

**Финансирование гуманитарных  
операций в системе Организации  
Объединенных Наций**

*Доклад подготовил  
Таданори Иномата*

**Объединенная инспекционная группа  
Женева, 2012 год**



**Организация Объединенных Наций**



**Финансирование гуманитарных  
операций в системе Организации  
Объединенных Наций**

*Доклад подготовил  
Таданори Иномата*

**Объединенная инспекционная группа**



**Организация Объединенных Наций  
Женева, 2012 год**



*Резюме***Финансирование гуманитарных операций в системе  
Организации Объединенных Наций  
JIU/REP/2012/11**

Данный обзор охватывает весь комплекс механизмов и источников финансирования гуманитарных операций в рамках системы Организации Объединенных Наций, сопоставляя или увязывая их цели, с тем чтобы ликвидировать пробелы и избежать дублирования. Его основные рекомендации призваны послужить рамочной основой для управления и стратегического планирования в области финансирования гуманитарных операций в организациях системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы повысить эффективность и укрепить подотчетность финансирования гуманитарной деятельности.

Обзор показал, что за последние годы условия и контекст финансирования гуманитарной деятельности изменились. Он выявил ряд важных тенденций, таких как значительное увеличение доли гуманитарной помощи в общем объеме ОПР; сосредоточение ОПР и гуманитарной помощи в странах с нестабильной обстановкой и/или подверженных стихийным бедствиям; рост объема ресурсов, выделяемых на предупреждение бедствий и обеспечение готовности, хотя и в гораздо меньших масштабах; растущая обеспокоенность по поводу привлечения денежных средств для финансирования не только усилий по спасению жизни и обеспечению защиты, но и деятельности по скорейшей ликвидации последствий и восстановлению для пострадавшего населения; увеличение числа инструментов финансирования гуманитарных операций; сокращение резервирования ресурсов через введение объединенных механизмов финансирования; появление альтернативных каналов обращения за помощью вне процесса гуманитарных призывов Организации Объединенных Наций.

С учетом важных извлеченных уроков и, в меньшей степени, результатов критической оценки и ревизии после цунами в Индийском океане и кризиса в Дарфуре был проведен ряд ключевых реформ гуманитарной деятельности. Они включали программу реформирования гуманитарной деятельности, предложенную Координатором чрезвычайной помощи в 2005 году; последнюю из программ преобразований МПК; инициативу добросовестного гуманитарного донорства (ДГД) и создание рядом ключевых доноров Общего гуманитарного фонда (ОГФ). Целям укрепления системы гуманитарной деятельности и ее финансирования были посвящены несколько резолюций Генеральной Ассамблеи. Двумя ключевыми элементами реформы гуманитарной деятельности, имеющими решающее значение для повышения эффективности ее финансирования, являются расширение Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ), с тем чтобы он стал одним из основных общесистемных инструментов оперативного финансирования, а также кластерный подход.

Обзор выявил ряд примеров передовой практики, которая помогла повысить оперативность, предсказуемость, согласованность и эффективность финансирования гуманитарной деятельности, например, СЕРФ на глобальном уровне и фонды реагирования на чрезвычайные ситуации (ЕРФ) и ОГФ на страновом уровне. Кроме того, рядом учреждений были созданы свои собственные эффективные механизмы для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации в ожидании поступления финансирования из СЕРФ и/или от доноров. Также перспективным является введение рядом учреждений (ВПП и МФСР) страхования на основе индекса погодных условий. Инспектор отметил примеры передовой практики смягчения негативных последствий резервно-

го финансирования в ряде стран, таких как Судан, где доноры воздерживаются от жесткого резервирования своих взносов в многосторонние донорские фонды, такие как ОГФ и ЕРФ, в обмен на свое участие в разработке общих планов и конкретных проектов гуманитарной деятельности.

Однако для нынешней системы гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций по-прежнему характерно отсутствие межправительственного механизма регулирования работы рамочной системы стратегического управления и планирования гуманитарного реагирования и уменьшения опасности бедствий. Соперничество в вопросах финансирования, разрозненные усилия по сбору средств и отсутствие единого механизма управления существующими финансовыми инструментами чреваты негативными последствиями для мобилизации и распределения ресурсов на гуманитарные операции на основе объективных оценок, а на эффективности нынешней системы финансирования сказывается отсутствие межправительственного вспомогательного органа для обеспечения общесистемной координации, который отражал бы коллективную волю государств-членов.

