Организация Объединенных Наций E/ICEF/2021/28

Экономический и Социальный Совет

Distr.: General
6 July 2021
Russian
Original: English

Для принятия решения

Детский фонд Организации Объединенных Наций
Исполнительный совет
Вторая очередная сессия 2021 года
7–10 сентября 2021 года
Пункт 10 предварительной повестки дня*

Формативная оценка работы ЮНИСЕФ по увязке процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию

Основные положения**

Резюме

Формативная оценка представляет собой мероприятие, ориентированное на перспективу и призванное дать представление и рекомендации по практическому совершенствованию подхода ЮНИСЕФ к обеспечению взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, содействием развитию и поддержанием мира (до настоящего времени в ЮНИСЕФ называли это «увязкой процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию» (УГР)).

Помимо этой основной цели, данная оценка направлена на документирование прогресса в работе ЮНИСЕФ в области УГР, с тем чтобы определить исходный уровень и создать информационную основу для проведения глобальной оценки программной деятельности ЮНИСЕФ в области УГР, которая будет осуществлена в течение следующего четырехлетнего периода и внесет свой вклад в освоение опыта работы ЮНИСЕФ в беспрецедентных и меняющихся условиях, сложившихся в результате пандемии коронавирусного заболевания 2019 года (COVID-19). В ходе данной оценки был проведен анализ применения подходов, основанных на принципе взаимосвязи, в 10 крупнейших страновых отделениях, ранжированных по объему расходов на гуманитарную деятельность.

* E/ICEF/2021/23.

** Основные положения доклада об оценке распространяются на всех официальных языках. С полным текстом доклада на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте Управления оценки ЮНИСЕФ (см. приложение).

Примечание: за все аспекты выпуска настоящего документа отвечает ЮНИСЕФ.

21-10686 (R) 060821

Просьба отправить на вторичную переработку

В целом ЮНИСЕФ удалось добиться значительного прогресса в своей работе по обеспечению данной взаимосвязи в своей программной деятельности. Наиболее заметно это проявилось в 2019 году, когда важной вехой для организации стала публикация обязательной Процедуры увязки процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию, которая сводит воедино существующие направления программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию. В 2020 году были опубликованы пересмотренные Основные обязательства в отношении детей в ходе гуманитарных акций, что еще больше усилило внимание организации к программной деятельности в области УГР. В целом ряде страновых отделений было отмечено улучшение планирования соответствующих программ и, как результат, была заложена основа для повышения уровня конечных результатов работы по защите находящихся в уязвимом положении детей и их семей.

Хотя по итогам оценки был сделан вывод о том, что в организации нет единого понимания вышеупомянутой процедуры, она начала находить отклик. Данная процедура была включена в самые последние документы по страновым программам, а также в годовые планы работы и планы, действующие на скользящей основе, и активно использовалась в ходе их разработки.

Наряду с этим в ходе оценки были выявлены четко сформулированные и последовательные политические обязательства в отношении внедрения в процессы координации принципов программной деятельности в области УГР, что в целях увязки мер гуманитарного реагирования с содействием развитию позволит повысить эффективность поддержки гуманитарной деятельности на местах и способствовать укреплению систем и наращиванию потенциала на национальном и местном уровнях.

Однако по ряду направлений можно обеспечить более тесное сотрудничество, в частности, посредством использования данной взаимосвязи в механизмах разработки политики ЮНИСЕФ, его системах планирования и отчетности, необходимых для оказания поддержки в более слаженном осуществлении программной деятельности, и некоторых конкретных элементах программной деятельности ЮНИСЕФ. С тем чтобы повысить эффективность осуществления программ на страновом уровне, ЮНИСЕФ необходимо активизировать свою работу по институционализации и контекстуализации данной взаимосвязи в масштабах всей организации и в каждом из ее подразделений.

В разделе IV содержатся выводы и рекомендации. Элементы решения для рассмотрения Исполнительным советом приведены в разделе V.

I. Введение

1. В организации существуют богатые традиции практической деятельности, проведения дебатов и реализации политики, касающейся увязки различных мероприятий в условиях кризисных ситуаций. В 1980-х и 1990-х годах в центре обсуждений находился тезис, согласно которому установление более тесных взаимосвязей между программной деятельностью в гуманитарной сфере и программной деятельностью в области содействия развитию позволит повысить результативность процесса послекризисного восстановления или реабилитации.[1] В то же время было признано, что переход от программной деятельности в гуманитарной сфере к планированию и реализации программ содействия развитию не сводится к простому поступательному движению вперед, поскольку нередко подходы к оказанию гуманитарной помощи и подходы к содействию развитию применяются одновременно, процессы восстановления реализуются в нестабильных условиях, а страны или регионы подвержены риску вновь оказаться в кризисной ситуации. В последующем десятилетии прозвучали призывы к повышению уровня слаженности действий различных участников процесса восстановления и реабилитации после кризисов. Но при этом участники гуманитарной деятельности предостерегали, что для соблюдения гуманитарных принципов необходимо сохранять определенные различия.[2] Аналогичным образом звучали призывы уделять больше внимания поддержанию баланса, с одной стороны, между мерами гуманитарного реагирования, а с другой — оказанием поддержки существующим государственным службам в обеспечении доступности социальных услуг.

2. По ходу этих дебатов складывалась соответствующая терминология. Чтобы подчеркнуть факт отсутствия поступательного движения вперед в переходе от оказания гуманитарной помощи к реализации мер по содействию развитию, некоторые участники стали использовать термины «неразрывная связь» между гуманитарной деятельностью и содействием развитию и «наличие смежных проблем» в этой области. В последнее время широкое распространение в качестве рамочного определения и аналитического средства получил термин «устойчивость к внешним воздействиям», а в документации Организации Объединенных Нации обсуждается возможность «интеграции». Последним из терминов, получивших широкое распространение, стало понятие «взаимосвязь».

3. Текущие инициативы в области обеспечения этой взаимосвязи появились в результате ряда взаимопроникающих процессов разработки, принятия и реализации политических установок. К их числу относятся Цели в области устойчивого развития, Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий, итоговые документы Всемирного саммита по гуманитарным вопросам и Базовая договоренность, процесс реформирования Организации Объединенных Наций, комплекс мер в отношении беженцев и такие процессы с участием государств-членов, как осуществление Рекомендации по обеспечению взаимосвязи между гуманитарной помощью, содействием развитию и поддержанием мира, изданной Комитетом содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), и проведение четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных

[1] Buchanan Smith M. and S. Maxwell, ‘Linking Relief and Development: An introduction and overview’, *IDS Bulletin*, vol. 24, no. 4, 1994.

[2] Harmer, A. and J. Macrae eds., ‘Beyond the Continuum: The changing role of aid policy in protracted crises’, HPG Report 18, ODI, 2004.

Наций (ЧВОП). Об этой динамике свидетельствует и более активное участие Всемирного банка в деятельности по поддержанию мира и содействию развитию.

4. Стремясь к повышению эффективности программной деятельности и достижению более весомых результатов в интересах детей, ЮНИСЕФ также продвигается вперед и предпринимает согласованные усилия в области увязки процессов планирования и реализации программ содействия развитию и программ гуманитарной помощи. В настоящей оценке представлены результаты ориентированного на перспективу анализа данных усилий.

II. Задачи, сфера охвата и методология проведения оценки

5. Главное предназначение данной оценки заключается в том, чтобы провести критический анализ усилий ЮНИСЕФ в области увязки процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию (УГР) в целях их дальнейшего совершенствования и укрепления этой связи в будущем. К дополнительным задачам данной оценки относятся:

a) документирование прогресса в работе ЮНИСЕФ в области УГР, с тем чтобы определить исходный уровень и создать информационную основу для проведения глобальной оценки программной деятельности ЮНИСЕФ в области УГР, которая будет осуществлена в течение следующего четырехлетнего периода;

b) содействие в освоении опыта работы ЮНИСЕФ в новых беспрецедентных условиях, сложившихся в результате пандемии коронавирусного заболевания 2019 года (COVID-19);

c) пополнение информационной базы, имеющейся в распоряжении международных сообществ специалистов в области содействия развитию и гуманитарной деятельности, на этапе рассмотрения вопроса о наиболее эффективном способе увязки процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию и решения актуальных проблем, аналогичных тем, с которыми сталкивается ЮНИСЕФ.

