



Для принятия решения

Детский фонд Организации Объединенных Наций

Исполнительный совет

Ежегодная сессия 2022 года

14–17 июня 2022 года

Пункт 7 предварительной повестки дня*

**Оценка роли ЮНИСЕФ в качестве ведущего учреждения
(или одного из ведущих учреждений) по тематическому блоку****Основные положения*****Резюме*

Как определено в Основных обязательствах в отношении детей в ходе гуманитарных акций, роль ЮНИСЕФ в качестве ведущего учреждения по тематическому блоку заключается в «поддержании ведущей роли и координации гуманитарного реагирования вместе с национальными и местными заинтересованными сторонами и в соответствии с гуманитарными принципами». Проведение настоящей оценки было инициировано в 2020 году с целью выявления актуальных проблем и открывающихся возможностей, с которыми сталкивается организация при выполнении своих обязанностей в качестве ведущего учреждения по тематическим блокам, оценки прогресса, достигнутого за последние 7 лет, и создания основы для развития будущих направлений деятельности ЮНИСЕФ как ведущего учреждения по тематическим блокам. Первая оценка роли ЮНИСЕФ в качестве ведущего учреждения по тематическим блокам была проведена в 2013 году, и настоящая оценка служит ее продолжением.

Результаты проведенной оценки дают основания предположить, что в целом ЮНИСЕФ справляется со своими основными обязанностями в области координации действий, связанными с ролью ведущего учреждения по тематическим блокам как на глобальном, так и на страновом уровнях. Хотя в докладе об оценке приводится несколько успешных примеров выполнения ЮНИСЕФ ведущей роли, в нем также отмечается, что обязанности ведущего учреждения по тематическим блокам определены недостаточно четко и поэтому не всегда выполняются.

*E/LCE/2022/9.

** 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.

По итогам оценки отмечается, что на страновом уровне тематические блоки стали «каналами реализации процесса» и перегружены трудоемкими задачами, которые ставят под угрозу долгосрочные перспективы деятельности и возможность использования стратегического мышления. В докладе указывается, что со стороны ЮНИСЕФ в целом оказывается недостаточная поддержка координаторам тематических блоков и отсутствуют четкие указания на страновом уровне в отношении того, каким образом следует выполнять такие обязательства, как обеспечение подотчетности перед пострадавшим населением, адаптация к местным условиям, укрепление взаимосвязи между оказанием гуманитарной помощи и содействием развитию и обеспечение центральной роли мер защиты.

Важно отметить, что в ряде результатов оценки указывается на давно назревшие проблемы, поднятые более 7 лет назад в ходе первоначальной оценки роли ведущего учреждения по тематическим блокам (ОРВУТБ-I). Если ЮНИСЕФ намерен выполнять свою роль ведущего учреждения по тематическим блокам (ВУТБ) в полной мере, то данным вопросам в настоящее время необходимо уделить первоочередное внимание. По итогам настоящей оценки было вынесено 3 всеохватывающие рекомендации и 12 подрекомендаций в отношении путей решения основополагающих вопросов и проблем, указанных в докладе.

Элементы проекта решения для рассмотрения Исполнительным советом представлены в разделе VI.

I. Введение

1. Комплексно-тематический подход был разработан в рамках более широкой инициативы по реформированию гуманитарной деятельности, которая была выдвинута Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК) в 2005 году. Основанный на укреплении партнерских связей в ряде ключевых секторов гуманитарного реагирования (или, как их стали называть, «тематических блоков»), данный подход был направлен на повышение предсказуемости, наращивание потенциала, усиление координации действий и обеспечение подотчетности в сфере гуманитарного реагирования. Конкретные учреждения / организации официально оформили и приняли на себя роль ведущих учреждений по каждому тематическому блоку. ЮНИСЕФ был назначен ведущим учреждением по тематическому блоку (ВУТБ) обеспечения полноценным питанием и тематическому блоку водоснабжения, санитарии и гигиены, одним из ведущих учреждений (совместно с Международным альянсом «Спаси детей») по тематическому блоку образования, а также учреждением-координатором в зоне ответственности, связанной с защитой детей, в рамках тематического блока защиты.

2. Первая глобальная оценка роли ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ в ходе гуманитарных акций (ОРВУТБ-I) была проведена в 2013 году. По итогам данной оценки был сделан вывод, согласно которому ЮНИСЕФ внес значительный вклад в выполнение своей роли ВУТБ, обеспечив достижение позитивных результатов. Продвижение вперед отмечалось и в ряде других оценок, обзоров и оценочных мероприятий, проведенных с того времени.

3. Со времени проведения ОРВУТБ-I гуманитарная ситуация претерпела фундаментальные изменения, а в русле наблюдаемых тенденций комплексно-тематический подход продолжает набирать силу и развиваться. В период проведения ОРВУТБ-I программа комплексных преобразований, согласованная руководителями МПК в декабре 2011 года, находилась на ранней стадии практической реализации, вследствие чего в соответствующем докладе содержалось лишь одно малозаметное упоминание о «комплексном характере осуществления программы преобразований» и отмечалось, что соответствующие инструменты еще предстоит проверить на практике. Однако в последующие годы методология комплексного планирования и реализации гуманитарных программ приобрела первостепенное значение в работе тематических блоков на страновом уровне. Вторая серия реформ была инициирована после Всемирного саммита по гуманитарным вопросам 2016 года на основе достигнутой на нем Базовой договоренности. В ходе этого процесса было принято несколько обязательств, особенно в таких областях, как обеспечение подотчетности перед пострадавшим населением, выплата денежных пособий как предпочтительный способ оказания помощи нуждающимся людям, реализация принципов многообразия, справедливости и всеохватности, придание первостепенного значения деятельности местных субъектов и учет взаимосвязи между оказанием гуманитарной помощи и содействием развитию (а также поддержанием мира). Хотя некоторые из этих обязательств не являются абсолютно новыми, до 2016 года они нередко формулировались расплывчато, а сферы подотчетности в процессе их выполнения оставались неясными. После достижения Базовой договоренности ответственность за выполнение многих из принятых обязательств была возложена на членов тематических блоков, что увеличило объем и сложность их работы.

4. В ходе проведения ОРВУТБ-I прозвучало предостережение, согласно которому, по мнению группы по оценке, в тематических блоках происходит «размывание сфер охвата». Утверждалось, что все большее многообразие конкретных условий применения комплексно-тематического подхода в сочетании с продлением сроков

проведения активных мероприятий в рамках тематических блоков ограничивает способность ЮНИСЕФ выполнять возложенную на него роль ВУТБ, в результате чего его усилия и ресурсы распыляются. С тех пор потребности организации в обеспечении финансирования гуманитарной деятельности значительно увеличились: с 2014 по 2018 год потребности в финансировании в рамках Призыва к выделению финансирования для гуманитарной деятельности в интересах детей выросли более чем на 70 процентов. В 2020 году потребность в обеспечении финансирования гуманитарной деятельности увеличилась до 6,32 млрд долл. США, что представляет собой крупнейший в истории ЮНИСЕФ запрос на выделение финансирования для гуманитарной деятельности. Тем не менее по сравнению с заявленными потребностями имеющиеся в наличии ресурсы остаются крайне недостаточными.

5. Пандемия коронавирусного заболевания 2019 года (COVID-19) усугубила складывающуюся ситуацию, возникнув в то время, когда гуманитарные потребности и без того находились на высоком уровне. В более долгосрочной перспективе последствия пандемии COVID-19 могут оказать еще большее воздействие с точки зрения обеспечения продовольственной безопасности, возможностей получения образования и сохранения источников средств к существованию. Наряду с этим экономические последствия пандемии могут привести к значительному сокращению финансирования гуманитарной деятельности, в результате чего разрыв между потребностями и имеющимися возможностями гуманитарного реагирования может еще больше увеличиться. Данный разрыв, несомненно, окажет негативное влияние на деятельность тематических блоков и то, каким образом в них выполняется ведущая роль. Управление оценки ЮНИСЕФ поручило провести настоящую ОРВУТБ (ОРВУТБ-II) в тот момент, когда пандемия COVID-19 только начинала сказываться на жизни людей по всему миру. Чтобы убедиться в том, что цель и задачи оценки сохраняют свою актуальность и могут способствовать сбору полезных фактических данных как в условиях текущей ситуации, так и в мире после пандемии COVID-19, в концепцию проведения оценки был включен анализ через «призму COVID-19».

II. Подход к проведению оценки

6. В ходе оценки был проанализирован опыт практической работы ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ начиная с 2013 года, проведена оценка достигнутого прогресса и определены пробелы, сохраняющиеся после проведения ОРВУТБ-I, а также вынесены рекомендации, призванные способствовать улучшению показателей деятельности ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ в будущем.

7. Группа по оценке в равной степени уделила серьезное внимание деятельности четырех тематических блоков, в которых ЮНИСЕФ выполняет роль ведущего учреждения или одного из ведущих учреждений, а именно: обеспечение полноценным питанием; образование; водоснабжение, санитария и гигиена; и зона ответственности, связанная с защитой детей. Проведен анализ того, как ЮНИСЕФ выполняет роль ВУТБ на глобальном, региональном и страновом уровнях. В том, что касается глобального уровня деятельности, в ходе оценки был проведен анализ роли организации в руководстве глобальными тематическими блоками при разработке политики, стандартов и руководящих принципов, наращивании потенциала реагирования, оказании оперативной поддержки и обеспечении синергетического эффекта в результате взаимодействия с другими (глобальными) тематическими блоками и межблокового сотрудничества в рамках группы по глобальной координации деятельности по тематическим блокам. На страновом уровне, где особое внимание уделялось восьми странам (Буркина-Фасо, Демократическая Республика Конго, Мали, Мозамбик, Нигерия, Судан, Эфиопия и

Южный Судан), в ходе оценки был проведен анализ того, как ЮНИСЕФ выполняет свои обязанности в качестве ВУТБ при оказании поддержки в предоставлении услуг; создании информационной основы принятия стратегических решений координаторами по гуманитарным вопросам / гуманитарными страновыми группами; планировании и осуществлении стратегий тематических блоков; текущем контроле и оценке результативности служебной деятельности; разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях и ведении активной информационно-пропагандистской деятельности.