Кроме того, хотя существует ряд многообещающих примеров передовой практики, они до сих пор не получили более широкого и последовательного признания.

Как следствие, основные потребности в финансировании гуманитарной деятельности удовлетворяются лишь частично, непоследовательно и непредсказуемо. Практика оценки потребностей на основе широко согласованных и объективных показателей внедряется медленно. Из-за разрыва в оказании гуманитарной помощи и помощи в целях развития другие приоритеты, такие как создание потенциала и быстрое восстановление источников средств к существованию, остаются без внимания или не обеспечиваются достаточными ресурсами по линии помощи в целях развития. Инспектор указывает на необходимость более целостного подхода к подготовке программ, который охватывал бы весь спектр помощи системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, с тем чтобы избежать пробелов в финансировании. В качестве примеров передовой практики в этой области Инспектор отметил увеличение числа комплексных стратегических рамок (КСР) в комплексных миротворческих миссиях, а также план работы в Судане, в котором гуманитарная помощь объединена с помощью в целях развития.

В ходе обзора было также отмечено увеличение числа инструментов финансирования. Хотя сам этот факт является положительным, эти инструменты не всегда используются согласованно и совместно, что увеличивает риск дублирования и неэффективности. Инспектор обнаружил, что использование различных многосторонних донорских механизмов финансирования в дополнение к традиционным механизмам целевых фондов для решения различных задач – от оказания чрезвычайной помощи до восстановления, развития и реконструкции – порой приводит к неравномерному распределению и дублированию выделения ресурсов между секторами. Одной из проблем было сочтено наличие различных многосторонних донорских целевых фондов (МДЦФ) и механизмов объединенного финансирования в одной стране. Тематические исследования по Гаити и Судану показали, что помимо финансирования, обеспечиваемого по линии растущего числа МДЦФ Организации Объединенных Наций, управляемых разными распорядителями фондов, существует финансирование и по линии МДЦФ, управляемых Всемирным банком, а также фондов мира и стабилизации, управляемых Департаментом по политическим вопросам (ДПВ) Организации Объединенных Наций. По мнению Инспектора, необходимо прилагать больше усилий для совместного планирования деятельности этих различных механизмов финансирования, управления ею и представления отчетности.

Проведенный комплексный обзор показал, что большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся финансированием гуманитарной деятельности, имеют отличные друг от друга мандаты; различные процедуры и механизмы финансирования; совершенно разные операционные процедуры, а также большие различия в институциональной политике и процедурах. Существующая система отслеживания финансовых ресурсов не позволяет составить точную и полную картину всего получаемого финансирования. Инспектор обнаружил, что существует возможность создания общей базы данных по гуманитарной деятельности на местах. Кроме того, практика мониторинга, оценки и отчетности по использованию финансовых инструментов дает смешанную картину подотчетности по разным учреждениям; отчетность зачастую представляется выборочно, а не с охватом всей страны и отражением результатов; а также не проводится совместная оценка механизмов объединенного финансирования. Наконец, основные рекомендации предыдущих ревизий и оценок, таких как доклад по цунами Группы внешних ревизоров (ГВР) Организации Объединенных Наций, до сих пор не выполнены.

Инспектор пришел к выводу о том, что существует необходимость в более предсказуемом финансировании усилий по координации основной гуманитарной деятельности за счет регулярного бюджета, в частности координационных услуг УКГВ; финансирование гуманитарной деятельности должно планироваться на более длительную перспективу; краткосрочное финансирование должно быть лучше увязано с долгосрочным финансированием; негативные последствия резервирования должны быть смягчены; и настоятельно необходимо выработать единые процедуры проведения конференций по вопросам гуманитарной помощи и восстановления.