6. Поскольку данная оценка носит формативный характер, в ходе ее проведения прежде всего были рассмотрены события последних лет и дана оценка направленности работы в области УГР. В центре внимания группы по оценке находилась Процедура увязки процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию (далее — «Процедура»), но концепция такой деятельности понималась в более широком смысле слова как взаимосвязь между гуманитарной помощью, содействием развитию и поддержанием мира. В ходе проведения оценки было проанализировано, насколько хорошо ЮНИСЕФ удалось интегрировать свою программную деятельность в целом и насколько хорошо вспомогательные службы, в частности отвечающие за управление людскими ресурсами, привлечение финансовых средств и осуществление текущего контроля, способствовали повышению уровня интеграции программной деятельности. Наряду с этим был проведен анализ ведущей роли ЮНИСЕФ в продвижении вперед по пути реализации стратегии обеспечения данной взаимосвязи и взаимодействия ЮНИСЕФ с другими участниками этого процесса на межучрежденческом уровне.

7. В основу плана проведения оценки были положены 13 вопросов оценки, сгруппированные по 5 темам, каждая из которых соответствует одному из

разделов доклада об оценке. К используемым критериям оценки были отнесены слаженность, взаимосвязанность, охват и эффективность. Темами проведенной оценки являются:

a) **определение и обеспечение слаженности**, которая сосредоточена на рассмотрении вопроса о внутренней слаженности текста Процедуры, а также ее согласованности с более широкой архитектурой системы международной помощи и нормативно-правовой базой ЮНИСЕФ. Наряду с этим данная тема охватывает вопрос о том, насколько эффективно указанная Процедура была доведена до всеобщего сведения, осмыслена и принята к исполнению (также это касается ограничений, связанных с ее исполнением);

b) **партнерские отношения и обеспечение взаимосвязи**, которая посвящена рассмотрению вопроса о ведущей роли ЮНИСЕФ в обеспечении взаимосвязи, а также того, насколько эффективно ЮНИСЕФ координирует работу по вопросам обеспечения взаимосвязи и в какой степени действия ЮНИСЕФ согласованы с другими усилиями по координации деятельности в сфере оказания гуманитарной помощи и в области содействия развитию. Наряду с этим данная тема охватывает вопрос о том, насколько эффективно ЮНИСЕФ способствует укреплению систем, ведет работу с партнерами в области обеспечения взаимосвязи и содействует реализации стратегии ее адаптации к местным условиям;

c) **обеспечение взаимосвязи между планированием и программной деятельностью**, которая посвящена рассмотрению вопроса о том, насколько эффективно процессы, связанные с планированием и программной деятельностью с учетом факторов риска, а также обеспечением готовности к чрезвычайным ситуациям, подотчетности перед пострадавшим населением (ППН), учета гендерной проблематики, социальной защиты и учета аспектов, связанных с урегулированием конфликтов и миростроительством, находят свое отражение в планировании и реализуются в программной деятельности;

d) **внутренние системы и структуры**, которая охватывает процессы планирования, осуществления текущего контроля и подготовки отчетности, а также выделения финансовых и людских ресурсов, необходимых для обеспечения взаимосвязи;

e) **кризис COVID-19**, которая посвящена рассмотрению вопроса о том, насколько хорошо ЮНИСЕФ удалось интегрировать вопросы обеспечения взаимосвязи в свои меры реагирования на пандемию.

8. В ходе проведения оценки использовался комбинированный методологический подход, основанный на сборе, обобщении и триангуляции качественных и количественных данных, полученных из внутренних (ЮНИСЕФ) и внешних источников. План проведения оценки, который первоначально предусматривал проведение 6 страновых тематических исследований, с началом пандемии COVID-19 пришлось изменить, поскольку деловые поездки стали невозможными. Вместо этого был проведен сбор данных по трем уровням: a) обзор положения дел во всех странах, перечисленных в Процедуре; [3] b) более подробный обзор положения дел в

[3] Ангола, Афганистан, Бангладеш, Боливарианская Республика Венесуэла, Бразилия, Буркина-Фасо, Бурунди, Гаити, Гватемала, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Египет, Зимбабве, Иордания, Ирак, Йемен, Камерун, Кения, Колумбия, Конго, Кот-д'Ивуар, Куба, Либерия, Ливан, Ливия, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мексика, Мозамбик, Мьянма, Непал, Нигер, Нигерия, Объединенная Республика Танзания, Пакистан, Папуа — Новая Гвинея, Перу, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Турция, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Эквадор, Эритрея, Эфиопия и Южный Судан.

10 страновых отделениях с наибольшим объемом расходов на гуманитарную деятельность (за 2019 год); [4] и c) два углубленных страновых тематических исследования программной деятельности в Индонезии и Эфиопии. Проанализированный период времени (с января 2018 года по октябрь 2020 года) вписывается в срок действия Стратегического плана ЮНИСЕФ на 2018–2021 годы.

III. Результаты оценки

A. Определение и обеспечение слаженности

9. В настоящем разделе рассматривается то, как на основе изучения трактовки концепции программной деятельности в области УГР в нормативно-правовой базе ЮНИСЕФ [5] и тщательного анализа текста Процедуры УГР ЮНИСЕФ определяет и позиционирует программную деятельность в области УГР. Далее следует рассмотрение вопроса о том, каким образом концепция УГР доводится до сведения сотрудников страновых отделений и в конечном итоге воспринимается и интерпретируется ими. Проведенный анализ был основан на результатах обзора наиболее значимой документации по политическим установкам, процедурам и руководящим указаниям ЮНИСЕФ, а также собеседований с сотрудниками различных подразделений ЮНИСЕФ.

10. Наряду с этим в настоящем разделе рассматриваются способы, с помощью которых ЮНИСЕФ разрешает потенциальные противоречия между своим мандатом в области гуманитарной деятельности и мандатом в области содействия развитию. В нем поднимается вопрос о том, каким образом такие противоречия учитываются в политических установках, процедурах и руководящих указаниях и в конечном счете на практике. При этом используется опыт практической работы, выявленный в ходе страновых тематических исследований, дополненный фактическими данными, полученными в результате проведения других оценок и собеседований.

11. Подход, основанный на «увязке процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию» вступает в противоречие с широко распространенным термином «взаимосвязь». Можно утверждать, что термин «увязка» имеет смысл для ЮНИСЕФ, но в конечном итоге это понятие является ограничивающим. В одних странах отсутствуют рамочные программы по сотрудничеству в области содействия развитию, с которыми надлежит произвести увязку гуманитарной помощи, или прямая увязка является неуместной по принципиальным соображениям, а в других не ведется гуманитарной деятельности, с которой следует увязывать содействие развитию. В обоих случаях, однако, существенные составные части Процедуры УГР все же остаются применимыми. Само понятие увязки двух различных форм программной деятельности отчасти является внутриорганизационным отражением архитектуры предоставления помощи, состоящей из двух отдельных направлений, которая сформировалась за определенный период времени и действует до сих пор. Несмотря на то, что в некоторых странах применение четко разграниченных режимов оперативной деятельности имеет важное значение, недавно принятые общесистемные определения понятия

[4] Бангладеш, Демократическая Республика Конго, Ирак, Йемен, Ливан, Нигерия, Сирийская Арабская Республика, Турция, Эфиопия и Южный Судан.

[5] Под «нормативно-правовой базой» понимается весь комплекс политических установок, процедур и руководящих указаний ЮНИСЕФ.

«взаимосвязь», придающие первостепенное значение критериям слаженности и взаимосвязанности, являются более предпочтительными.

12. В Стратегическом плане на 2018–2021 годы концепции УГР придается явно недостаточное значение. Стратегический план относит концепцию УГР к деятельности по планированию и реализации программ гуманитарной помощи как одну из предусмотренных в нем стратегий преобразований. Это не означает, что УГР не рассматривается в качестве приоритетной задачи, стоящей перед ЮНИСЕФ. Скорее УГР воспринимается лишь как одна из многих первоочередных целей, за достижение которых на системном уровне ведется борьба в условиях ограниченности ресурсов и политического капитала как движущей силы преобразований. С учетом того, что для продвижения существенных преобразований требуется сочетание значительного давления со стороны старшего управленческого звена и межорганизационного взаимодействия, первым шагом на этом пути должно стать повышение роли УГР в следующем Стратегическом плане.