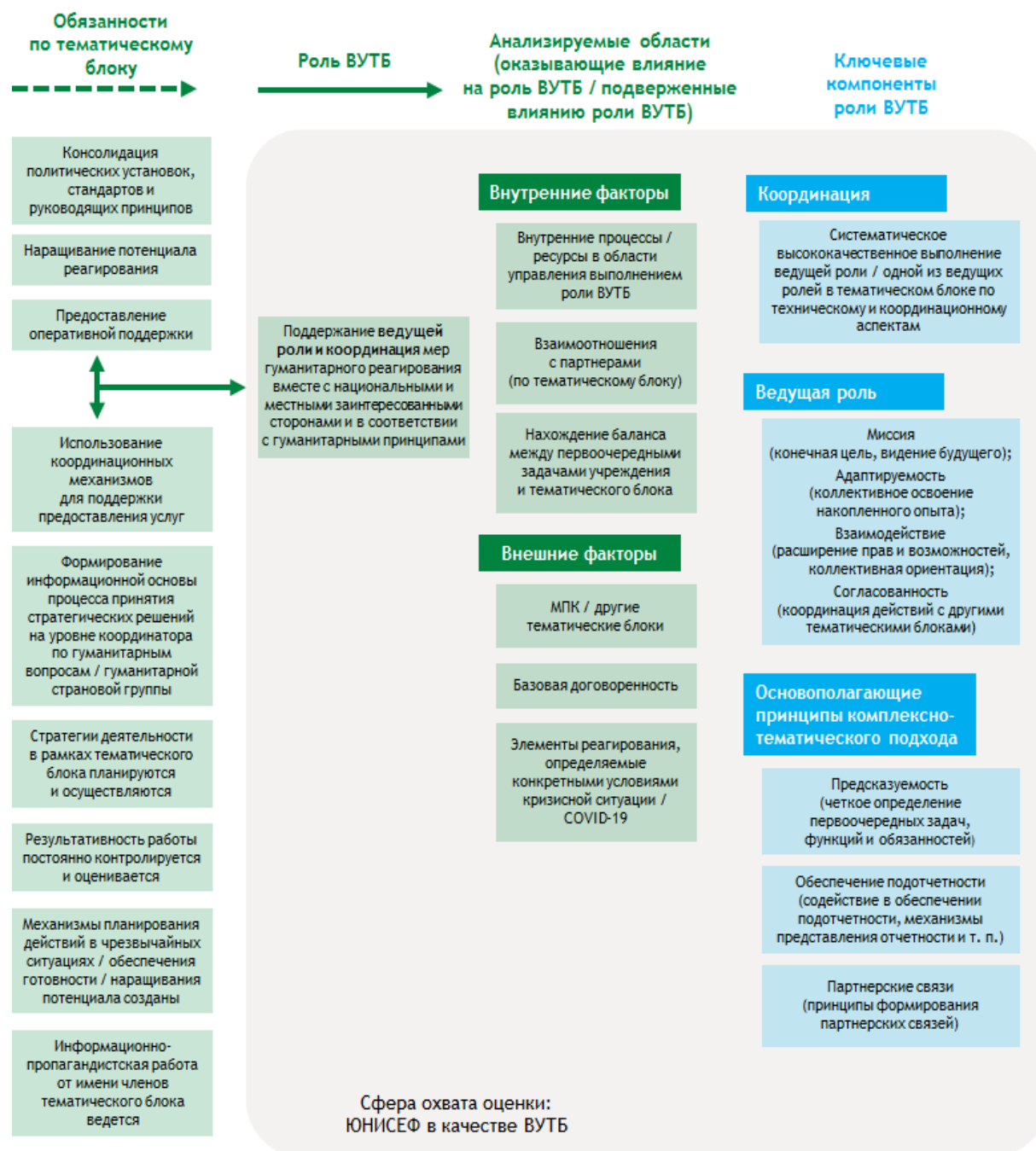
8. Описание роли ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ содержится в Основных обязательствах в отношении детей в ходе гуманитарных акций: «поддержание ведущей роли и координация гуманитарного реагирования вместе с национальными и местными заинтересованными сторонами и в соответствии с гуманитарными принципами».

9. В соответствии с данным определением группа по оценке разделила обязанности ВУТБ на две широкие, но взаимосвязанные категории: координация действий и выполнение роли ведущего учреждения. На диаграмме I наглядно представлена логическая модель, использованная при проведении анализа.

10. В данной модели отражены основные причинно-следственные связи, лежащие в основе работы ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ, которые обозначены зелеными стрелками. Светло-серая область обозначает сферу охвата оценки, отражающую всеобъемлющую координационную и ведущую роль ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ, нежели действия членов тематического блока, возглавляемого ЮНИСЕФ, по выполнению своих программных и оперативных обязанностей в соответствующих секторах в более широком плане. В рамках суммативной оценки анализировалось то, как ЮНИСЕФ выполняет свою роль ВУТБ на практике, а также прогресс, достигнутый с 2013 года. Прогресс оценивался в сопоставлении с основополагающими принципами комплексно-тематического подхода, а именно: предсказуемости, подотчетности и налаживания партнерских связей. Кроме того, были учтены обязательства, принятые в ходе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам и/или в соответствии с Базовой договоренностью, а также рекомендации по итогам ОРВУТБ-I. С учетом того, что роль ВУТБ включает в себя обязанности, непосредственно связанные с выполнением ведущей роли, равно как и с координацией действий, и с целью извлечения формативных уроков для ЮНИСЕФ, с тем чтобы он был лучше оснащен для систематического и высококачественного выполнения роли ведущего учреждения или одного из ведущих учреждений по тематическому блоку, в ходе оценки также был рассмотрен набор контрольных показателей, конкретно связанных со стилем выполнения ведущей роли.

11. Оценка проводилась на основе комбинированного методологического подхода, согласно которому сбор данных осуществлялся на глобальном, региональном и страновом уровнях. На фоне ограничений на передвижение, введенных в связи с пандемией COVID-19, группа по оценке использовала виртуальные инструменты сбора данных, включая проведение дистанционных полуструктурированных собеседований с ключевыми респондентами, сетевого интерактивного опроса среди партнеров ЮНИСЕФ по тематическим блокам и координаторов тематических блоков, а также обсуждения в фокус-группе с членами контрольной группы по оценке для подтверждения обоснованности конкретных результатов. Первичные данные, собранные с помощью этих методов, были сопоставлены с результатами систематического обзора и последующего анализа документов на основе метода триангуляции.

Диаграмма I.
Логическая модель проведения настоящей оценки



III. Результаты оценки

A. Обязанности в области координации действий на глобальном уровне

12. При выполнении своих обязанностей в области координации действий на глобальном уровне ЮНИСЕФ выполняет три основные роли, содействуя установлению стандартов и разработке политики, наращиванию потенциала

реагирования и оказанию оперативной поддержки. Наглядным примером этому служат меры реагирования на пандемию COVID-19, предпринятые в рамках тематических блоков: были выпущены новые политические установки и технические руководства, разработаны или адаптированы учебные материалы и оказана широкая оперативная поддержка, особенно при посредстве консультационно-справочных служб и рабочих групп тематических блоков, в том числе в странах, где комплексно-тематический подход не применялся.

1. Техническая и оперативная поддержка

13. Повседневная оперативная поддержка и техническое руководство, по-видимому, являются той областью, в которой глобальные тематические блоки достигли наибольшего прогресса с 2013 года. Они обеспечивают широкие возможности для наращивания потенциала быстрого развертывания дополнительных сил и средств посредством групп оперативной поддержки на местах, разрабатывают соответствующие методические материалы и предоставляют технические консультации, обеспечивают доступность учебных модулей и мероприятий, а также внедряют стандартизированные информационные инструменты и средства управления. В частности, их консультационно-справочные службы получают высокую оценку со стороны членов тематических блоков, ведущих работу на страновом уровне.

14. Функциональные обязанности ВУТБ, связанные с установлением стандартов и разработкой политики, распространяются также на стратегию и видение более долгосрочной перспективы. В этом плане в результате анализа документов, проведенного группой по оценке, было установлено, что число документов, связанных с институциональным стратегическим подходом ЮНИСЕФ к его роли ВУТБ, невелико. Роль ВУТБ упоминается лишь примерно в трети из более чем 150 рассмотренных документов, и только в одной пятой из них содержатся конкретные пояснения в отношении того, что именно эта роль подразумевает, не ограничивающиеся одним-двумя предложениями. В тех случаях, когда такая документация существует, она в основном отражает и реализует стандарты и политику МПК, касающиеся деятельности тематических блоков. Однако в документах и политических установках МПК, разъясняющих роль ВУТБ с точки зрения общего руководства, существует значительный пробел. Руководство МПК по тематическим блокам 2006 года, которое является единственным документом, охватывающим выполнение роли ВУТБ на глобальном уровне, значительно устарело. Уже в 2013 году в докладе о результатах ОРВУТБ-I было указано, что руководство МПК по тематическим блокам устарело по нескольким параметрам, например, в части текущего контроля результативности глобальных тематических блоков. На данный момент никаких фактических данных, свидетельствующих о том, что после 2013 года данный вопрос рассматривался, не имеется, и руководство МПК по тематическим блокам по-прежнему сосредоточено главным образом на деятельности странового уровня. Как представляется, с учетом новых тенденций и проблем необходимо провести анализ деятельности на глобальном уровне и разработать практические рекомендации в отношении того, какие шаги следует предпринять.