В докладе содержится восемь ключевых стратегических рекомендаций, призванных обеспечить более совершенные рамки управления и стратегического планирования для финансирования гуманитарных операций в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Шесть адресованных Генеральному секретарю рекомендаций призваны а) обеспечить, чтобы процесс ПСД стал инструментом обеспечения стратегических рамок финансового планирования, что позволит всем гуманитарным организациям, использующим общие оценки потребностей на основе объективных показателей, мобилизовывать и выделять надлежащие ресурсы на своевременной, предсказуемой и устойчивой основе и удовлетворять весь комплекс потребностей пострадавших от бедствий стран, особенно подверженных стихийным бедствиям стран и стран с нестабильной обстановкой (рекомендация 1); б) расширить представление отчетности и повысить транспарентность и подотчетность при использовании военных ресурсов, предоставленных в качестве крайней меры для помощи пострадавшему населению (рекомендация 2); в) создать продуманные и беспристрастные процессы и процедуры созыва и проведения конференций по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению (рекомендация 4); г) выработать общесистемные руководящие принципы создания, пополнения и использования фондов и резервов для чрезвычайной помощи и восстановления (рекомендация 5); д) способствовать созданию согласованных комплексных баз данных по гуманитарной деятельности на страновом уровне (рекомендация 7); и е) поддержать создание совместных подразделений по управлению МДЦФ в каждой стране (рекомендация 8).

**Рекомендации для рассмотрения Генеральной Ассамблеей**

Для предотвращения или смягчения негативных последствий резервирования ресурсов Генеральной Ассамблее следует поручить Генеральному секретарю при поддержке МПК представить предложение по своду принципов передовой практики финансирования гуманитарной деятельности, поощряющих гибкое резервирование и совместный подход, с учетом передовой практики использования открытых для всех и основанных на программах механизмов руководства и управления ОГФ на страновом уровне и опыта осуществления инициативы добросовестного гуманитарного донорства (рекомендация 3).

Для повышения эффективности гуманитарной деятельности Генеральной Ассамблее на основе доклада Генерального секретаря следует принять политику в области наращивания потенциала в интересах оказания странам, пострадавшим от бедствий, помощи в подготовке национальных программ страхования на случай бедствий, с учетом новаторской работы, начатой МБР, МФСР, ПАОЗ, ПРООН, ВПП и ВОЗ (рекомендация 6).

## Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме .....		iii
Сокращения .....		ix
I. Введение .....	1–15	1
А. Цель и рамки .....	3–7	1
В. Методология и ограничения .....	8–15	2
II. Динамика финансирования гуманитарной деятельности в Организации Объединенных Наций .....	16–40	4
А. Координация финансирования гуманитарной деятельности .....	16–28	4
В. Финансирование гуманитарных операций .....	29–40	7
III. Последние тенденции в глобальном финансировании гуманитарной деятельности .....	41–72	10
А. Неуклонное увеличение числа бедствий .....	41–43	10
В. Усложнение системы осуществления гуманитарной деятельности .....	44–45	11
С. Увеличение числа участников гуманитарной деятельности и финансовых инструментов .....	46–50	12
Д. Тенденции изменения глобальных потоков гуманитарных ресурсов .....	51–72	13
IV. Система руководства финансированием гуманитарной деятельности .....	73–121	19
А. Обеспечение предсказуемого финансирования для координации основной гуманитарной деятельности .....	75–79	20
В. Более долгосрочное планирование финансирования гуманитарной деятельности .....	80–96	22
С. Увязка долгосрочного и краткосрочного финансирования .....	97–105	27
Д. Усилия по преодолению негативного воздействия резервирования взносов .....	106–116	30
Е. Разработка единых процедур проведения конференций по вопросам гуманитарной помощи и восстановления .....	117–121	32
V. Управление инструментами финансирования гуманитарной деятельности .....	122–168	34
А. Система стратегического управления .....	122–123	34
В. Анализ основных финансовых инструментов .....	124–154	34
С. Системы страхования .....	155–157	42
Д. Финансирование общего гуманитарного вспомогательного обслуживания .....	158–168	43

VI.	Отчетность, мониторинг и оценка .....	169–196	47
A.	Финансовая отчетность, мониторинг и оценка .....	169–176	47
B.	Ревизия и оценка .....	177–182	49
C.	Неизрасходованные остатки и непогашенные обязательства .....	183–188	50
D.	Обмен информацией и общая база данных по финансированию гуманитарной деятельности .....	189–193	52
E.	Финансовая подотчетность .....	194–196	53

Приложения

I.	Обзор действий, предпринятых участвующими организациями в связи с рекомендациями ОИГ [Полный набор приложений см. соответствующую подборку статистических материалов на веб-сайте ОИГ] .....		55
----	--	--	----