13. Принятие Процедуры УГР и пересмотренных Основных обязательств в отношении детей представляют собой усилия, которые были предприняты ЮНИСЕФ в последнее время в целях более последовательного и систематического использования подхода, основанного на принципе взаимосвязи, и внедрения его во все процессы планирования и реализации программ. В данной Процедуре сведен воедино широкий взаимосвязанный спектр политических установок, процедур и руководящих указаний, которые охватывают весь спектр деятельности ЮНИСЕФ в сфере оказания гуманитарной помощи и содействия развитию. Ее публикация стала важной вехой для организации.

14. Аналогичным образом в 2020 году важной вехой стал пересмотр Основных обязательств в отношении детей. В настоящее время в Основные обязательства включена содержательная отсылка к Процедуре УГР и содержится официальное обязательство «повышать согласованность и взаимодополняемость программной деятельности в гуманитарной области и в области содействия развитию». Это свидетельствует об определенном улучшении в том, как ЮНИСЕФ трактует задачу ЛГР, обеспечивая бóльшую ясность как с концептуальной, так и с практической точки зрения в отношении увязки процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию на уровнях разработки и принятия политических установок, программной и оперативной деятельности. Кроме того, тот факт, что ЮНИСЕФ выразил согласие с Рекомендацией по обеспечению взаимосвязи между гуманитарной помощью, содействием развитию и поддержанием мира, изданной Комитетом содействия развитию ОЭСР, и содержащимися в этом документе общепринятыми определениями, стал еще одним крупным шагом вперед.

15. Обращает на себя внимание, что элемент поддержания мира согласно подходу, основанному на принципе взаимосвязи, в формулировки Процедуры УГР не включен. Данная Процедура обязывает ЮНИСЕФ «в тех случаях, когда это целесообразно, принимать меры к устранению причин конфликтов и насилия посредством реализации соответствующих подходов в области миростроительства», но не содержит никаких дополнительных руководящих указаний. Роль ЮНИСЕФ в поддержании мира и миростроительстве как на уровне политических установок, так и на уровне осуществления программ более четко прописана и разъяснена в пересмотренных Основных обязательствах.

16. В целом действующие руководящие указания политического уровня создают риск укрепления ошибочного представления, согласно которому УГР

следует рассматривать как вопрос, относящийся к гуманитарной деятельности. Как уже упоминалось, надлежащая трактовка задачи УГР в наиболее полном виде напрямую включена в пересмотренные Основные обязательства. Хотя это и является шагом вперед, с точки зрения интересов всей организации могут возникнуть определенные проблемы, поскольку Основные обязательства являются ключевой политической рамочной программой именно гуманитарной деятельности ЮНИСЕФ. Хотя формально они применимы ко всей деятельности по планированию и реализации программ ЮНИСЕФ, чаще всего они ассоциируются со странами, включенными в призыв о выделении финансирования для гуманитарной деятельности в интересах детей.

17. Существуют несоответствия в том, как в политических установках и руководящих указаниях ЮНИСЕФ рассматриваются противоречия между гуманитарными принципами и подходами к содействию развитию. В Процедуре не проработан вопрос о возможных противоречиях между составными частями двойного мандата организации и не приводятся практически осуществимые рекомендации в отношении того, каким образом эти противоречия следует устранять. Пересмотренные Основные обязательства, которые были разработаны для применения во всех возможных условиях, четко указывают на необходимость соблюдения гуманитарных принципов и сохранения независимости в оперативном плане. Рамочная программа работы в нестабильных условиях также содержит четко сформулированные рекомендации в отношении необходимости тщательного согласования обязательств ЮНИСЕФ в области содействия развитию с задачей конструктивного взаимодействия с государствами и гуманитарными принципами.

18. Возможные противоречия между мандатами организации в области гуманитарной деятельности и в области содействия развитию и поддержания мира в значительной степени зависят от конкретной политической и оперативной обстановки, в которой ведет работу каждое страновое отделение. Это связано с более общим результатом оценки, согласно которому адаптация руководящих указаний к местным условиям так же важна, как и их интеграция в процессы планирования. Крайне важное значение в этом процессе будет иметь оказание поддержки региональным отделениям и подразделениям центральных учреждений, особенно Секции по вопросам изменения климата, охраны окружающей среды, укрепления потенциала противодействия и миростроительства Отдела программ. Примером необходимой адаптации к местным условиям служит рамочная программа по обеспечению взаимосвязи для региона Южной Азии.

19. Что касается институционализации, то общая концепция программной деятельности в области УГР получила признание во всех подразделениях ЮНИСЕФ. Респонденты опроса, проведенного в ходе оценки, продемонстрировали понимание концепции УГР. Осведомленность о существовании данной концепции, однако, не равнозначна ознакомлению с положениями Процедуры. Хотя Процедура охватывает широкий спектр тем, при ее описании опрашиваемые проявляли склонность сводить ее к какой-либо одной из ее составных частей: часто к повышению устойчивости к внешним воздействиям или укреплению системы, если эти аспекты имели особое значение в их стране или регионе.

20. Хотя по итогам оценки был сделан вывод о том, что единое понимание Процедуры УГР в масштабах всей организации отсутствует, становится очевидным, что она начала находить значительный отклик, поскольку была включена в состав самых последних документов по страновым программам

(ДСП) и ежегодных обзоров и использовалась в целях оказания поддержки в их разработке. Это привело к более многочисленным, а также более конкретным ссылкам на концепцию УГР в новом порядке планирования и разработки программ. С учетом того, что в 2021 году предстоит разработать весьма значительное количество ДСП, важно обеспечить, чтобы страновые отделения получили поддержку во внедрении концепций взаимосвязи и УГР в свои процессы планирования и определения структуры ДСП.

B. Партнерские отношения и обеспечение взаимосвязи

21. В настоящем разделе рассматривается вопрос о взаимном пересечении подходов, основанных на принципе взаимосвязи, к обеспечению взаимосвязи в организации, выступающей в качестве руководителя и партнера при проведении мероприятий по содействию развитию и оказанию гуманитарной помощи, включая ее ведущую роль в тематическом блоке в условиях кризисных ситуаций гуманитарного характера, а также степень согласованности действий ЮНИСЕФ с другими усилиями по координации в гуманитарной сфере и в области содействия развитию. [6] В нем также оценивается работа ЮНИСЕФ по наращиванию потенциала гражданского общества в рамках его партнерских связей на местах и укреплению национальных систем посредством взаимодействия с правительственными ведомствами.

22. В целом в ходе оценки были выявлены четко сформулированные и последовательные политические обязательства в отношении увязки программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию в процессах координации действий, что позволяет повысить эффективность поддержки гуманитарной деятельности на местах и способствовать укреплению систем и наращиванию потенциала на национальном и местном уровнях в целях увязки мер гуманитарного реагирования с мерами содействия развитию.

23. Ключевым преимуществом является то, что во всех программах гуманитарной помощи и содействия развитию укрепление систем и наращивание потенциала являются неотъемлемой частью стратегий и подходов ЮНИСЕФ. В ходе оценки было установлено, что среди элементов взаимосвязи, как они определены в Процедуре, наиболее эффективные действия были предприняты в области укрепления систем и наращивания потенциала. Проведенная оценка показала, что прочные партнерские связи организации с правительствами принимающих стран и широкие партнерские соглашения с организациями гражданского общества укрепляют системы обеспечения готовности и реагирования на стихийные бедствия.

24. Однако такие усилия, как правило, в большей степени ориентированы на укрепление государственных систем. Меры по наращиванию потенциала гражданского общества на местах или преобразованию отношений с местными партнерами в соответствии с обязательствами по обеспечению взаимосвязи были менее последовательными, а мнения партнеров о результатах работы ЮНИСЕФ в этой области оказались неоднозначными. Некоторые респонденты отметили, что их взаимоотношениям отчасти мешали жесткие системы

[6] К их числу относятся: Функции Межучрежденческого постоянного комитета; Повестка дня на период до 2030 года и Цели в области устойчивого развития; новые методы работы, изложенные в итоговых документах Всемирного саммита по гуманитарным вопросам; Повестка дня в интересах человечества и особое внимание к достижению конечных результатов коллективными усилиями.