15. В ходе оценки было отмечено отсутствие ясности, а также выявлены некоторые разногласия по поводу того, что именно должно быть поставлено в центр внимания глобальных тематических блоков: определение целевой направленности работы и стратегических приоритетов или предоставление практических услуг по повседневной координации и технической поддержке деятельности членов тематических блоков на страновом уровне. Рекомендаций по вопросу о том, каким образом следует обеспечивать баланс между этими направлениями деятельности в работе координаторов тематических блоков, практически не имеется, а ключевые

респонденты высказывают предположение, что это зависит от лица, выполняющего данную роль. На всех уровнях независимо от тематического блока респонденты отмечали, что процесс, целевая направленность и сосредоточенность координации действий в рамках тематического блока предопределяются конкретным лицом, выполняющим роль движущей силы, а не согласованным и последовательным институциональным подходом. В работе ряда глобальных тематических блоков перенос центра тяжести с оперативной деятельности на разработку политики (или наоборот) произошел со сменой координатора тематического блока и, по-видимому, связан с его опытом, интересом или пониманием роли тематических блоков. В целом ЮНИСЕФ как ВУТБ не дал четких указаний относительно того, на чем именно следует сосредоточить работу в рамках тематических блоков.

В. Обязанности в области координации действий на страновом уровне

1. Дополнительная рабочая нагрузка и тематические блоки как «каналы реализации процесса»

16. ЮНИСЕФ удалось добиться значительного прогресса в выполнении своих обязанностей по координации деятельности членов тематических блоков на страновом уровне. В этом плане результаты проведенного опроса в целом свидетельствуют о высокой оценке работы организации в качестве ВУТБ, а опрошенные заинтересованные стороны положительно оценили ЮНИСЕФ по сравнению с другими ВУТБ, отметив, в частности, усилия организации по обеспечению наличия специального потенциала для выполнения координационной роли.

17. С самого начала применения комплексно-тематического подхода на страновые тематические блоки возлагалось все больше обязанностей. Они стали каналами реализации таких процессов, как разработка плана гуманитарного реагирования, текущий контроль и управление циклом осуществления гуманитарных программ в конкретных секторах и создание механизмов объединенного финансирования. Наряду с этим отмечаются случаи, когда к членам тематических блоков была обращена просьба обеспечить поэтапное развертывание программных инициатив ЮНИСЕФ, таких как встраивание выплаты денежных пособий в меры реагирования ЮНИСЕФ. В ходе оценки было установлено, что ЮНИСЕФ обеспечил надлежащий уровень результативности в области координации действий, а с учетом растущей сложности конкретных ситуаций, в которых задействуются члены тематических блоков, и увеличения числа поставленных перед ними задач, это — немалое достижение.

18. В то же время координаторы тематических блоков заявляли о своей разочарованности в связи с тем, что увеличение числа поставленных задач и усиление активности приводят к значительному снижению качества достигаемых результатов. Многие координаторы тематических блоков выразили недовольство повышенной рабочей нагрузкой, связанной с повседневными вопросами координации, что, по их мнению, не оставляет места для применения в большей мере стратегического подхода или осмысления общего положения дел в тематическом блоке. Как сообщается, значительную часть рабочего времени координаторов тематических блоков и руководителей информационных групп занимает выполнение таких общесистемных требований, как заполнение типовых информационных форм, сбор данных для информационных панелей или подготовка ответов на другие информационные запросы. Однако партнеры по тематическому блоку хотели бы получать результаты более подробного анализа достижений и пробелов. В целом имеющиеся фактические данные свидетельствуют о том, что в

процессе принятия стратегических решений ЮНИСЕФ как ВУТБ не уделяет первоочередного внимания применению целенаправленного подхода к использованию данных, информации или результатов анализа. Исправление данной ситуации потребует определения того, какой именно тип данных является актуальным и необходимым, для кого и когда, а также постановки вопроса о том, не может ли акцент на сборе данных и обработке значительных объемов информации на деле идти в ущерб их анализу и использованию.

2. Взаимоотношения с партнерами

19. Группа по оценке отметила, что заинтересованные стороны в целом приветствовали усилия ЮНИСЕФ в области мобилизации ресурсов для целей коллективного реагирования в рамках тематических блоков. Однако мнения относительно того, не заботится ли ЮНИСЕФ в первую очередь об обеспечении финансирования собственной деятельности и не ведет ли организация работу по мобилизации ресурсов для коллективной работы, в значительной мере различались. Хотя группа по оценке не смогла прийти к собственным выводам в этом отношении, с учетом коллективного характера деятельности тематических блоков представления партнеров имеют большое значение. Было бы целесообразно продолжить осмысление причин возникновения таких представлений, а также того, что именно может быть предпринято ЮНИСЕФ для устранения негативного восприятия своей роли в деле мобилизации ресурсов.

20. За прошедшие годы роль тематических блоков в мобилизации ресурсов и подготовке решений о выделении финансовых средств для реализации мер реагирования в каждом секторе значительно возросла. Изначально тематические блоки не были предназначены для того, чтобы играть центральную роль в процессе распределения предоставленного финансирования, и эта дополнительная функция имеет свои преимущества и недостатки. Возложение на тематические блоки ответственности за подготовку решений о распределении финансирования в принципе укрепит их коллективный характер при условии, что данные решения будут приниматься на основе прозрачности и участия всех членов тематического блока. В то же время, когда те, кто принимает решение о выделении финансирования, являются также теми, кто в состоянии его получить, налицо имеется явный конфликт интересов.

21. Самое сильное расхождение во мнениях было выявлено в отношении того, что именно ставится на первое место в образе мышления ВУТБ — интересы отдельного учреждения или коллектива, то есть в какой степени ЮНИСЕФ в своей роли ВУТБ рассматривается как честный посредник. На первый взгляд ответы на два вопроса проведенного обследования, касающиеся того, каким образом ЮНИСЕФ обеспечивает нахождение баланса между своими интересами как отдельного учреждения и коллективными интересами, могут показаться положительными. Однако в разных конкретных ситуациях наблюдались значительные различия, и в этом вопросе также был зарегистрирован один из самых высоких уровней несогласия, что говорит о том, что этот вопрос вызывает относительно серьезные противоречия. Стремление организации к повышению своей значимости неоднократно упоминалось в ходе собеседований с партнерами по тематическому блоку, которые отмечали, что ЮНИСЕФ стремится использовать тематический блок для продвижения или реализации своей собственной повестки дня.

22. Еще один фактор обеспокоенности, выраженной рядом ключевых респондентов, связан с динамикой распределения властных полномочий во взаимоотношениях между такой крупной международной организацией, как ЮНИСЕФ, и неправительственными организациями национального и местного

уровня, что может негативно сказаться на качестве партнерских связей. Некоторые неправительственные организации, к примеру, могут чувствовать себя менее свободно при взаимодействии с другими членами тематического блока, опасаясь последствий, связанных с вопросами выделения финансирования. Также были получены неоднозначные отзывы о том, каким образом принципы партнерства, а именно: равенство, прозрачность, подход, ориентированный на достижение конкретных результатов, ответственность и взаимодополняемость, были реализованы в практике работы тематических блоков, действующих в разных странах.

3. Укомплектование штатов

23. С точки зрения координации действий в тематических блоках на страновом уровне первостепенное значение имеет укомплектование руководящих должностей в тематических блоках, включая должности координатора и руководителя информационной группы, на постоянной основе, что стало стандартной конфигурацией системы руководства деятельностью тематических блоков. В 2013 году в ходе проведения ОРВУТЬ-I отмечалось, что «совмещение двух функций» (т. е. практика выполнения роли ВУТЬ в дополнение к программным и оперативным обязанностям ЮНИСЕФ) получило широкое распространение, и только 28 процентов сотрудников вели работу в тематическом блоке на условиях полной занятости. Как представляется, ЮНИСЕФ приложил значительные усилия к исправлению данной ситуации. В 2020 году 61 процент координаторов тематических блоков и 39 процентов ответственных сотрудников групп по управлению информацией на национальном уровне в тематических блоках, в которых ЮНИСЕФ выполняет роль ведущего учреждения или одного из ведущих учреждений, занимали специально учрежденные штатные должности на условиях полного рабочего дня. Тем не менее, хотя ЮНИСЕФ можно отдать должное за данное улучшение, он пока еще не обеспечил достижения идеального уровня в 100 процентов специально выделенного персонала, работающего по срочным контрактам, а пробелы в укомплектовании этих должностей на страновом уровне по-прежнему случаются довольно часто, иногда в течение длительных периодов времени.