## Сокращения

АБР	Азиатский банк развития
АКК	Административный комитет по координации
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
БПКВ	Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению (ПРООН)
БР	Быстрое реагирование (дотационный сегмент СЕРФ)
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВПЛ	Внутренне перемещенное лицо
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВСГО	Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны в целях поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях
ВСООНК	Вооруженные силы Организации Объединенных Наций по поддержанию мира на Кипре
ВССГ	Водоснабжение, санитария и гигиена
ГВР	Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций
ГПП	Глобальная гуманитарная помощь
ГООНВР	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
ГСГ	Гуманитарная страновая группа
ДГВ	Департамент по гуманитарным вопросам
ДГД	Добросовестное гуманитарное донорство
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира
ДПВ	Департамент по политическим вопросам
ДПП	Департамент полевой поддержки
ЕРРФ	Фонд для принятия чрезвычайных ответных мер
ЕРФ	Фонд реагирования на чрезвычайные ситуации или Расширенный фонд гуманитарного реагирования
ЗСПГС	Заместитель Специального представителя Генерального секретаря
КАСПАР	Резерв и реестр кандидатов для проведения согласованной оценки (МПК)
КВУУ	Комитет высокого уровня по вопросам управления

КГВ	Координатор по гуманитарным вопросам
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КР	Координатор-резидент
КСП	Комплексный стратегический план
КСР	Комплексные стратегические рамки
КСР ООН	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (ранее АКК)
КСР ОЭСР	Комитет содействия развитию (ОЭСР)
КСЧС	Кластер связи в чрезвычайных ситуациях
КЧП	Координатор чрезвычайной помощи
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МБР	Межамериканский банк развития
МДУОСБ	Программа Организации Объединенных Наций для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий (1990–1999 годы)
МДЦФ	Многосторонний донорский целевой фонд
МККК	Международный комитет Красного Креста
МОМ	Международная организация по миграции
МООНВС	Миссия Организации Объединенных Наций в Судане
МООНСГ	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити
МОТ	Международная организация труда
МПВ	Международная платформа восстановления
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
МПЦФ	Многopартнерский целевой фонд
МСКИУ	Международная сеть по проблемам конфликтов и уязвимости (вспомогательный орган КСР ОЭСР)
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном секторе
МСУОБ	Международная стратегия уменьшения опасности бедствий
МСФ	Организация "Врачи без границ"
МСЧС	Межучрежденческая связь в чрезвычайных ситуациях
МСЭ	Международный союз электросвязи
МУПР	Механизм управления погодными рисками
МФОКК и КП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МФУ	Международные финансовые учреждения
НПО	Неправительственная организация
НЧС	Недофинансируемая чрезвычайная ситуация (дотационный сегмент СЕРФ)
ОГФ	Общий гуманитарный фонд
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ООН-ГВКоорд	Координация действий гражданских и военных властей в рамках гуманитарных операций Организации Объединенных Наций
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
ОПДГ	Общий план действий в гуманитарной области
ОПМ	Операции по поддержанию мира
ОППП	Оценка потребностей в постконфликтный период
ОППП/РП	Рамочная программа оценки потребностей и восстановления в постконфликтный период
ОПР	Официальная помощь в целях развития
ОСО	Общая страновая оценка
ОЦМТС ООН	Объединенный центр материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПБО	Проекты с быстрой отдачей
ПКПМ	Процесс комплексного планирования миссий
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПСД	Процесс принятия призывов к совместным действиям
РДР	Разоружение, демобилизация и реинтеграция
РПООНПР	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
РСБ	Реформа сектора безопасности
СГВПООН	Служба гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций
СГООН	Страновая группа Организации Объединенных Наций
СЕРФ	Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации
СМВ	Субфонд миростроительства и восстановления
СПГС	Специальный представитель Генерального секретаря

СУГП	Система управления гуманитарными поставками (ПАОЗ)
СФЕРА	Специальный фонд для деятельности по оказанию чрезвычайной помощи (ФАО)
СФК	Служба финансового контроля УКГВ
СЭФ	Субфонд экстренного финансирования
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
УКОР	Управление по координации оперативной деятельности в целях развития
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФАПВР	Фонд авансирования прямых вспомогательных расходов
ФВП	Фонд восстановления и примирения
ФОМ	Фонд оперативных мер (МОТ)
ФОС	Механизм фонда оборотных средств (ВПП)
ФЧП	Фонд для чрезвычайных программ (ЮНИСЕФ)
ХРПД	Хиогская рамочная программа действий
ЦГИ	Центр гуманитарной информации
ЦГОП	Целевая группа по оценке потребностей
ЭКОСОС	Экономический и Социальный Совет
ЮНАМИД	Смешанная операция Африканского союза – Организации Объединенных Наций в Дарфуре
ЮНДРО	Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСДР	Межучрежденческий секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

## I. Введение

1. Объединенная инспекционная группа (ОИГ) включила эту тему в свою программу работы на 2010 год по предложению Управления служб внутреннего надзора (УСВН).