ЮНИСЕФ, слабое информационное взаимодействие по стратегиям, связанным с обеспечением взаимосвязи, и минимальное вовлечение партнеров в процессы планирования и разработки программ. Кроме того, партнеры из гражданского общества иногда воспринимают свои отношения с ЮНИСЕФ не столько как партнерские, сколько договорные. Гибкость, присущая многолетнему финансированию, редко распространяется на партнеров. В контексте обеспечения взаимосвязи ЮНИСЕФ необходимо уделять больше внимания укреплению систем и наращиванию потенциала гражданского общества.

25. Такое укрепление потребует принять на себя ведущую роль и располагать потенциалом, который позволит ЮНИСЕФ формировать стратегические и основанные на принципиальном подходе партнерские отношения по всем аспектам обеспечения взаимосвязи. Это включает в себя способность анализировать деятельность участников из гражданского общества и осмысливать партнерские связи в их совокупности.

26. ЮНИСЕФ эффективно использует свою ведущую роль или совместное руководство в ряде секторов в целях продвижения межучрежденческих стратегий УГР и содействует обеспечению взаимосвязи в рамках совместной программной деятельности с другими учреждениями Организации Объединенных Наций. Было отмечено, что ЮНИСЕФ обладает сравнительным преимуществом в координации УГР и обеспечения взаимосвязи благодаря своему широкому двойному мандату, присутствию на субнациональном уровне, а также прочным взаимоотношениям и сетям взаимодействия с правительствами принимающих стран. Задача ЮНИСЕФ, которая иногда воспринималась как недостаточно объемная, заключалась в максимально эффективном использовании этих преимуществ с помощью сотрудников, обладающих сильными координационными и лидерскими качествами и способных уверенно вести работу по всему спектру программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию.

27. Хотя ЮНИСЕФ эффективно координирует работу на уровне секторов, таких как сектор водоснабжения, санитарии и гигиены и сектор обеспечения питанием, его координационные усилия в рамках межсекторального взаимодействия оказались менее эффективными. Имеется не так много фактов, свидетельствующих о том, что ЮНИСЕФ целенаправленно сводит воедино программную деятельность в области содействия развитию и в гуманитарной сфере на уровне одних и тех же географических районов / групп населения (подходы, основанные на взаимопроникновении) и укрепляет тесные связи с усилиями в сфере миростроительства. Наряду с этим необходимо активизировать взаимодействие с такими структурами, как Всемирный банк, которые расширяют свое участие в работе в условиях нестабильности и конфликтов.

C. Планирование и программная деятельность

28. Процедура УГР обязывает ЮНИСЕФ усилить свою работу в области программной деятельности с учетом факторов риска, обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, ППН, учета гендерной проблематики и особых потребностей лиц с инвалидностью, миростроительства и укрепления социальной сплоченности, а также увязки выплат денежных пособий в гуманитарных целях и мер социальной защиты. В настоящем разделе рассматривается ход продвижения вперед в выполнении этих обязательств. В целом, несмотря на определенный прогресс в этой области и разработку действенных руководящих принципов, в условиях нестабильности это не всегда приводит к эффективным действиям.

29. Обязательства организации в области программной деятельности с учетом факторов риска и обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям четко отражены в политических установках и руководящих указаниях. Страновые отделения получают значительную поддержку в этих областях со стороны региональных отделений и центральных учреждений, и имеются убедительные факты, свидетельствующие о том, что в ходе подготовки ДСП и ежегодных обзоров используется Руководство по разработке и реализации программ с учетом факторов риска. Однако можно добиться значительно большего, в частности, для того, чтобы на уровне страновых отделений данное руководство было надлежащим образом адаптировано к местным условиям в рамках динамичного и итеративного процесса с явно выраженной практической направленностью (т. е. чтобы его легче было преобразовать в фундаментальную основу достижения результатов в интересах детей). Сохраняется значительная нехватка аналитического потенциала, необходимого для проведения всеобъемлющего анализа факторов риска и конкретных условий работы на местах, включая социально-экономический анализ и анализ конфликтов.

30. ЮНИСЕФ является активным участником усилий по продвижению в большей степени коллективных подходов к обеспечению ППН на глобальном и страновом уровнях. По-прежнему на систематической основе не организовано включение задачи обеспечения ППН в процессы планирования и программную деятельность ЮНИСЕФ в гуманитарной сфере. Хотя сотрудники признают важное значение обеспечения ППН, данная задача не включена в ключевые документы странового уровня, а в недавних оценках подчеркивались слабые стороны механизмов обеспечения ППН на уровне секторов и страновых программ. В некоторых регионах началось обучение по вопросам обеспечения ППН, а в 2020 году был опубликован справочник по обеспечению ППН, который призван оказать поддержку организации в дальнейшем продвижении данной повестки дня. [7]

31. В ходе собеседований было получено немного фактических данных, свидетельствующих о том, что ЮНИСЕФ эффективно увязывает инициативы по обеспечению ППН в своей гуманитарной деятельности с подходами к обеспечению подотчетности и широкого участия в работе в области содействия развитию, хотя в ходе оценки был отмечен пример надлежащей практики, на которую можно опираться. В действующем Руководстве по вопросам политики и процедур в области программной деятельности признается необходимость установления связи между подходами к обеспечению подотчетности в области содействия развитию и гуманитарной сфере, однако фактических данных, свидетельствующих о том, что это происходит на практике, выявлено немного. Прежде чем это произойдет, необходимо заложить основы надлежащей практики обеспечения ППН в гуманитарной деятельности.

32. У ЮНИСЕФ имеются четко сформулированные обязательства и надлежащим образом проработанные политические установки и руководящие принципы по вопросам обеспечения всеохватности и учета гендерной проблематики и особых потребностей лиц с инвалидностью, а сотрудники признают важное значение обеспечения учета гендерной проблематики и особых потребностей лиц с инвалидностью. Однако политические обязательства в отношении обеспечения учета гендерной проблематики и особых потребностей лиц с инвалидностью еще не воплотились в последовательную практику при оказании помощи в условиях чрезвычайных ситуаций

[7] UNICEF, “Accountability to Affected Populations: A handbook for UNICEF and partners”, UNICEF, 2020.

гуманитарного характера, затяжных кризисов и нестабильности, в том числе в программной деятельности в области УГР. Фактов, свидетельствующих о том, что ЮНИСЕФ устанавливает связь между подходами к оказанию гуманитарной помощи и содействию развитию с необходимостью учета гендерной проблематики и особых потребностей лиц с инвалидностью в рамках своей программной деятельности на страновом уровне, выявлено немного.

33. ЮНИСЕФ принял твердые политические обязательства в отношении оказания поддержки в создании систем социальной защиты, способных противостоять потрясениям, разработал эффективное руководство в этой области и имеет все возможности для налаживания эффективного взаимодействия с правительственными ведомствами и партнерами по содействию развитию в рамках данной повестки дня. Это потенциально может стать важным направлением дальнейшего развития программной деятельности в области УГР и подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Пандемия COVID-19 ускорила темпы реализации программы создания систем социальной защиты, способных противостоять потрясениям, а правительства всех стран мира расширяют сферу охвата своих мер социальной защиты и корректируют их. В 2020 году в рамках мер реагирования ЮНИСЕФ оказал поддержку в создании систем социальной защиты, способных противостоять потрясениям, в 114 странах мира по сравнению с 40 странами в 2019 году.