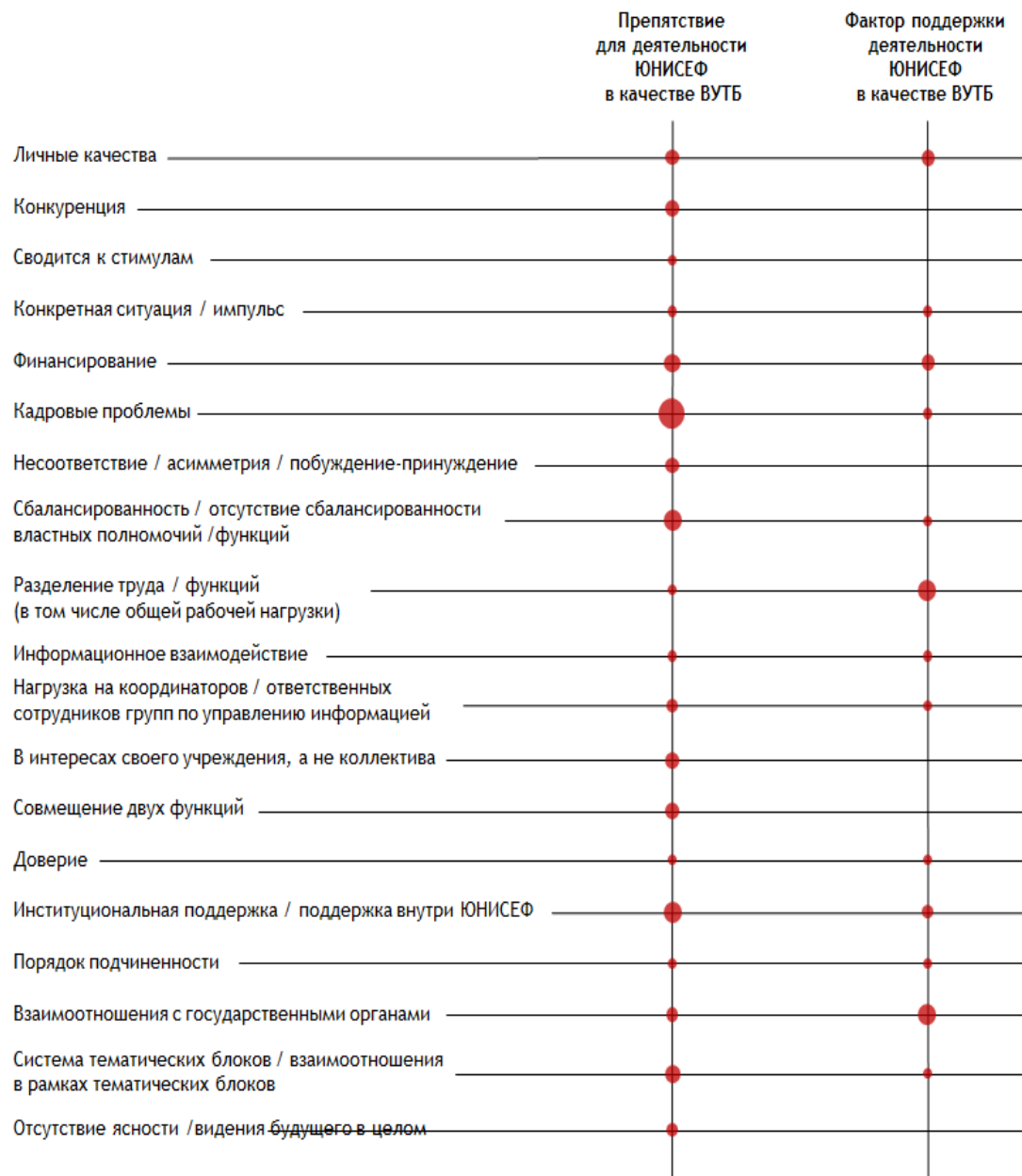
24. С этим кадровым дефицитом связано мнение о том, что должности координаторов тематических блоков ценятся в ЮНИСЕФ не так высоко, как другие должности. Группа по оценке нередко сталкивалась с подобным настроением: почти половина координаторов тематических блоков, принявших участие в проведенном опросе, отметили, что их потребности удовлетворяются организацией лишь частично или не удовлетворяются вовсе. Анализ результатов собеседований с ключевыми респондентами указывает на то, что двумя наиболее часто упоминаемыми негативными аспектами того, как ЮНИСЕФ выполняет свою роль ВУТЬ, являются кадровые проблемы (включая совмещение двух функций, высокую текучесть кадров и наличие незаполненных вакансий, а также отсутствие возможностей карьерного роста на должностях координаторов тематических блоков) и отсутствие институциональной поддержки со стороны ЮНИСЕФ как учреждения, выполняющего роль ВУТЬ.

25. Диаграмма II была разработана на основе системного кодирования результатов всех собеседований с ключевыми респондентами и показывает перекрестное кодирование различных упомянутых факторов, а также то, в каких случаях опрошиваемые лица отметили эти факторы как оказывающие негативное или позитивное влияние на выполнение ЮНИСЕФ своей роли ВУТЬ.

Диаграмма II.
Общий обзор предполагаемых препятствий и факторов поддержки в деятельности ЮНИСЕФ как ведущего учреждения по тематическому блоку

Ключевые респонденты
Глобальный, региональный и страновой уровни

Чем крупнее красная точка, тем больше опрошенных указали на данную область как на препятствие / фактор поддержки деятельности ЮНИСЕФ при выполнении его роли ВУТБ



С. Ведущая роль

1. Обязательства, связанные с выполнением ведущей роли

26. Тематический блок не является механизмом, которым можно управлять по принципу «сверху вниз», то есть командно-административным методом; скорее, принятие решений происходит через консультации и участие. Выполнение ведущей

роли имеет решающее значение в предоставлении идей и планов, вовлечении партнеров в коллективный обмен мнениями и предложении значимых совместных или общих направлений деятельности. В этой связи имеются неопровержимые доказательства того, что ЮНИСЕФ не уделяет должного внимания лидерским аспектам роли ВУТБ.

27. В основу этого направления исследования были положены два ключевых описательных вопроса. Первый вопрос сформулирован следующим образом: «Кто именно в ЮНИСЕФ фактически выполняет роль ВУТБ: координатор тематического блока, группа по глобальной координации деятельности по тематическим блокам, страновой представитель, региональный директор, Управление программ чрезвычайной помощи, Отдел программ или все вышеперечисленные»? Второй вопрос заключается в следующем: «Если предположить, что роль ВУТБ выполняют все шесть подразделений, то как соотносятся их различные функции и обязанности в данном контексте»?

28. На диаграмме III представлено визуальное отображение шести субъектов в ЮНИСЕФ, на которых возложена совместная ответственность за выполнение роли ВУТБ. К их числу относятся следующие лица:

а) Координаторы тематических блоков стали олицетворением ВУТБ. В ходе собеседований координаторы тематических блоков как глобального, так и странового уровней признали и объяснили первостепенное значение выполнения ведущей роли. Некоторые из них отметили, что они обязаны обеспечить создание атмосферы открытости, способствующей реализации всеохватного подхода, основанного на всеобщем участии, и охарактеризовали свою роль как содействие. Наряду с этим другие опрошенные лица указывали на то, что они полагаются на стратегическую консультативную группу тематического блока как на механизм консультаций и обмена идеями. Вместе с тем координаторы тематических блоков также отметили, что основное внимание их учреждения уделяется преимущественно внутренним вопросам, и в целом указали на отсутствие интереса со стороны ЮНИСЕФ к их обязанностям в области координации действий и выполнения ведущей роли в тематических блоках.

б) Группе по глобальной координации деятельности по тематическим блокам принадлежит ключевая роль в вопросах выполнения ведущей роли, поскольку она потенциально может с максимальной эффективностью выполнять роль ВУТБ, возложенную на ЮНИСЕФ, в отношении четырех тематических блоков. Это подразделение отвечает за поддержание связи между координаторами тематических блоков по всем направлениям деятельности Управления программ чрезвычайной помощи и других подразделений ЮНИСЕФ, и наоборот. Оно выполняет роль связующего звена между интересами ЮНИСЕФ как учреждения и тем, что он делает в качестве ВУТБ для коллективной работы на глобальном уровне. Кроме того, наличие координационной роли в отношении трех тематических блоков и зоны ответственности также подразумевает, что данное подразделение может играть ключевую роль в укреплении «межсекторального подхода».

в) На страновом уровне одну из ключевых ролей в отношении тематических блоков выполняет представитель ЮНИСЕФ. Например, представитель принимает решения об укомплектовании должностей координаторов тематических блоков, в том числе об источниках финансирования этих должностей. Аналогичным образом на представителя возлагается обязанность осуществлять непосредственное руководство

деятельностью координаторов тематических блоков, хотя представитель может принять решение о делегировании этой функции.

d) Роль региональных отделений в отношении тематических блоков отнюдь не очевидна, на что также указывалось в ходе проведения ОРВУТБ-I. Хотя тематические блоки действуют на глобальном и страновом уровнях, региональных тематических блоков не существует. Тем не менее региональный директор занимает важное место в обеспечении того, чтобы представители ЮНИСЕФ отчитывались о выполнении своих обязанностей по осуществлению надзора за выполнением роли ВУТБ на страновом уровне. Кроме того, сотрудников ЮНИСЕФ, ведущих работу на региональном уровне, просят оказать поддержку либо по техническим вопросам, либо в плане замещения или поддержки штатных должностей в тематических блоках. Наряду с этим региональные отделения утверждают штатное расписание страновых отделений, которое включает в себя должности сотрудников тематических блоков.

