в условиях гуманитарного кризисов и в наименее развитых странах;

б) содействия совместной работе и обмену мнениями по всем разделам программы;

с) систематического вовлечения страновых представителей в работу по УСЗД;

d) регулярного включения задачи выявления «механизмов» УСЗД (проблемных вопросов или проектов, с помощью которых можно укрепить системный подход) в схему проведения ситуационного анализа;

e) учета набора навыков, необходимых для обеспечения эффективной работы в области УСЗД, при найме, продвижении по службе и удержании руководителей и сотрудников по вопросам защиты детей;

f) оказания поддержки в наращивании потенциала национальных партнеров, в том числе в области управления, ориентированного на достижение конкретных результатов в работе по УСЗД.

81. В отношении выполнения рекомендации 3 ведущую роль следует отвести Секции по защите детей, которая будет вести работу, консультируясь с другими подразделениями Отдела программ, Управлением программ чрезвычайной помощи, Исследовательским центром «Инноченти», руководителями региональных отделений, региональными советниками по вопросам защиты детей, страновыми представителями, подразделением ЮНИСЕФ, отвечающим за осуществление текущего контроля на местах (на данный момент — Группа по результатам на местах), Отделом людских ресурсов и ключевыми учреждениями-партнерами. Эта рекомендация является высокоприоритетной и подлежит выполнению по завершении принятия мер согласно рекомендациям 1 и 2.

4. Использовать преимущества партнерских связей и ресурсы партнеров в работе по УСЗД.

82. ЮНИСЕФ следует наращивать свои усилия по активизации партнерских связей и информационно-пропагандистской деятельности в интересах УСЗД.

83. Организации следует:

4.1 Начиная с этого момента систематически включать бюджетную статью по программной деятельности в области УСЗД и соответствующему текущему контролю и оценке в крупномасштабные соглашения с донорами о нацеленной на решение конкретных проблемных вопросов работе в области защиты детей, в том числе в условиях гуманитарных кризисов.

4.2 Разработать стратегию формирования партнерских связей и мобилизации ресурсов для целей УСЗД, помогая донорам осознать необходимость оказания поддержки в деле укрепления систем. При выполнении этой рекомендации следует:

a) стремиться к налаживанию новых партнерских связей в области УСЗД, в том числе с благотворительными фондами и учреждениями, занимающимися вопросами государственного управления, финансирования и социальной политики (например, со Всемирным банком);

b) придать новый импульс реализации инициатив по формированию консенсуса среди крупных доноров в отношении необходимости финансирования работы по УСЗД, опираясь, например, на уроки, извлеченные из опыта Зимбабве.

4.3 Способствовать увеличению государственного финансирования деятельности служб и систем защиты детей, опираясь на успешную работу по определению базовых показателей в области финансирования, проделанную к настоящему времени, и на основе более тесного сотрудничества с группами по социальной политике на страновом уровне путем:

а) проведения ускоренного анализа расходов и стратегий финансирования работы по УСЗД на национальном уровне с целью выявления истинного уровня расходов на УСЗД и источников финансирования;

б) наращивания масштабов работы по экономическому обоснованию инвестиций в деятельность по защите детей и УСЗД, в том числе посредством практической работы по использованию преимуществ финансирования по линии министерств финансов;

с) документирования внутристрановых ресурсов и анализ того, насколько эффективно они расходуются.

4.4 Инвестировать средства в поддержание внешних связей и информационно-пропагандистскую деятельность, в том числе путем привлечения внимания к моделям деятельности, доказавшим свою эффективность в различных условиях УСЗД. При выполнении этой рекомендации следует:

а) готовить информационно-пропагандистские бюллетени по вопросам УСЗД для различных аудиторий, в том числе для внутренней аудитории, доноров и правительств стран осуществления программ;

б) обеспечивать должное отражение проблематики УСЗД в формирующейся стратегии информационно-пропагандистской деятельности в области защиты детей;

с) организовывать публичные выступления на ключевых конференциях и в рамках веб-форумов и групп по интересам о приоритетах и собственной нише ЮНИСЕФ в области УСЗД в соответствии с рекомендацией 2.1.

84. В отношении выполнения рекомендации 4 ведущую роль следует отвести Секции по защите детей, которая будет осуществлять работу в консультациях с Секцией социальной интеграции Отдела программ, подразделением ЮНИСЕФ, отвечающим за планирование и осуществление текущего контроля (на данный момент — Отдел данных, исследований и политики), Отделом коммуникации и Отделом по партнерским связям с государственными структурами, а также руководителями старшего звена в центральных учреждениях и на местах. Эта работа является высокоприоритетной.