34. Хотя роль ЮНИСЕФ в поддержании мира и миростроительстве особо выделена и разъяснена в пересмотренных Основных обязательствах, в отношении роли организации в миростроительстве у сотрудников ЮНИСЕФ полной ясности пока нет. В целом миростроительство и программная деятельность с учетом проблем, обусловленных конфликтами, считаются слабым звеном в процессах планирования и программной деятельности ЮНИСЕФ, и им уделяется недостаточно внимания в управлении людскими ресурсами ЮНИСЕФ. Страновым отделениям, как правило, не хватает навыков и возможностей для анализа конфликтов, учета проблем, обусловленных конфликтами, и миростроительства. Несмотря на то, что в страновых отделениях и проектах имеются примеры надлежащим образом проработанных подходов к обеспечению учета проблем, обусловленных конфликтами, и миростроительству, они еще не представляют собой систематический и последовательный подход к миростроительству и учету проблем, обусловленных конфликтами, в масштабах всей организации. ЮНИСЕФ мог бы более эффективно встраивать задачу обеспечения учета проблем, обусловленных конфликтами, в свои подходы к осуществлению программной деятельности с учетом факторов риска и обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям в контексте содействия развитию в условиях затяжных конфликтов или при наличии риска возникновения таких конфликтов.

D. Внутренние системы и структуры

35. В настоящем разделе рассматривается вопрос о внутренних системах и структурах, обеспечивающих такие виды деятельности, как планирование, осуществление текущего контроля, подготовка и представление отчетности и управление людскими ресурсами, являющиеся вспомогательными функциями в процессе УГР. Наряду с этим рассматривается вопрос о том, каким образом внутренние финансовые системы ЮНИСЕФ обеспечивают поддержку деятельности по УГР и в какой степени ЮНИСЕФ стимулирует своих партнеров к мобилизации ресурсов и использованию финансирования таким образом, чтобы поддержать УГР.

36. В целом разрозненность подходов ЮНИСЕФ к отчетности, финансированию и укомплектованию кадрами, относящихся либо к гуманитарной деятельности, либо к деятельности в области содействия развитию, снижает способность организации проводить увязку и укреплять слаженность функционирования соответствующих механизмов по соответствующим направлениям работы. Проблемы, связанные с отчетностью, финансированием и кадровым обеспечением при реализации подходов, основанных на принципе взаимосвязи, уходят корнями в разделение предоставления помощи на две категории в рамках той архитектуры, которую ЮНИСЕФ внедрил в свои внутренние структуры. Системы отчетности и финансирования организации (и в определенной степени профессиональные навыки и образ мышления сотрудников) были приспособлены для работы по двум отдельным направлениям, а не для обеспечения их взаимосвязанности и слаженности.

37. В действующем Стратегическом плане УГР определяется как один из способов повышения эффективности программной деятельности, а не как самоцель. Это сделано преднамеренно и надлежащим образом в полном соответствии с нормами создания систем управления, ориентированных на достижение конкретных результатов. В итоге, однако, эффективного метода оценки степени практического применения подходов, основанных на принципе взаимосвязи, не имеется. Использование данных, экстраполированных с помощью кодирования по гуманитарному маркеру в качестве косвенного показателя, является недостаточным, а деятельность, связанная с применением подходов, основанных на принципе взаимосвязи, находится в серой зоне. Система маркировки не позволяет определить, удается ли ЮНИСЕФ добиться продвижения вперед в обеспечении УГР, а скорее обеспечивает количественную оценку вклада соответствующих мероприятий в реализацию каждой из двух моделей программной деятельности. Набор показателей, прилагаемый к Процедуре, основан на существующих показателях, по которым страновые отделения уже обязаны представлять отчетность. Хотя это было сделано намеренно, с тем чтобы не перегружать страновые отделения, данный набор показателей является плохим заменителем. Несмотря на то, что последовательное измерение этих показателей в их совокупности и представление соответствующей отчетности способствовали бы улучшению сложившегося положения дел, текущая ситуация требует внедрения в большей степени инновационных решений, обеспечивающих количественную оценку упреждающего применения подходов, основанных на принципе взаимосвязи.

38. Дефицит финансирования деятельности по установлению связей и применению подходов, основанных на принципе взаимосвязи, был значительным (зачастую самым значительным) препятствием для проведения работы по обеспечению взаимосвязи. Деятельность в условиях самых острых кризисных ситуаций гуманитарного характера, которая почти полностью финансируется за счет ресурсов, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи, практически не дает возможности проявить гибкость при решении проблемных вопросов обеспечения взаимосвязи. Финансирование устойчивых решений вступает в конкуренцию с удовлетворением острых потребностей, а финансирование гуманитарной деятельности является наименее гибким с точки зрения определения сроков и видов мероприятий. На страновом уровне звучали призывы к активизации скоординированной информационно-пропагандистской работы с донорами; к осуществлению коренного перехода к использованию альтернативных источников поступлений, переориентированных на решение задачи обеспечения взаимосвязи; и к выделению большего объема

регулярных ресурсов, позволяющих проявлять больше гибкости в программной деятельности.

39. В ходе оценки было также установлено, что с тем чтобы лучше выполнять свои обязательства в отношении УГР и эффективно осуществлять программы по всем направлениям обеспечения взаимосвязи, ЮНИСЕФ необходимо повышать квалификацию, наращивать потенциал и перестраивать образ мышления своих сотрудников. Это включает в себя как укрепление потенциала сотрудников в таких ключевых областях, связанных с обеспечением взаимосвязи, как миростроительство, учет проблем, обусловленных конфликтами, ППН, учет гендерной проблематики и особых потребностей лиц с инвалидностью, а также воспитание сотрудников с таким складом ума, который позволяет им переключаться между подходами к содействию развитию и гуманитарной деятельности, в том числе в целях оказания поддержки в проведении информационно-пропагандистской работы и мобилизации ресурсов.

40. ЮНИСЕФ принял подход к деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию, предполагающий разделение на два отдельных направления работы и характерный для внешних по отношению к ЮНИСЕФ структур, в рамках которого сравнительно долгосрочное социально-экономическое развитие и краткосрочное реагирование на чрезвычайные ситуации рассматриваются как отдельные сферы деятельности. Кроме того, инертность старшего руководящего звена сдерживает темпы реформирования внутренних систем и структур для продвижения повестки дня УГР, которая рассматривается лишь как одна из многих приоритетных задач, стоящих перед ЮНИСЕФ. Неэффективность, присущая раздельным системам планирования и отчетности, и необходимые / постоянные обходные решения со всей очевидностью проявляют себя во всех подразделениях организации.

E. Кризис COVID-19 и обеспечение взаимосвязи

41. В настоящем разделе рассматриваются способы, с помощью которых при реализации мер реагирования на пандемию COVID-19 на глобальном уровне ЮНИСЕФ обеспечивает продвижение вперед по пути выполнения своих обязательств в отношении программной деятельности в области УГР.

42. Беспрецедентный масштаб пандемии потребовал от ЮНИСЕФ как принятия чрезвычайных мер реагирования, так и адаптации способов оказания поддержки в области содействия развитию. Однако в архитектуре и структуре мер реагирования на пандемию COVID-19 на глобальном уровне явно выраженный подход, основанный на принципе взаимосвязи, в значительной степени отсутствует. Это усилило разрозненность применяемых подходов и привело к недофинансированию мер реагирования на социально-экономические последствия пандемии COVID-19.

43. Во многих странах ЮНИСЕФ успешно и надлежащим образом взаимодействует с правительством в деле усиления мер реагирования на пандемию COVID-19, осуществляемых по инициативе соответствующего государства-члена. При этом преимуществом организации являются ее прочные взаимоотношения и связи с профильными министерствами в различных секторах, а также ее присутствие на субнациональном уровне.

44. Хотя переход к работе в режиме чрезвычайной ситуации при первоначальном реагировании организации на пандемию COVID-19 был организован надлежащим образом, по мере продолжения реализации мер реагирования необходимо будет уделять больше внимания тому, как

адаптировать долгосрочную программную деятельность в области содействия развитию к меняющимся условиям и свести воедино умение и способность вести работу в условиях чрезвычайных ситуаций и в области содействия развитию во всех подразделениях организации. Это признается в широком стратегическом плане, но страновым отделениям необходимо предоставить более развернутую поддержку с тем, чтобы определить направленность их усилий по адаптации подходов к программной деятельности в области содействия развитию к условиям пандемии.