2. Финансирование и стратегическое планирование оперативной деятельности являются одной из основных тем, интересующих ОИГ. Ряд недавних докладов по данной тематике был посвящен воздействию добровольных взносов на осуществление программ<sup>1</sup>; политику и процедуры управления целевыми фондами<sup>2</sup>; и координацию и сотрудничество гуманитарных операций в рамках системы Организации Объединенных Наций<sup>3</sup>. При подготовке настоящего доклада учитывались результаты этих исследований.

### A. Цель и рамки

3. Цель данного обзора состоит в рассмотрении всего комплекса механизмов и источников финансирования гуманитарных операций в рамках системы Организации Объединенных Наций и сопоставлении или увязке их целей, с тем чтобы ликвидировать пробелы и избежать дублирования. Обзор призван предоставить организациям системы Организации Объединенных Наций рамочную основу для согласованного и подотчетного управления и стратегического планирования финансирования гуманитарных операций в целях повышения потенциала системы с точки зрения оказания населению пострадавших от стихийных бедствий стран необходимой и достаточной помощи на гарантированной основе.

4. В докладе также рассматриваются:

а) действенность, эффективность, предсказуемость, своевременность и подотчетность гуманитарного финансирования, предоставляемого в рамках системы Организации Объединенных Наций, с целью выявления возможностей оптимизации текущей политики, механизмов и практики;

б) проблема выявления и оценки передовой практики как учреждений, так и государств-членов в области гуманитарного финансирования, а также эффективного использования этой передовой практики.

5. Рамки обзора охватывают финансирование гуманитарной деятельности или операций, осуществляемых через систему Организации Объединенных Наций.

6. Гуманитарные операции не ограничиваются той деятельностью, которая проводится во время кризисов или бедствий, а охватывают более длительный период. Инспектор напоминает, что ОИГ дала следующее определение: "гуманитарная помощь оказывается жертвам стихийных бедствий и антропогенных катастроф, включая сложные чрезвычайные ситуации, на краткосрочной и долгосрочной основе"<sup>4</sup>. Для целей настоящего обзора Инспектор также учитывал

<sup>1</sup> JIU/REP/2007/1.

<sup>2</sup> JIU/REP/2010/7.

<sup>3</sup> JIU/REP/95/9, JIU/REP/97/3, JIU/REP/2006/5, JIU/NOTE/2008/3 и JIU/REP/2009/9.

<sup>4</sup> Франческо Меццалама, "Осуществление программ оказания гуманитарной помощи силами партнеров-исполнителей", JIU/REP/97/3, пункт 8.

следующее определение, принятое в 2003 году на Международном совещании по добросовестному гуманитарному донорству (МСДГД):

"для спасения жизней, облегчения страданий и сохранения человеческого достоинства во время и после антропогенных кризисов и стихийных бедствий, а также для предупреждения и повышения готовности к возникновению таких ситуаций"<sup>5</sup>.

7. Приведенное выше определение предполагает, что финансирование гуманитарной деятельности охватывает не только непосредственно спасательные операции, но и начальные этапы деятельности по ликвидации последствий, с тем чтобы восстановить и стабилизировать источники средств к существованию. При проведении своего обзора Инспектор исходил из этого определения. Данный подход соответствует определениям "гуманитарной помощи" и "чрезвычайных ситуаций", принятым соответственно Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)<sup>6</sup> и Всемирной продовольственной программой (ВПП)<sup>7</sup>.