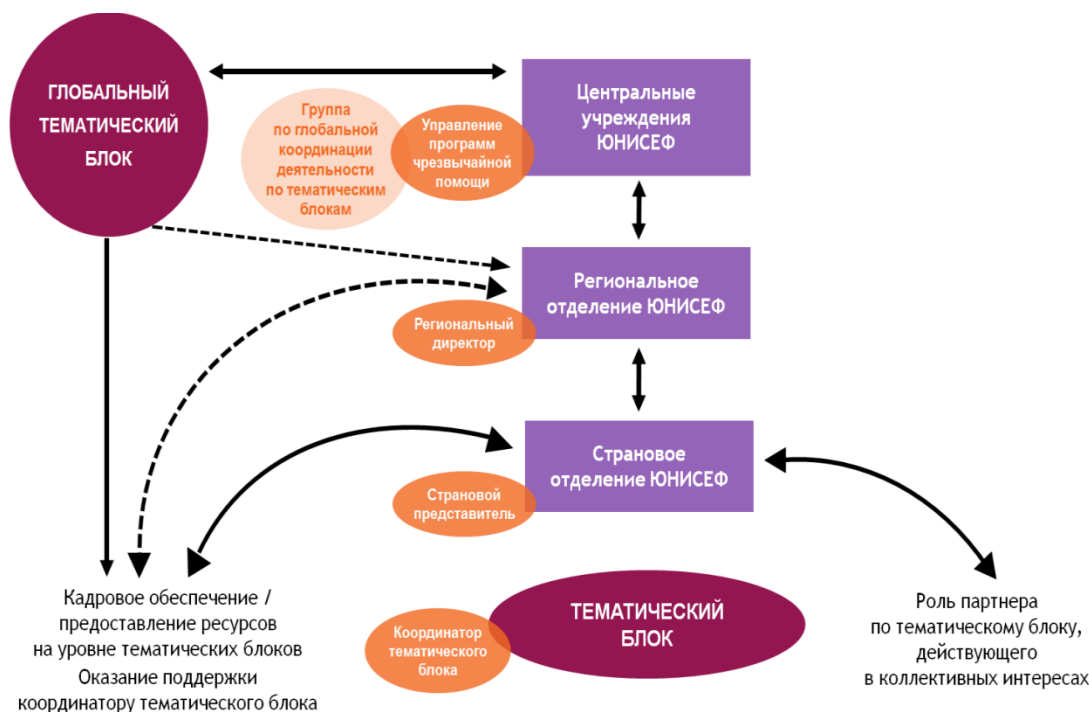
e) Управление программ чрезвычайной помощи несет ответственность за осуществление непосредственного руководства работой группы по глобальной координации деятельности по тематическим блокам на глобальном уровне. Наряду с этим данное Управление выступает в качестве представителя ЮНИСЕФ в МПК и Группе директоров по чрезвычайным ситуациям, что позволяет ему выносить на рассмотрение этих органов любые политические или оперативные вопросы, связанные с работой в тематических блоках.

f) Наконец, технический или «программный» персонал также выполняет особую роль, когда речь идет о функции выполнения роли ВУТБ, возложенной на организацию. Во всех технических секциях ЮНИСЕФ имеются специалисты по гуманитарным вопросам, которые принимают участие в работе каждого из четырех тематических блоков на глобальном и страновом уровнях. Они выступают в качестве представителей ЮНИСЕФ и так же как и другие участники тематических блоков представляют свои учреждения, но из-за роли ВУТБ и наличия огромного технического потенциала и опыта работы ЮНИСЕФ, они играют важную ведущую роль в содержательном плане.

29. Все вышеупомянутые структуры ЮНИСЕФ должны внести свой вклад в выполнение его ведущей роли в качестве ВУТБ. В настоящее время на координаторов тематических блоков, которые не получают достаточной институциональной поддержки от других подразделений ЮНИСЕФ, возлагается слишком большая ответственность. В ходе проведения ОРВУТБ-I отмечалось, что в различных страновых отделениях применяются разные схемы представления отчетности, а также то, что прямая подчиненность страновому представителю может способствовать обеспечению четкого доведения вопросов, поднимаемых членами тематических блоков, до сведения гуманитарной страновой группы. Наличие альтернативных схем представления отчетности по-прежнему остается одним из существенных препятствий на пути успешного выполнения ЮНИСЕФ своей роли ВУТБ.

30. Такое отсутствие поддержки не всегда свидетельствует о нежелании ее предоставить, а является подтверждением того, что учреждению еще предстоит признать, что выполнение его роли ВУТБ может оказать куда большее влияние на достижение целей его гуманитарной миссии, нежели решение узко понимаемых задач, обусловленных его образом мышления и направленностью действий как отдельного учреждения.

Диаграмма III.
Совместная ответственность за выполнение роли ведущего учреждения по тематическому блоку



2. Стратегический подход

31. Важнейшими компонентами выполнения ведущей роли являются формулирование стратегии и четкое определение первоочередных задач. По своей сути эти задачи в коллективной межучрежденческой среде также являются трудновыполнимыми. Партнеры по тематическому блоку дали высокую оценку тем усилиям, которые ЮНИСЕФ предпринимает в этом отношении.

32. На глобальном уровне во всех тематических блоках имеется стратегия и стратегическая консультативная группа. Стратегические консультативные группы тематических блоков являются основным механизмом обсуждения и согласования стратегии, планов работы и других приоритетов. Одни ключевые респонденты отметили, что за последние годы для ряда стратегических консультативных групп их роли были сформулированы более четко и структурированно. Однако другие высказывались в менее позитивном ключе. Некоторые респонденты поставили под вопрос численность своих групп или отметили, что их группы не занимаются стратегическими вопросами, а вместо этого решают повседневные задачи.

33. Группа по оценке отметила, что стратегии некоторых глобальных тематических блоков содержали множество первоочередных задач и больше походили на планы действий или планы работы, чем на стратегии, в которых изложены видение будущего и цели. Это может быть связано с горизонтом планирования деятельности тематических блоков, который сам по себе нередко обусловлен краткосрочностью выделяемого финансирования или непродолжительностью цикла планирования гуманитарных программ в целом. Другие ключевые респонденты связывают это с повышенной рабочей нагрузкой, отмечая, что у них нет времени сделать шаг назад и обратить свое внимание на более долгосрочные стратегические цели. Можно утверждать, что составной частью демонстрации ведущей роли является создание пространства для стратегических обсуждений и определения

методов работы. Заинтересованные стороны сообщили, что у них было очень мало времени, чтобы поразмышлять внутри тематических блоков над такими вопросами, как то, каким образом члены тематического блока могли бы наилучшим образом вести совместную работу, как следует с максимальной эффективностью использовать взаимодополняемость сравнительных преимуществ учреждений или, что очень важно, как ВУТБ может наилучшим образом содействовать всему тематическому блоку.

3. Совместное и коллективное выполнение ведущей роли

34. В рамках оценки выполнение ведущей роли считалось коллективной работой, в которую каждый партнер по тематическому блоку обязан внести свой вклад, предлагая такие направления деятельности, которые обеспечат достижение общих целей. При надлежащей постановке дела совместное выполнение ведущей роли можно рассматривать как оптимальный механизм, сочетающий в себе концепции партнерства и коллективного выполнения ведущей роли.

35. Как представляется, в целом ЮНИСЕФ открыт для участия в работе механизмов совместного выполнения ведущей роли на страновом уровне. Однако опыт практической работы носит неоднозначный характер. Были отмечены значительные расхождения в описании механизмов совместного выполнения ведущей роли на страновом уровне, включая такие понятия, как сопредседатели / соруководители; председатель и сопредседатель; сокоординаторы; софасилитаторы; и ряд других терминов. Выбор терминологии отчасти зависит от того, каким образом совместное выполнение ведущей роли понимается: как делегирование задач одного ведущего учреждения другому ведущему учреждению или как совместная работа двух ведущих учреждений. Первая схема предполагает определенную степень превосходства одного ведущего учреждения над другим, в то время как вторая подразумевает паритетные отношения между равными партнерами. В ходе оценки был собран значительный массив фактических данных, дающих основания предположить, что координационные механизмы, основанные на совместном выполнении ведущей роли, едва ли соответствуют этой концепции по той простой причине, что на практике они предполагают не более чем просто разделение задач (в области координации) без особого видения будущего или выполняемых ведущих ролей, если такое вообще имеет место.

36. Коллективное выполнение ведущей роли хорошо сочетается с налаживанием партнерских связей. То, каким образом ЮНИСЕФ, выступая в качестве ВУТБ, подходит к налаживанию партнерских связей, было в целом высоко оценено ключевыми респондентами и, по мнению группы по оценке, является его сильной стороной. Иными словами, практика работы в тематических блоках может быть приравнена к коллективному выполнению ведущей роли, не называя его таковым. В ходе оценки были собраны фактические данные, свидетельствующие о коллективном выполнении ведущей роли в тематических блоках, особенно на глобальном, но в отдельных случаях и на страновом уровне. Ключевые респонденты, ведущие работу на местах, привели ряд положительных примеров атмосферы коллективизма, отмечая среди прочего, что партнерам по тематическому блоку предоставляются возможности для участия не только в представлении своей деятельности, но и во внесении существенного вклада в идеи и стратегии. Отвечая на вопрос о том, продвигает ли ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ новаторские подходы или инициативы, респонденты часто подчеркивали, что координатор побуждает партнеров делиться своими мыслями и идеями. Примечательно, однако, что подавляющее большинство респондентов связывает коллективное выполнение ведущей роли в тематических блоках с инициативой отдельных лиц, а не с формализованными системами коллективного выполнения ведущей роли.