45. Необходимо более полно интегрировать меры по адаптации к последствиям пандемии COVID-19 в ДСП и поддерживать финансирование как более широкой программной деятельности в области содействия развитию, так и текущих мер реагирования на чрезвычайные ситуации. В рамках мер реагирования на пандемию COVID-19 имеются возможности для ускорения темпов прогресса в области создании систем социальной защиты, способных противостоять потрясениям, и наращивания потенциала на местном и национальном уровнях в сфере управления рисками бедствий. Инновационные решения, разработанные в целях обеспечения подготовки и представления отчетности в условиях пандемии COVID-19, открывают возможности для более успешной интеграции подходов к подготовке и представлению отчетности о работе в гуманитарной сфере деятельности и в области содействия развитию в рамках систем ЮНИСЕФ.

IV. Выводы и рекомендации

46. В целом ЮНИСЕФ удалось добиться значительного прогресса в своей работе по обеспечению данной взаимосвязи в своей программной деятельности. Наиболее заметно это проявилось в 2019 году, когда важной вехой для организации стала публикация обязательной Процедуры увязки процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию, которая сводит воедино существующие направления программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию. Аналогичным образом формулировки Основных обязательств в отношении детей в ходе гуманитарных акций свидетельствуют о заметном улучшении в том, как ЮНИСЕФ относится к вопросам УГР. Тот факт, что ЮНИСЕФ выразил согласие с Рекомендацией по обеспечению взаимосвязи между гуманитарной помощью, содействием развитию и поддержанием мира, изданной Комитетом содействия развитию ОЭСР, и содержащимися в этом документе общепринятыми определениями, стал еще одним крупным шагом вперед. В целом ряде страновых отделений было продемонстрировано улучшение планирования их программ и, как результат, была заложена основа для повышения уровня конечных результатов работы по защите находящихся в уязвимом положении детей и их семей.

47. Однако по ряду направлений, в том числе в рамках общего подхода организации к обеспечению взаимосвязи, эти обязательства могут быть расширены, в частности, посредством определения роли данной взаимосвязи в механизмах разработки политики ЮНИСЕФ, общеорганизационных системах планирования и отчетности, необходимых для оказания поддержки в более слаженном осуществлении программной деятельности, и некоторых конкретных элементах программной деятельности ЮНИСЕФ. С тем чтобы повысить эффективность осуществления программ на страновом уровне, ЮНИСЕФ необходимо активизировать свою работу по институционализации и контекстуализации данной взаимосвязи в масштабах всей организации и в каждом из ее подразделений.

48. Рекомендации по итогам оценки сгруппированы по 5 основным темам, подробно описанным выше: Они призваны помочь ЮНИСЕФ еще больше укрепить работу по обеспечению взаимосвязи, с тем чтобы обеспечить достижение более весомых результатов в интересах детей.

Тема A: Определение и обеспечение слаженности

49. Имеются возможности для совершенствования общего подхода ЮНИСЕФ к обеспечению взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, деятельностью в области содействия развитию и деятельностью по поддержанию мира. В настоящее время в рамках концепции «увязки» программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию практически не уделяется внимания аспекту миростроительства и закрепляется представление о том, что эти подходы к осуществлению программ существуют обособленно друг от друга. Такая трактовка отчасти является отражением архитектуры предоставления помощи, предполагающей два отдельных направления работы, которая сформировалась на протяжении определенного периода времени. Поэтому крайне важно обеспечить, чтобы ЮНИСЕФ принял подход ЧВОП, в центре внимания которого находятся «увязка, согласование, координация и взаимодополняемость процессов развития, снижения риска бедствий, гуманитарной деятельности и сохранения мира», а не усиление двух обособленных друг от друга способов планирования и реализации программ.

50. Тот факт, что задача УГР не стала сколько-нибудь заметной составной частью Стратегического плана ЮНИСЕФ на 2018–2021 годы, отражает реальное положение дел и означает, что УГР воспринимается лишь как одна из многих первоочередных целей, за достижение которых на системном уровне ведется борьба в условиях ограниченности ресурсов и отсутствия политической воли осуществлять преобразования. Чтобы повысить значимость этого вопроса, ЮНИСЕФ необходимо поднять его на более высокий уровень в рамках нового Стратегического плана, предоставив старшим руководителям и сотрудникам всех подразделений организации более прочную рамочную основу для взаимодействия.

51. Существуют несоответствия в том, как в политических установках ЮНИСЕФ рассматриваются противоречия между гуманитарными принципами и подходами к содействию развитию. Пересмотренные Основные обязательства и Рамочная программа работы в условиях нестабильности содержат более четкие формулировки по этому вопросу, чем Процедура. В результате для ЮНИСЕФ переход от реализации рамочной программы содействия развитию к оперативной деятельности в качестве независимого субъекта гуманитарной деятельности остается сложной задачей, требующей своего решения.

52. Приверженность организации участию в работе по тематике миростроительства в рамках подхода, основанного на принципе взаимосвязи, остается неясной, равно как и масштабы ее возможной роли. Процедура обязывает ЮНИСЕФ «в тех случаях, когда это целесообразно, принимать меры к устранению причин конфликтов и насилия посредством реализации соответствующих подходов в области миростроительства», но не содержит никаких дополнительных руководящих указаний. Роль ЮНИСЕФ в поддержании мира и миростроительстве как на уровне политических установок, так и на уровне осуществления программ более четко прописана и разъяснена в пересмотренных Основных обязательствах.

53. Процедура получила сравнительно широкое распространение в ЮНИСЕФ, особенно в рамках поддержки в ходе разработки последних ДСП и

подготовки ежегодных обзоров, что свидетельствует о заметном улучшении ситуации после публикации Процедуры. Однако в ходе оценки было установлено отсутствие последовательного понимания взаимосвязи и требований Процедуры в масштабах всей организации, отчасти по причине отсутствия строго определенного процесса поэтапного внедрения данной Процедуры и ее эффективного доведения до сведения страновых отделений.

Рекомендации по теме A

a) Принять подход к обеспечению взаимосвязи в соответствии с формулировками доклада о ЧВОП 2020 года. Вместо «увязки» первостепенное значение следует придавать укреплению сотрудничества, а также согласованности, координации и взаимодополняемости мер, предпринимаемых в ходе планирования, программной деятельности и представления отчетности внутри ЮНИСЕФ, а также во внешних связях при посредстве механизмов, действующих в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций. Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

b) Обеспечить, чтобы этот новый подход и формулировки были в полном объеме включены в состав следующего Стратегического плана и играли в нем заметную роль. Во всех политических установках, процедурах и руководящих указаниях, относящихся к осуществлению программ, следует четко сформулировать требование в отношении применения слаженных, совместно проработанных и взаимодополняющих подходов по возможности во всех без исключения видах программной деятельности ЮНИСЕФ. В период завершения такой интеграции представляется целесообразным провести вторую доработку Процедуры в соответствии с обычным графиком ее пересмотра. Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и Заместитель Директора-исполнителя по программам;

c) В рамках данного процесса обеспечить, чтобы четкое изложение роли и вклада ЮНИСЕФ в отношении поддержания мира при обеспечении взаимосвязи и первостепенного значения гуманитарных принципов было включено в состав следующего Стратегического плана наряду со всеми политическими установками, процедурами и руководящими указаниями, относящимися к осуществлению программ, включая пересмотренную Процедуру. Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи и Отдел программ;

d) Обеспечить, чтобы все основные инструменты планирования и реализации программ, в том числе новые ДСП и годовые планы работы и планы, действующие на скользящей основе, отражали явно выраженный, слаженный и основанный на взаимодействии подход ко всем видам программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию, включая вклад в миростроительство и поддержание мира. Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и региональные отделения;

e) Разработать и реализовать стратегию и порядок осуществления коммуникационной деятельности и поэтапного внедрения пересмотренной процедуры. Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи и Отдел программ.

Тема B: Партнерские отношения и обеспечение взаимосвязи

54. Во всех программах гуманитарной помощи и содействия развитию стратегии и подходы ЮНИСЕФ строятся на укреплении систем и наращивании потенциала. Хотя это и представляет собой одну из основных сильных сторон, работа сосредоточена главным образом на государственных системах национального и субнационального уровней. В контексте обеспечения взаимосвязи ЮНИСЕФ необходимо уделять больше внимания укреплению подходов к взаимодействию с гражданским обществом.