## **В. Методология и ограничения**

8. Настоящее исследование ОИГ проводилось в период с мая 2010 года по май 2012 года. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также с ее внутренними процедурами работы при подготовке настоящего доклада использовался диапазон методов, включая проведение предварительного аналитического обзора, анкетирования, бесед, поездок на места и углубленного финансового анализа. Участвующим организациям были разосланы подробные анкеты. На основе полученных ответов Инспектор провел беседы с должностными лицами участвующих организаций, а также запросил мнения ряда других международных организаций, неправительственных организаций (НПО), а также представителей и должностных лиц государственных органов, которые занимались ликвидацией последствий стихийных бедствий и уменьшением их опасности, включая национальные ревизионные органы. Инспектор провел беседы с сотрудниками соответствующих гуманитарных организаций и донорами в Риме, Женеве, Нью-Йорке, Брюсселе, Париже, Каире, Лондоне, Осло, Токио, Кобэ и Бангкоке. В дополнение к аналитическим обзорам были проведены тематические исследования на Гаити и в Судане, включая выезды на места<sup>8</sup> в Хартум, Порт-о-Пренс и Леоган (Гаити). Со справочной информацией и данными, собранными в ходе обзора, можно ознакомиться на веб-сайте ОИГ<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Более подробную информацию см. Good Humanitarian Donorship, "Principles and good practice of humanitarian donorship," (June 2003), по адресу: <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>.

<sup>6</sup> DCD/DAC (2010)40/REV1, 12 ноября 2010 года. См. также глоссарий КСР ОЭСР по адресу: [http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_46181892\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html).

<sup>7</sup> Решение WFP/2005/EB.1/2 Исполнительного совета ВПП от 2 февраля 2005 года и ВПП, Определение чрезвычайных ситуаций, WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1, пункт 22, <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp043676.pdf>.

<sup>8</sup> Информация, собранная в Судане, является ограниченной, поскольку Инспектор посетил лишь Хартум и не смог посетить Дарфур и Южный Судан.

<sup>9</sup> <http://www.unjiu.org>.

9. В июле 2011 года в Женеве Инспектор провел совещание по принципу "мозговой атаки" с участием экспертов и специалистов из государств-членов и организаций системы Организации Объединенных Наций для обсуждения предварительных выводов и заключений.

10. Хотя сроки проведения этого исследования ОИГ совпали с пятилетней оценкой Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ) и с проводившейся Управлением по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) оценкой работы общих гуманитарных фондов (ОГФ) в Центральноафриканской Республике (ЦАР), Демократической Республике Конго (ДРК) и Судане, Инспектор стремился избежать дублирования этих оценок и учел их выводы и заключения при проведении данного обзора. Участвующим организациям было предложено высказать свои замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при подготовке его окончательного варианта.

11. Проведение обзора ограничивалось наличием данных. Поскольку в Комитете содействия развитию (КСР) ОЭСР имелись лишь предварительные и неполные данные за 2010 год, Инспектор использовал данные за этот период Службы финансового контроля (СФК) УКГВ, хотя и отдавал себе отчет в том, что эта информация может быть неточной, поскольку СФК опирается, прежде всего, на добровольную отчетность доноров, учреждений и организаций, занимающихся гуманитарной деятельностью.

12. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был доработан после консультаций между инспекторами ОИГ как до, так и после получения замечаний участвующих организаций, с тем чтобы взвесить предлагаемые в нем выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

13. Для облегчения работы с докладом, выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении I приводится таблица с указанием того, представляется этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице отмечены те рекомендации, которые актуальны для каждой из организаций, и указано, требуется ли для их выполнения решение руководящего или директивного органа, или же меры по ним могут быть приняты административным руководителем организации.

14. Инспектор выражает свою признательность всем, кто оказал ему содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

15. Инспектор также выражает свою признательность правительству Норвегии, которое внесло щедрый взнос в бюджет Группы для поддержки проведения этого обзора, дополнив тем самым обычно скудные ресурсы, имеющиеся в распоряжении Группы для проведения обзоров общесистемных вопросов.

## **II. Динамика финансирования гуманитарной деятельности в Организации Объединенных Наций**

### **A. Координация финансирования гуманитарной деятельности**

#### **Центральная роль Организации Объединенных Наций**

16. Первыми резолюциями Генеральной Ассамблеи, предусматривающими оказание Организацией Объединенных Наций гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий, являются резолюции 2034 (XX) от 7 декабря 1965 года и 2435 (XXIII) от 19 декабря 1968 года, принятые на основе работы, проделанной Экономическим и Социальным Советом. Они предусматривают оказание международной помощи, охватывающей не только чрезвычайную помощь, но и восстановление, реконструкцию и предупреждение бедствий и смягчение их последствий в пострадавших странах.