4. Подотчетность и поставщик услуг последней инстанции

37. Первоначально задачи и сферы подотчетности ведущих учреждений по тематическим блокам были определены в руководстве по применению комплексно-тематического подхода, изданном МПК в 2006 году. Хотя общий круг ведения ведущих учреждений по тематическим блокам и основные сферы их ответственности, изложенные в данном руководстве, остаются в основном прежними, были выпущены и другие документы, определяющие функции, обязанности и сферы подотчетности ведущих учреждений по тематическим блокам и координаторов тематических блоков. В результате образовался беспорядочный набор «доктрин деятельности» в рамках тематических блоков, что затрудняет разработку четких формулировок, определяющих сферы подотчетности ВУТБ. Это отсутствие ясности усугубляется смешением персонального и институционального аспектов: партнеры по тематическому блоку нередко считают, что олицетворением выполнения ведущей роли в тематическом блоке является координатор тематического блока, а не ВУТБ. Аналогичным образом не всегда ясно, где заканчивается ответственность ВУТБ и начинается ответственность более широкого круга участников тематического блока или когда начинается реализация мер реагирования в целом. Как на глобальном, так и на страновом уровне обеспечение подотчетности может оставаться труднодостижимой целью, если низкая результативность и выполнение ведущей роли в тематическом блоке не связаны между собой. Инструмент текущего контроля результативности координации действий в рамках тематического блока мог бы стать полезным косвенным показателем подотчетности ВУТБ, но он должен позволять проводить качественный анализ работоспособности отдельных элементов или ее отсутствия. Вместо этого в настоящее время он в значительной степени ориентирован на сам процесс, причем многочисленные виды деятельности в рамках тематического блока существуют просто «для галочки».

38. С вопросом о подотчетности ВУТБ неразрывно связана ответственность ВУТБ за выполнение роли «поставщика услуг последней инстанции». Эта концепция была представлена в 2006 году, а вскоре после этого, в 2008 году, МПК выпустил оперативное руководство, которое уточнило и «прояснило» данное понятие. В ходе ОРВУТБ-I отмечалось, что сотрудники тематических групп и партнеры по тематическому блоку по-разному понимали, что именно подразумевает эта концепция, и с 2013 года ситуация по сути не изменилась. Поэтому неудивительно, что в ходе настоящей оценки было установлено, что ЮНИСЕФ по-прежнему относится к этой концепции непоследовательно. Это необходимо исправить. В самой концепции заложены определенные проблемы, что создает серьезные сложности для выработки единого и последовательного понимания ее положений. ЮНИСЕФ было бы целесообразно попытаться уточнить этот принцип и сферу ответственности по тематическому блоку в рамках МПК.

5. Политические обязательства

39. Выполнение ведущей роли отчасти заключается в определении путей продвижения вперед, задании направлений деятельности и предложении новых методов работы с учетом изменений в конкретной ситуации или новых политических тенденций и обязательств. В ходе настоящей оценки были рассмотрены четыре обязательства в области гуманитарной политики, которые в этом плане считаются особенно актуальными, а именно: центральная роль мер защиты, обеспечение подотчетности перед пострадавшим населением, учет взаимосвязи между оказанием гуманитарной помощи и содействием развитию и адаптация помощи к местным условиям. Группой по оценке были получены неоднозначные мнения относительно того, в какой степени эти четыре области

продвигаются ЮНИСЕФ в рамках тематических блоков. Одни респонденты считают, что все четыре темы хорошо продвигаются в тематическом блоке благодаря ведущему учреждению по тематическому блоку, в то время как другие полагают, что эти вопросы были лишь второстепенными в обсуждениях в рамках тематического блока, если вообще поднимались. Такие различия свидетельствуют об отсутствии последовательных указаний ЮНИСЕФ в отношении того, как именно следует подходить к выполнению таких обязательств в рамках тематического блока. Иными словами, хотя члены четырех глобальных тематических блоков выступают в поддержку решения вышперечисленных политических вопросов, указания, которые ЮНИСЕФ, действующий в качестве ВУТБ, в том числе при посредстве страновых представителей, дает членам тематических блоков относительно осуществления этих четырех политических обязательств и придания им первостепенного значения, в общем носили ограниченный характер.

IV. Выводы

40. **Вывод 1:** В целом ЮНИСЕФ выполняет свои обязанности в области координации, предусмотренные его ролью ВУТБ.

41. Используя контрольные показатели действующей политики применения комплексно-тематического подхода, ЮНИСЕФ в целом выполняет основные обязанности в области координации, связанные с его ролью ВУТБ. Организация ведет определенную работу над тем, чтобы обеспечить наличие координаторов тематических блоков на глобальном уровне и, за некоторыми исключениями, на страновом уровне. Однако эти должности не всегда удается укомплектовать своевременно и полностью. К заполнению вакансий нередко привлекаются члены глобальных тематических блоков. ЮНИСЕФ не прилагает целенаправленных усилий к обеспечению того, чтобы сотрудники, занимающиеся координацией и управлением информацией, были доступны для выполнения новых функций и получали поддержку на своем карьерном пути.

42. Организация в целом ведет работу над тем, чтобы тематические блоки располагали специальным потенциалом и инструментами управления информацией; коллективно разрабатывали и распространяли политические установки и другие руководящие материалы; оказывали техническую поддержку участникам тематических блоков; и обеспечивали места проведения межучрежденческих секторальных консультаций и формирования партнерских связей. Однако члены тематических блоков принимают на себя больше обязанностей и задач, чем предполагалось изначально. Помимо создания ряда требующих своего решения проблем, такое «размывание миссии» приводит к довольно механическому методу работы, при котором процессы и инструменты, такие как типовые формы, информационные панели и циклы планирования гуманитарных программ, начинают преобладать в работе тематического блока, иногда в ущерб более стратегической работе.

43. **Вывод 2:** В масштабах всей организации роль ВУТБ не получает должной оценки и ей не придается первостепенного значения, особенно на уровне старшего руководящего звена, а распределение обязанностей ВУТБ между подразделениями ЮНИСЕФ в полной мере не обеспечивается. Сотрудники, выполняющие обязанности координаторов тематических блоков, в ЮНИСЕФ недостаточно стимулируются.

44. В рамках ЮНИСЕФ существует как минимум 6 различных подразделений, на которые возложена ответственность за выполнение роли ВУТБ. На практике, однако, значительная часть нагрузки по выполнению роли ВУТБ ложится только на две структуры: координаторов тематических блоков (на глобальном и страновом уровнях) и группу по глобальной координации деятельности по тематическим

блокам. Обязанности ВУТБ возлагаются на подразделения, действующие на рабочем уровне, при недостаточной поддержке со стороны всей организации, что приводит к непоследовательности и неравномерности в выполнении этой роли, особенно на страновом уровне.

45. Как представляется, факты, с которыми столкнулась группа по оценке, дают основания предположить, что причины такой ненадлежащей расстановки приоритетов кроются в образе мышления, культуре и системах ЮНИСЕФ. В масштабах всей организации системы стимулирования и служебной аттестации поощряют сотрудников за их достижения в интересах своего учреждения, а не коллектива в рамках тематических блоков. Хотя многие координаторы тематических блоков ЮНИСЕФ проделали замечательную работу, они нередко чувствуют себя изолированными в своей роли. Тематические блоки предоставляют ЮНИСЕФ уникальную возможность «привлечь внимание», которая слишком часто упускается из виду или игнорируется старшим руководящим звеном или организацией в целом. Результаты оценки дают основания предположить, что ЮНИСЕФ пока еще не признал, что его работа в интересах детей в условиях гуманитарных кризисов более эффективна в тех случаях, когда она ведется совместно от имени группы учреждений.

46. **Вывод 3:** Работа по выполнению роли и обязанностей ВУТБ ведется ЮНИСЕФ недостаточно эффективно. Многие механизмы совместного выполнения ведущей роли пока еще не достигли своего потенциала.

47. Выполнение роли ВУТБ должно включать в себя:

a) достижение консенсуса между партнерами по тематическому блоку относительно общего видения будущего и путей реализации этого видения коллективными усилиями;

b) сближение тематических блоков и сфер ответственности посредством ведения работы по формированию межсекторальных связей и достижению синергетического эффекта;

c) обмен опытом работы ЮНИСЕФ и его взглядами относительно применения комплексно-тематического подхода с гуманитарными страновыми группами, а также с МПК и более широким гуманитарным сообществом.

48. Хотя с этой точки зрения в ходе оценки был отмечен ряд положительных примеров, в целом ЮНИСЕФ не удалось в достаточной мере обеспечить выполнение ведущей роли в этих трех областях. В частности, это относится к задаче определения долгосрочных перспектив и разработки стратегии, что является одной из ключевых функций ведущего учреждения. Выполнение повседневных обязанностей в области координации действий, многие из которых продиктованы межучрежденческими процессами и расширились с начала применения комплексно-тематического подхода, занимают большую часть рабочего времени, зачастую в ущерб формулированию содержательных стратегий. Выполнение ведущей роли также распространяется на принятие решений о важности или актуальности определенных задач, и при определении очередности их выполнения ЮНИСЕФ и его координаторам тематических блоков следует действовать более решительно.

49. Одним из положительных примеров выполнения ведущей роли ЮНИСЕФ, с которыми столкнулась группа по оценке, стала разработка системы квалификационных требований к координаторам тематических блоков в рамках глобального тематического блока по обеспечению полноценным питанием, опыт использования которой впоследствии был распространен группой по глобальной координации деятельности по тематическим блокам. Глобальный тематический блок по водоснабжению, санитарии и гигиене также был отмечен респондентами как

продвигающий доброжелательный подход к коллективному выполнению ведущей роли.