55. Партнерские связи с организациями гражданского общества следует формировать в духе соглашений о партнерском сотрудничестве. Это означает обеспечение того, чтобы ЮНИСЕФ воспринимался как партнер, а не как донор.

56. Исполняя роль ведущего учреждения по тематическому блоку, ЮНИСЕФ является ключевой координационной структурой при работе в условиях чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера и располагает всеми возможностями для дальнейшего продвижения слаженных подходов как внутри специализированных секторов, так и на межсекторальном уровне. Однако организации не хватает потенциала для уверенного осуществления координации и выполнения ведущей роли по всем направления программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию. В случае инвестирования дополнительных средств в решение данной задачи ЮНИСЕФ сможет максимально усилить свои ведущие позиции в программной деятельности, направленной на обеспечение взаимосвязи.

57. ЮНИСЕФ необходимо более четко продвигать концепцию взаимопроникновения подходов к оказанию гуманитарной помощи и содействию развитию в различных географических районах и устанавливать более тесные связи с участниками процесса миростроительства.

Рекомендации по теме B

a) Пересмотреть и укрепить подходы ЮНИСЕФ к формированию партнерских связей с гражданским обществом в соответствии с принятыми на себя обязательствами по адаптации указанных подходов к местным условиям. При этом особое внимание следует уделить достижению более весомых результатов в интересах детей посредством реализации более слаженных и основанных на взаимодействии подходов, строящихся на принципе взаимосвязи. В тех случаях, когда ЮНИСЕФ располагает гибким финансированием на многолетней основе, эту практику следует применять и в отношениях с партнерами. Ответственные подразделения: Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ, Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Отдел партнерских связей с государственными структурами и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

b) Инвестировать средства в обучение и оказание поддержки в целях обеспечения того, чтобы сотрудники ЮНИСЕФ, занимающие руководящие и старшие управленческие должности и несущие ответственность за осуществление программ и координацию действий (в секторах и во всех подразделениях центральных учреждений, региональных и страновых отделениях), могли уверенно координировать работу по всем направлениям программной деятельности в сфере оказания гуманитарной помощи, содействия развитию и миростроительства. Это включает в себя развитие навыков более эффективного управления процессами преобразований; улучшения поддержки министерств и местных органов власти, отвечающих за снижение риска бедствий; и наращивание поддержки профильных министерств, отвечающих за обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям.

Сотрудникам ЮНИСЕФ следует обладать способностью координировать работу по всем направлениям программной деятельности и во всех программных секторах, встраивая любые извлеченные уроки в новый всесторонний учебный курс по вопросам управления, основанный на правозащитном подходе и ориентированный на достижение конкретных результатов. Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Отдел людских ресурсов, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

Тема C: Планирование и программная деятельность

58. Хотя ЮНИСЕФ добивается прогресса и разрабатывает четкие руководящие указания в таких областях, как программная деятельность с учетом факторов риска, обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям, ППН, учет гендерной проблематики и особых потребностей лиц с инвалидностью, увязка выплат денежных пособий в гуманитарных целях и мер социальной защиты, учет проблем, обусловленных конфликтами, и миростроительство, а также укрепление социальной сплоченности, эти руководящие указания не всегда воплощаются в эффективные действия на страновом уровне.

59. Имеются фактические данные, свидетельствующие о том, что институционализация программной деятельности с учетом факторов риска выходит на более высокий уровень, что означает более последовательное применение Руководства по разработке и реализации программ с учетом факторов риска. В ряде страновых отделений была отмечена значительная нехватка аналитического потенциала, необходимого для проведения всеобъемлющего анализа факторов риска и конкретных условий работы на местах, включая анализ конфликтов, а также в определенной мере статичный подход к проведению анализа факторов риска. Можно добиться значительно большего для обеспечения того, чтобы данное Руководство было надлежащим образом адаптировано к местным условиям в каждом конкретном случае и интегрировано в процессы планирования и программной деятельности ЮНИСЕФ. В конечном итоге подход к учету факторов риска в каждой стране следует сделать динамичным и итеративным с явно выраженной практической направленностью.

60. Двойной мандат ЮНИСЕФ, надлежащим образом проработанная система руководящих указаний и твердые политические обязательства позволяют ему эффективно увязывать подходы к выплатам денежных пособий в гуманитарных целях и мерам социальной защиты в нестабильных и затронутых конфликтами районах. ЮНИСЕФ продвигает данную повестку дня в ряде стран мира, а реализация мер реагирования на пандемию COVID-19 придала новый импульс работе организации по укреплению и расширению социальной помощи в кризисных ситуациях.

61. Подходы ЮНИСЕФ к учету проблем, обусловленных конфликтами, и миростроительству остаются недостаточно проработанными. Отсутствует последовательное понимание на страновом уровне, не хватает потенциала для проведения анализа конфликтов, а работа по поэтапному повышению уровня внимания к выполнению руководящих указаний / политических установок носила ограниченный характер.

Рекомендации по теме C

a) Разработать и реализовать стратегию усиления применения Руководства по разработке и реализации программ с учетом факторов риска на

страновом уровне. Обеспечить, чтобы его применение было динамичным, итеративным и напрямую связанным с существующими системами осуществления программной деятельности и управления. Региональным отделениям и Отделу программ следует играть более весомую роль в интерпретации и контекстуализации данного Руководства для его применения на страновом уровне. Ответственные подразделения: Отдел программ (в том числе Секция по вопросам изменения климата, охраны окружающей среды, укрепления потенциала противодействия и миростроительства), Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

b) На более систематической основе встраивать задачу обеспечения ППН в процессы планирования и программной деятельности при оказании гуманитарной помощи в соответствии с руководящими указаниями и обязательствами в отношении соблюдения требований Основного стандарта качества и подотчетности в гуманитарной деятельности. Создать двусторонние взаимосвязи между подходами к обеспечению ППН при оказании гуманитарной помощи и подходами к обеспечению социальной подотчетности и широкого участия в области содействия развитию. Ответственные подразделения: Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ, Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

c) Продолжать работу по выполнению политических обязательств в отношении учета гендерной проблематики и особых потребностей лиц с инвалидностью в ходе разработки и реализации программ деятельности в условиях кризисных ситуаций гуманитарного характера. На основе программ по обеспечению гендерного равенства и удовлетворению особых потребностей лиц с инвалидностью в контексте содействия развитию повысить целенаправленность программ гуманитарной помощи в том, что касается защиты прав женщин и девочек, а также лиц с инвалидностью. Ответственные подразделения: Отдел программ, Управление программ чрезвычайной помощи и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

d) Разработать и реализовать стратегию и инвестировать дополнительные средства в наращивание потенциала и укомплектование кадрами, которые необходимы для укрепления подхода ЮНИСЕФ к миростроительству и учету проблем, обусловленных конфликтами; в следующем Стратегическом плане и пересмотренной Процедуре УГР повысить уровень рассмотрения вопросов миростроительства и учета проблем, обусловленных конфликтами, и приступить к поэтапному вводу Процедуры УГР в действие и разработке сопутствующих руководящих указаний (т. е. Программного руководства ЮНИСЕФ по учету проблем, обусловленных конфликтами, и миростроительству и Руководства ЮНИСЕФ по анализу конфликтов). Ответственные подразделения: Отдел программ, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

e) В дополнение к включению анализа конфликтов в подходы к осуществлению программной деятельности с учетом факторов риска обеспечить, чтобы в ходе планирования, разработки и корректировки программ задаче учета проблем, обусловленных конфликтами, последовательно и постоянно уделялось пристальное внимание. Необходимо, чтобы такая работа обеспечила повышение слаженности и взаимодополняемости программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию. Ответственные подразделения: Отдел

программ, Управление программ чрезвычайной помощи и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

Тема D: Внутренние системы и структуры

62. Поддержка систем и структур ЮНИСЕФ призвана обслуживать внешние системы, обеспечивающие работу по двум отдельным направлениям деятельности, что не всегда способствуют применению подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Обходные решения становятся институционализированными, что снижает эффективность работы. Хотя ЮНИСЕФ необходимо продолжать принимать участие в таких процессах, как реализация Рамочной программы Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в целях устойчивого развития и процесс планирования мер гуманитарного реагирования (которые, вероятно, будут по-прежнему согласовываться с ДСП и призывами к выделению финансирования для гуманитарной деятельности в интересах детей), во внутренних процессах и системах ЮНИСЕФ все же можно добиться большей согласованности и слаженности.