5. Уделять должное внимание решению проблем, связанных с со сбором и обработкой данных и определением количественных показателей эффективности работы в области УСЗД.

85. Частично то, что воспринимается как отсутствие ясности в отношении концепции УСЗД, связано с отсутствием согласованных количественных показателей общеорганизационного уровня и нехваткой информации и фактических данных глобального уровня на всех этапах цепочки результатов работы в области УСЗД. В свою очередь, это связано с трудностями в демонстрации достигнутых результатов и мобилизации ресурсов для целей УСЗД.

86. ЮНИСЕФ следует:

5.1 Инвестировать средства в определение согласованных количественных показателей эффективности работы в области УСЗД общеорганизационного уровня, в том числе посредством:

а) определения показателей результативности деятельности по УСЗД на основе работы, уже проделанной в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, Латинской Америке и Карибском бассейне, Индии и других странах мира, и увязки этого процесса с усилиями по измерению хода продвижения вперед в достижении

Целей в области устойчивого развития и работой секторов охраны здоровья, социальной защиты и других секторов;

b) определения качественных и количественных целевых и контрольных показателей для целей измерения прогресса на различных этапах деятельности в области УСЗД (а не только на заключительном этапе создания «функционирующих систем защиты детей») и определения средства их проверки;

c) дальнейшего инвестирования средств в разработку таких инструментов, как оценочные листы или индексы систем защиты детей, а также информационные системы и информационные панели по вопросам защиты детей, в целях укрепления подотчетности и подготовки более последовательной и согласованной описательной части деятельности по УСЗД с ориентацией на учет гендерных аспектов и защиту прав человека;

d) обеспечения в рамках инициативы «сотрудничество в интересах достижения конкретных результатов» систематического контроля за инвестициями в деятельность по УСЗД и достигнутыми результатами.

5.2 Устранить пробелы в фактических данных по всей цепочке измерения результативности программ с точки зрения УСЗД, в том числе посредством:

a) разработки методологий измерения воздействия работы в области УСЗД на благополучие мальчиков и девочек разного возраста, развитие их способностей и возможность добиться определенного положения в обществе;

b) сбора данных о распространенности насилия, эксплуатации и надругательств, в том числе путем систематического использования модуля защиты детей при проведении обследований по многим показателям с применением гнездовой выборки и обследований в области демографии и здравоохранения;

c) анализа данных по ведению дел в системах защиты детей с учетом гендерных аспектов и на основе принципа справедливости в целях оценки уровня обеспечения всеобщего охвата и сферы воздействия деятельности по УСЗД;

d) проведения оперативных научных исследований по назревающим проблемным вопросам, например, каким образом деятельность по УСЗД сказывается на положении детей, находящихся в процессе перемещения;

e) расширения сферы охвата оценками деятельности в области УСЗД и освоения опыта работы, представленного в докладах об оценке (например, посредством проведения метаанализа уроков, извлеченных в ходе деятельности по укреплению систем (см. урок 1)), а также отслеживания способов использования результатов оценок.

87. В выполнении рекомендации 5 следует принять участие Секции по защите детей, отделам ЮНИСЕФ, отвечающим за планирование и текущий контроль (на данный момент — Группа по результатам на местах и Отдел данных, исследований и политики), Исследовательскому центру «Инноченти», Управлению оценки, руководителям региональных отделений и страновым представителям. Эта работа имеет крайне высокий приоритет и подлежит незамедлительному выполнению (в случае рекомендации 5.1 — в определенной последовательности совместно с работой по выполнению рекомендаций 1 и 2, результаты которой будут положены в ее основу).

VI. Проект решения

Исполнительный совет

принимает к сведению доклад об оценке, озаглавленный «Укрепление систем защиты детей: оценка стратегий и показателей осуществления программ ЮНИСЕФ», его основные положения ([Е/ICEF/2019/23](#)) и соответствующий ответ руководства ([Е/ICEF/2019/24](#)).

Приложение

Укрепление систем защиты детей: оценка стратегий и показателей осуществления программ ЮНИСЕФ

Ввиду ограничений в отношении объема документа, текст доклада об оценке, озаглавленного «Укрепление систем защиты детей: оценка стратегий и показателей осуществления программ ЮНИСЕФ», в настоящем приложении не приводится. С полным текстом доклада можно ознакомиться на веб-сайте Управления оценки ЮНИСЕФ по адресу: https://www.unicef.org/evaldatabase/index_103557.html.