50. В ходе оценки было установлено, что механизмы совместного выполнения ведущей роли не всегда реализуют свой потенциал коллективного выполнения ведущей роли и налаживания конструктивных партнерских связей в полной мере. Слишком часто механизмы совместного выполнения ведущей роли на практике превращаются в разделение выполняемых задач, при этом не используются взаимодополняющие сильные стороны ведущих учреждений, что приводит к упущенным возможностям. Для описания механизмов совместного выполнения ведущей роли используется широкий спектр терминов, что создает путаницу в отношении соответствующих функций и обязанностей ведущих учреждений, особенно когда достигнутые договоренности не закреплены на бумаге.

51. **Вывод 4:** основополагающие принципы комплексно-тематического подхода, состоящие в подотчетности, предсказуемости и налаживании партнерских связей, понимаются и применяются непоследовательно.

52. Принцип подотчетности, в частности, чреват возникновением проблем, которые лучше всего можно проиллюстрировать на примере концепции поставщика услуг последней инстанции, поскольку в ЮНИСЕФ она понимается и применяется по-разному. В некоторых ситуациях она применялась как концепция поставщика услуг «первой инстанции», когда ЮНИСЕФ брал на себя значительную часть работы в определенном секторе, в то время как в других случаях она не применялась или ее применение было непрозрачным. Если соответствующие органы, такие как гуманитарная страновая группа или МПК, не требуют прозрачности и объяснений, обеспечение подотчетности остается труднодостижимой целью.

53. В рамках комплексно-тематического подхода предсказуемость имеет два аспекта:

а) использование со стороны ВУТБ аналогичных инструментов и процессов во всех тематических блоках, что в целом было подтверждено;

б) укомплектование штата (специально выделенных) координаторов тематических блоков и руководителей информационных групп на постоянной основе. Проблемы, связанные со вторым аспектом, продолжают ощущаться иногда в течение длительных периодов времени. Резервные партнеры ЮНИСЕФ могут заполнить вакантные должности на краткосрочной основе, но это не может являться долговременным решением.

54. Партнерские связи — это та область, в которой, по мнению заинтересованных сторон, ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ работает достаточно эффективно. Однако системного подхода к формированию партнерских связей у организации не имеется. С этой точки зрения руководящие указания МПК применяются непоследовательно. В ходе собеседований с ключевыми респондентами работа в рамках тематических блоков получила высокую оценку, что связано с обеспечением всеохватности при налаживании партнерских связей с местными, национальными и международными организациями. Координаторы тематических блоков рассматриваются как специалисты по развитию и укреплению партнерских отношений. В результате реализации политики адаптации к местным условиям и стремления к укреплению партнерских связей во многих странах увеличилось число национальных и местных неправительственных организаций, принимающих участие в работе тематических блоков, особенно в сфере образования и зоне ответственности, связанной с защитой детей. Однако такой подход к выстраиванию партнерских отношений зачастую обусловлен индивидуальными усилиями координаторов тематических блоков, а не результатом применения институционального подхода на уровне организации в целом.

55. Особая проблема, отмеченная в ходе собеседований, заключается в том, что ЮНИСЕФ воспринимается как учреждение, не понимающее динамику распределения властных полномочий, которая возникает во взаимоотношениях с «донорами», когда неправительственные организации осуществляют свои программы за счет финансовых средств ЮНИСЕФ. Это оказывает влияние на возможность этих организаций свободно взаимодействовать с другими членами тематического блока из-за опасений, связанных с выделением финансирования.

56. **Вывод 5:** Как учреждение, являющееся ведущим или одним из ведущих в наибольшем числе тематических блоков/ зон ответственности, ЮНИСЕФ не выполняет в достаточной мере инициативной роли в побуждении МПК и более широкого гуманитарного сообщества к пересмотру глобальной политики и руководства по применению комплексно-тематического подхода.

57. Наряду с этим выполнение роли ВУТБ требует применения такого подхода, который не только следует действующим межучрежденческим руководствам, но и активно иницирует и вносит вклад в текущие стратегические дискуссии в рамках МПК по вопросу о том, в какой степени комплексно-тематический подход все еще соответствует поставленной задаче и какие изменения могут потребоваться для повышения результативности работы. В программе преобразований МПК (2012 год) указано, что «тематические блоки будут перестроены, чтобы стать небольшими по численности, эффективными и действенными координационными механизмами, сосредоточенными на достижении конкретных результатов, а не на самом процессе». По прошествии 10 лет представляется, что тематические блоки прошли определенный путь в этом направлении, но они все еще не могут считаться «небольшими по численности» или оптимизированными. В работе тематических блоков основное внимание по-прежнему уделяется самому процессу, и ЮНИСЕФ, как учреждению Организации Объединенных Наций, на которое возложено наибольшее количество обязанностей по выполнению ведущей роли в тематических блоках, следовало бы об этом просигнализировать.

58. В своем новом стратегическом плане на 2022–2025 годы ЮНИСЕФ отмечает, что организация перенесет акцент «с того, что организация может сделать в одиночку, на использование своего мандата для мобилизации других участников с целью максимизации коллективного воздействия». Результаты настоящей оценки подтверждают важность этого шага, но также свидетельствуют о том, что ЮНИСЕФ еще предстоит пройти определенный путь к достижению этой цели. Хотя некоторые подразделения учреждения, особенно координаторы тематических блоков, приняли такой подход, культура коллективной работы еще не стала общеорганизационной, а многие системы и процессы все еще построены по принципу «ЮНИСЕФ превыше всего». За более чем 15 лет выполнения ведущей роли или одной из ведущих ролей в трех глобальных тематических блоках и зоной ответственности, связанной с защитой детей, ЮНИСЕФ накопил богатый опыт практической работы и извлек соответствующие уроки, и в этом плане был достигнут впечатляющий прогресс. Задача на будущее будет заключаться в дальнейшей институционализации роли ведущего учреждения по тематическим блокам таким образом, чтобы она рассматривалась как основная составная часть деятельности ЮНИСЕФ в духе достижения максимально возможных коллективных результатов в интересах детей.

V. Рекомендации

59. По итогам настоящей оценки было вынесено 3 общие рекомендации и 12 подрекомендаций в отношении путей решения основополагающих вопросов и проблем, указанных в докладе. Поскольку некоторые из результатов настоящей оценки касаются давно назревших проблем, выявленных более 7 лет назад в ходе ОРВУТБ-I, нижеприведенные рекомендации предоставляют ЮНИСЕФ вторую

возможность устранить некоторые из сохраняющихся препятствий, которые мешают выполнению роли ВУТБ в полном объеме.

60. Рекомендация 1: Принять, продвигать и внедрять в практику понимание того, что работа ЮНИСЕФ в интересах детей в условиях гуманитарных кризисов более эффективна в тех случаях, когда она ведется совместно от имени группы субъектов действия. Требуется изменить подход, с тем чтобы организация, помимо деятельности, которую она способна осуществлять в одиночку, уделила внимание обновленному признанию роли ВУТБ не только в качестве «дополнительного участника», но и как основополагающего субъекта, деятельность которого закреплена мандатом ЮНИСЕФ и международными обязательствами. В частности, ЮНИСЕФ следует:

а) Обеспечить, чтобы ключевые функциональные звенья ВУТБ, в том числе сотрудники, выполняющие ведущую роль в тематических блоках, такие как координаторы тематических блоков и ответственные сотрудники групп по управлению информацией, финансировались за счет основного бюджета учреждения.

б) Предоставить пояснения относительно того, какие шаги предпринимает ЮНИСЕФ, с тем чтобы обеспечить первоочередное выполнение своей роли и обязанностей в качестве ВУТБ на фоне большого числа других первостепенных задач, которые он ставит перед собой, одновременно усиливая поддержку принципа «межсекторальности» гуманитарного реагирования. Группе по глобальной координации деятельности по тематическим блокам следует продолжить укрепление той роли, которая сформировалась за прошедшие годы, с целью дальнейшего продвижения как роли ВУТБ в масштабах всей организации, так и принципа «межсекторальности» гуманитарного реагирования.

в) Обеспечить полную прозрачность для партнеров по тематическим блокам в отношении усилий и намерений ЮНИСЕФ в области привлечения финансовых средств и обеспечения финансирования деятельности тематических блоков в тех случаях, когда он выполняет двойную роль, выступая в качестве ВУТБ и одновременно предоставляя финансовые ресурсы ЮНИСЕФ своим партнерам по тематическим блокам, с тем чтобы предупредить возникновение возможных конфликтов интересов и повысить эффективность их урегулирования. Кроме того, восприятие неравного соотношения сил в распределении властных полномочий следует устранить путем сокращения / ограничения частоты возникновения случаев совмещения двух функций среди координаторов тематических блоков, а также ведения разъяснительной работы среди специалистов по программам ЮНИСЕФ и управления их ожиданиями в отношении роли координаторов тематических блоков в деятельности тематических блоков.

г) Оказывать содействие работе стратегических консультативных групп как платформ коллективного выполнения ведущей роли, где такие вопросы, как видение будущего и задачи тематического блока открыто обсуждаются, определяются и относятся к категории первоочередных партнерами по тематическому блоку. Группе по глобальной координации деятельности по тематическим блокам следует регулярно продвигать и распространять надлежащую практику эффективного функционирования стратегических консультативных групп.

д) Дать четкие указания в отношении того, каким образом участникам тематических блоков, в которых ЮНИСЕФ выполняет ведущую роль, следует выполнять четыре политических обязательства (центральная роль мер защиты, обеспечение подотчетности перед пострадавшим населением, учет взаимосвязи между оказанием гуманитарной помощи и содействием развитию

и адаптация помощи к местным условиям), придавая им первостепенное значение в дополнение к другим институциональным обязательствам, таким как снижение риска гендерно мотивированного насилия и удовлетворение особых потребностей лиц с инвалидностью. ЮНИСЕФ следует обеспечить систематическое распространение соответствующих руководящих указаний среди всех сотрудников.