63. С учетом того, что в действующем Стратегическом плане УГР не является приоритетной целью, у организации не имеется рамочной основы для эффективной оценки уровня практического применения подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Существующие в организации системы кодирования не соответствуют задаче измерения достигнутого прогресса в обеспечении УГР. Данная ситуация требует разработки инновационных решений, позволяющих производить количественную оценку уровня применения подходов, основанных на принципе взаимосвязи.

64. Страновые отделения продолжают считать отсутствие гибкого и надлежащего финансирования для внедрения подходов, основанных на принципе взаимосвязи, самым значительным препятствием для планирования и реализации этих подходов. Исходя из двойного мандата и высокого положения ЮНИСЕФ в международном сообществе, ЮНИСЕФ может играть более значительную роль в пропаганде системных преобразований и новых стандартов в поддержку подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Организации еще предстоит осуществить эти полномочия в полном объеме.

65. Существуют недостатки в предоставлении и распределении людских ресурсов, необходимых для поддержки подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Необходимо, чтобы сотрудники обладали определенными навыками работы в области гуманитарной деятельности, содействия развитию и поддержания мира, особенно на уровне старшего управленческого звена в страновых отделениях. Кроме того, необходимо провести обзор программ профессиональной подготовки, повышения квалификации, наставничества, инструктажа и других форм развития навыков для сотрудников и персонала партнеров, что позволит выявить конкретные пробелы в потенциале, связанном с выполнением обязательств по обеспечению взаимосвязи.

66. Рекомендации, приведенные ниже, призваны побудить ЮНИСЕФ опираться на существующие направления работы и процессы преобразований в целях оказания поддержки в применении подходов, основанных на принципе взаимосвязи.

Рекомендации по теме D

a) На страновом уровне: унифицировать и объединить процессы планирования работы по планированию и реализации программ гуманитарной

помощи и программ содействия развитию, используя результаты углубленного анализа складывающейся ситуации и факторов риска, включая анализ конфликтов. На уровне центральных учреждений: во всех случаях, когда это представляется возможным, унифицировать и объединить руководящие указания по порядку осуществления программной деятельности в области содействия развитию и в гуманитарной сфере и обеспечить их отражение на платформе по вопросам политики и процедур в области программной деятельности, которая представляет собой веб-портал ЮНИСЕФ по тематике руководящих указаний, связанных с планированием и реализацией программ. Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

b) На всех уровнях (страновом, региональном и центральных учреждений): проанализировать структуры управления результативностью работы по осуществлению программ (текущий контроль, измерение и отчетность) в целях оказания поддержки во внедрении комбинированной системы отчетности, объединяющей структуры подготовки и представления отчетности на уровне центральных учреждений (Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и Отдел данных, аналитики, планирования и мониторинга). Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

c) Одновременно с проведением вышеупомянутого анализа разработать усовершенствованный набор конкретных показателей для отслеживания распространенности подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Разработать маркер взаимосвязи, аналогичный гуманитарному маркеру, и обеспечить надежное и регулярное обучение сотрудников в целях поддержки его использования. Ответственные подразделения: Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

d) Опираясь на более эффективное планирование на основе достигнутых результатов (в том числе многолетнее) и отчетность, принять на себя ведущую роль в проведении информационно-пропагандистской работы по продвижению обязательств в отношении финансирования гуманитарной деятельности на глобальном уровне и повышения доли высококачественного финансирования (предсказуемого, гибкого и многолетнего), которое может быть использовано в целях оказания поддержки в применении подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Ответственные подразделения: Канцелярия Директора-исполнителя, Отдел партнерских связей с государственными структурами, Отдел по мобилизации средств в частном секторе и партнерскому сотрудничеству, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и региональные / страновые отделения (в том числе при поддержке со стороны региональных отделений и центральных учреждений);

e) Пересмотреть систему классификации и распределения потоков финансирования (прочие ресурсы — регулярные / прочие ресурсы — ресурсы, предназначенные для оказания чрезвычайной помощи) и/или процессы распределения бюджета в поддержку реализации подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Изучить вопрос о том, можно / нужно ли придавать первостепенное значение реализации подходов, основанных на принципе взаимосвязи, при определении целевого назначения прочих ресурсов,

предназначенных для регулярных целей, и прочих ресурсов, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи, а также сохраняет ли такое распределение ресурсов свою актуальность. Ответственные подразделения: Заместитель Директора-исполнителя по программам, Отдел партнерских связей с государственными структурами, Отдел программ и Управление программ чрезвычайной помощи;

f) Уделить повышенное внимание задаче набора сотрудников, обладающих комплексными навыками и умениями работы в области содействия развитию, оказания гуманитарной помощи и поддержания мира, особенно на уровне управленческого звена. Инвестировать средства в укрепление кадрового потенциала в целях обеспечения проведения и/или оказания поддержки в проведении анализа складывающейся ситуации и факторов рисков (включая анализ конфликтов) в страновых и региональных офисах по мере необходимости. Пересмотреть программы профессиональной подготовки на всех уровнях, включая обучение персонала партнеров, в целях обеспечения интеграции подходов, основанных на принципе взаимосвязи. Ответственные подразделения: Отдел людских ресурсов, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга и Отдел программ.

Тема E: Кризис COVID-19 и обеспечение взаимосвязи

67. Существует риск того, что в ходе реализации общесистемных мер реагирования на пандемию COVID-19 разрозненность программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию будет усилена, а возможности стратегической увязки программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию упущены. В рамках программы реагирования на пандемию COVID-19 ЮНИСЕФ скорректировал свой подход к осуществлению мер реагирования на пандемию таким образом, чтобы в своих системах планирования и отчетности открыть реальные возможности для повышения эффективности увязки программной деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций в сфере общественного здравоохранения с программной деятельностью в области содействия развитию. Вложение средств как в реализацию безотлагательных мер реагирования (т. е. профилактику инфекционных заболеваний и борьбу с ними), так и в смягчение средне- и долгосрочных социально-экономических последствий пандемии заложило важную основу для совершенствования программной деятельности на основе принципа взаимосвязи. ЮНИСЕФ может опираться на этот фундамент, а также на свою работу совместно с государствами и при их посредстве по укреплению мер реагирования на пандемию, предпринимаемых по инициативе государств, в которой ЮНИСЕФ полагается на свои прочные взаимоотношения и сети взаимодействия с профильными министерствами в различных секторах, а также свое присутствие на субнациональном уровне.

Рекомендации по теме E

a) В максимально возможной степени использовать накопленный опыт и открывающиеся возможности в целях увязки программной деятельности в гуманитарной сфере и в области содействия развитию и внесения вклада в дело поддержания мира и укрепления социальной сплоченности в рамках мер реагирования на пандемию COVID-19, в том числе посредством повышения уровня интеграции систем планирования и отчетности и одновременного инвестирования средств в реализацию краткосрочных и среднесрочных мер. Ответственные подразделения: Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ и Отдел данных, анализа, планирования и мониторинга;

b) Наращивать динамику, заданную мерами реагирования на пандемию COVID-19, в целях оказания дальнейшей поддержки в создании систем социальной

защиты, способных противостоять потрясениям, и наращивания потенциала в сфере управления рисками бедствий на местном и национальном уровнях. Ответственные подразделения: Отдел программ и Управление программ чрезвычайной помощи.

V. Проект решения

Исполнительный совет

принимает к сведению формативную оценку работы ЮНИСЕФ по увязке процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию, ее основные положения (E/ICEF/2021/28) и соответствующий ответ руководства (E/ICEF/2021/29).

Приложение

Формативная оценка работы ЮНИСЕФ по увязке процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию

1. Ввиду ограничений в отношении объема документа, текст доклада о формативной оценке работы ЮНИСЕФ по увязке процессов планирования и реализации программ гуманитарной помощи и программ содействия развитию в настоящем приложении не приводится.

2. С полным текстом доклада можно ознакомиться на веб-сайте Управления оценки ЮНИСЕФ, где он размещен на странице Исполнительного совета по адресу: www.unicef.org/evaluation/executive-board.