61. **Рекомендация 2:** Уделяя первоочередное внимание выполнению своей роли ведущего учреждения в деятельности группы гуманитарных организаций, ЮНИСЕФ следует привести свои внутренние системы в соответствие с обязанностями ВУТБ, обеспечивая, чтобы в этих системах в достаточной степени признавалось центральное значение роли ВУТБ и находила свое отражение ответственность за выполнение данных обязанностей в масштабах всего учреждения.

а) При рассмотрении вопросов, относящихся к обеспечению подотчетности в ходе координации гуманитарной деятельности, включая управление информацией, ЮНИСЕФ следует обеспечить принятие системных мер по обеспечению подотчетности ВУТБ, как это предусмотрено Основными обязательствами в отношении детей в ходе гуманитарных акций, начиная с достижения договоренности между старшим руководящим звеном, региональными отделениями и страновыми отделениями ЮНИСЕФ, устанавливающей четкий порядок обеспечения подотчетности в ходе координации гуманитарной деятельности и количественные показатели результативности работы сотрудников ВУТБ на всех уровнях (как составной части ключевых показателей эффективности и систем организации служебной деятельности).

i. Для обеспечения того, чтобы обязанности ВУТБ стали составной частью обязанностей руководителей среднего звена и персонала, выполняющего надзорные функции, на страновых представителях ЮНИСЕФ должна быть возложена ответственность перед их руководителями (региональными директорами) за учреждение и заполнение ключевых должностей ВУТБ; оказание поддержки координаторам тематических блоков и осуществление надзора за их деятельностью; расширение их прав и возможностей в интересах выполнения ведущей роли; и доведение первоочередных задач, поставленных перед тематическими блоками, до сведения членов гуманитарной страновой группы и участников других соответствующих межучрежденческих форумов. Аналогичным образом региональным директорам следует представлять отчетность о своей работе с представителями в странах-получателях гуманитарной помощи и оказании им поддержки в выполнении роли ВУТБ.

ii. ЮНИСЕФ следует обеспечить, чтобы обязанности ВУТБ стали неотъемлемой составной частью годовых планов работы и бюджетов, документов по страновым программам (и других соответствующих документов, имеющих отношение к разработке новых страновых программ), программных стратегических записок и документов по организации служебной деятельности страновых отделений с использованием ключевых показателей эффективности, рамочных основ осуществления текущего контроля и проведения ревизий, должностных инструкций и т. п.

iii. Наряду с этим ЮНИСЕФ следует продолжить на постоянной основе прилагать усилия по проведению анализа эффективности работы тематических блоков на глобальном уровне.

б) Кадровые системы ЮНИСЕФ должны повысить эффективность поддержки роли ВУТБ в целях обеспечения соответствующего наращивания кадрового потенциала.

i. В порядке признания того, что координаторы тематических блоков являются ключевыми исполнителями ведущей роли, ЮНИСЕФ следует обеспечить создание надлежащих возможностей продвижения сотрудников координационных подразделений по службе в целях привлечения и удержания талантливых специалистов. И наоборот, лицам, занимающим (другие) ведущие должности, например, руководителям программных секций, в ходе продвижения по службе следует выполнять функции координатора тематического блока.

ii. При заполнении (ведущих) должностей в тематических блоках ЮНИСЕФ следует придавать первостепенное значение квалификации сотрудников, занимающих должности координаторов тематических блоков, а не полагаться в этом на резервных партнеров. В порядке оказания соответствующей поддержки ЮНИСЕФ следует уделять первоочередное внимание участию сотрудников, выполняющих обязанности ВУТЬ, в учебных занятиях по вопросам оказания гуманитарной помощи и управления знаниями, с тем чтобы обеспечить наличие у них надлежащих знаний, навыков и возможностей для решения проблем, с которыми сталкивается ЮНИСЕФ в рамках своих обязанностей ВУТЬ, и содействовать созданию возможностей карьерного роста в ЮНИСЕФ.

iii. ЮНИСЕФ следует придавать первостепенное значение набору персонала для работы в условиях чрезвычайных ситуаций, создавая внутренний кадровый резерв / реестр развертывания должным образом подготовленных специалистов по координации действий в тематических блоках, которые могут быть оперативно направлены на места в целях устранения дефицита кадров.

iv. Чтобы помочь сделать значительный шаг вперед в эффективном наборе сотрудников на должности координаторов тематических блоков и специалистов по управлению информацией, ЮНИСЕФ также следует продолжать совершенствовать систему квалификационных требований к персоналу, отвечающему за координацию действий и управление информацией в тематических блоках, которые были разработаны в рамках глобальных тематических блоков.

v. ЮНИСЕФ следует уделять первоочередное внимание усилиям по оказанию поддержки в деле наращивания национального потенциала выполнения ведущей роли и координации действий в чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера по мере необходимости.

vi. ЮНИСЕФ следует укрепить свой потенциал в целях осуществления более систематического отслеживания и текущего контроля имеющихся ресурсов, включая людские ресурсы / кадровое обеспечение и финансирование, предоставляемые для координации работы в тематических блоках.

62. Рекомендация 3: В целях укрепления системы обеспечения подотчетности и освоения накопленного опыта ЮНИСЕФ следует использовать знания и опыт практической работы, полученные им в ходе выполнения роли ВУТЬ, а также в результате проведения оценок, подобных настоящей, с тем чтобы добиться осмысления того, каким образом тематические блоки могут быть адаптированы к меняющимся условиям реализации мер гуманитарного реагирования, и возглавить внесение изменений в методы работы МПК в порядке уточнения основополагающих принципов применения комплексно-тематического подхода.

а) ЮНИСЕФ следует выступать за обновление руководства по тематическим блокам, а также упорядочение и, по возможности, рационализацию процессов координации деятельности в тематических блоках в рамках проводимого МПК анализа тематических блоков и их будущего. Такая перестройка, имеющая исключительно важное значение с точки зрения повышения эффективности предоставления услуг пострадавшим группам населения, включает в себя обеспечение баланса между координационной

деятельностью и выполнением ведущей роли, отказ от требующих больших затрат времени процессов, которые в конечном итоге отвлекают от выполнения ведущей роли в тематических блоках в стратегическом плане и коллективного выполнения ведущей роли. С учетом опыта работы ЮНИСЕФ в качестве ВУТБ или одного из ВУТБ в любых усилиях по обновлению методов работы, предпринимаемых МПК, ему следует брать на себя ведущую роль.

б) В целях обеспечения того, чтобы члены тематических блоков могли надлежащим образом реагировать на рост и усложнение гуманитарных потребностей, ЮНИСЕФ следует продолжить систематически выступать в МПК за многолетнее планирование / финансирование обзоров гуманитарных потребностей / планов оказания гуманитарной помощи, усиление текущего контроля потребностей и программных мероприятий, включая вопросы обеспечения охвата и качества, и принятие мер по решению вопросов, связанных с прекращением или изменением уровня гуманитарных операций в рамках тематических блоков (например, посредством разработки руководящих принципов и/или записок по вопросам изменения уровня реагирования).

в) Директору-исполнителю ЮНИСЕФ следует не реже одного раза в год отчитываться о том, как ЮНИСЕФ выполняет свои обязанности ВУТБ, в том числе в плане обеспечения подотчетности старших руководителей по вопросам оказания поддержки членам тематических блоков, на совещании руководителей МПК и перед Исполнительным советом ЮНИСЕФ. В соответствующих случаях на основе опыта практической работы ЮНИСЕФ Директору-исполнителю / заместителю Директора-исполнителя / директору Управления программ чрезвычайной помощи следует также предлагать корректировки или новые идеи, связанные с ролью ВУТБ. Благодаря такому взаимодействию ЮНИСЕФ также подаст пример, которому могут последовать директора других учреждений, выполняющих роль ВУТБ.

д) ЮНИСЕФ следует выступать за уточнение концепции совместного выполнения ведущей роли со стороны МПК с целью достижения более четкого определения этой функции и ее последствий, особенно в плане обеспечения подотчетности (например, в области укомплектования штатов и применения концепции поставщика услуг последней инстанции).

е) ЮНИСЕФ следует выступать за то, чтобы МПК пересмотрел концепцию поставщика услуг последней инстанции с целью повышения ее прозрачности и обеспечения ее более последовательного применения (или отказа от ее применения), поскольку в настоящее время данная концепция скорее вносит неопределенность в процессы обеспечения подотчетности, нежели укрепляет их.

VI. Проект решения

Исполнительный совет

1. *принимает к сведению* ежегодный доклад о функции оценки в ЮНИСЕФ за 2021 год (E/ICEF/2022/17) и соответствующий ответ руководства (E/ICEF/2022/18);

2. *также принимает к сведению* доклад об оценке роли ЮНИСЕФ в качестве ведущего учреждения (или одного из ведущих учреждений) по тематическому блоку, его основные положения (E/ICEF/2022/19) и соответствующий ответ руководства (E/ICEF/2022/20).

Приложение

Оценка роли ЮНИСЕФ в качестве ведущего учреждения (или одного из ведущих учреждений) по тематическому блоку

1. Ввиду ограничений в отношении объема документа, текст доклада об оценке роли ЮНИСЕФ в качестве ведущего учреждения (или одного из ведущих учреждений) по тематическому блоку в настоящем приложении не приводится.
2. С полным текстом доклада на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте Управления оценки ЮНИСЕФ по адресу: www.unicef.org/evaluation/executive-board