17. Затем, в связи с серией крупных стихийных бедствий, в частности, в начале 1970-х годов, Генеральная Ассамблея своей резолюцией 2816 (XXVI) от 14 декабря 1971 года создала Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО), а в 1971 году учредила должность Координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий для содействия обеспечению широкого консультирования правительств по системам раннего предупреждения, планированию на случай стихийных бедствий и созданию резервного потенциала для оперативного реагирования на стихийные бедствия. ЮНДРО должно было стать координатором усилий по ликвидации последствий стихийных бедствий и обеспечению готовности в рамках системы Организации Объединенных Наций. В ответ на чрезвычайные ситуации, связанные с природными бедствиями или масштабными катастрофами, оно обращалось к международному сообществу со специальными призывами об оказании добровольной помощи. С ЮНДРО была тесно связана деятельность Программы Организации Объединенных Наций для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ) (1990–1999 годы).

18. До 1991 года ЮНДРО служило важнейшей организационной структурой для обеспечения координации в рамках системы Организации Объединенных Наций. Однако в связи с крупными стихийными бедствиями и чрезвычайными ситуациями создавались различные специальные структуры, в том числе Управление по чрезвычайным операциям в Эфиопии, являвшееся консорциумом под эгидой Организации Объединенных Наций. Создание этих структур указывало на необходимость создания Организацией Объединенных Наций более четкого механизма координации действий заинтересованных учреждений.

19. За последние годы в финансировании гуманитарной деятельности произошли крупные изменения, призванные обеспечить более своевременное и гибкое финансирование гуманитарных потребностей как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. В 1991 году в связи с увеличением числа сложных чрезвычайных ситуаций Генеральная Ассамблея приняла историческую резолюцию 46/182, призывающую Организацию Объединенных Наций играть "главную и уникальную роль" в обеспечении руководства усилиями международного сообщества по поддержке пострадавших стран и координации этих усилий. В приложении к резолюции содержится согласованный набор принципов, а также предусмотрена организационная структура и механизм укрепления

координации оказания чрезвычайной гуманитарной помощи в рамках системы Организации Объединенных Наций, что включает руководящие принципы гуманитарной помощи, предупреждение, обеспечение готовности и резервный потенциал – в том числе механизмы чрезвычайного финансирования и меры быстрого реагирования.

20. В резолюции также определены обязанности Координатора чрезвычайной помощи (КЧП), предусмотрено создание Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) и процесса подготовки принятия призывов к совместным действиям (ПСД) и СЕРФ, механизма обеспечения денежной наличности, с тем чтобы гарантировать быстрое и скоординированное реагирование организаций системы Организации Объединенных Наций. Как КЧП, так и координатор-резидент/координатор по гуманитарным вопросам по существу отвечают за координацию оказания чрезвычайной помощи заинтересованными организациями, а также за содействие, в сотрудничестве с ними, быстрому и плавному переходу от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и развитию. В 1992 году ЮНДРО было включено в Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ), предшественник УКГВ. Директор Межучрежденческого секретариата Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (ЮНИСДР), заменившего секретариат МДУОСБ, был также подчинен КЧП, заместителю Генерального секретаря по гуманитарным вопросам.

#### **Расширение гуманитарной деятельности**

21. Деятельность этих органов, а также оперативных организаций зависит от традиционных источников финансирования, каковыми в основном являются добровольные взносы. Для существующей финансовой системы характерны зависимость от доноров, отсутствие упреждающих мер и достаточных ресурсов и координации. Такая ситуация обусловлена расширением гуманитарной деятельности в рамках системы Организации Объединенных Наций. Как предусмотрено в резолюции 46/182, организациям и органам системы Организации Объединенных Наций следует продолжать удовлетворять просьбы об оказании чрезвычайной помощи в рамках своих соответствующих мандатов. Большинство гуманитарных организаций и организаций по вопросам развития были созданы и укреплены структуры принятия мер в чрезвычайных ситуациях. В целях расширения своих оперативных возможностей быстрого и скоординированного реагирования на чрезвычайные ситуации соответствующие руководящие органы могут анализировать и создавать свои механизмы резервного и другого чрезвычайного финансирования. Эти возможности включали проведение оценки чрезвычайных секторальных потребностей и поддержку деятельности на местах с предусмотренной увязкой между срочными операциями в чрезвычайных ситуациях и усилиями по социально-экономическому восстановлению.

22. Напротив, роль финансирования КЧП ограничивается начальным резервным финансированием действий других организаций в ответ на чрезвычайные ситуации; оно не распространяется на усилия по социально-экономическому восстановлению.

#### **Использование военных ресурсов и средств гражданской обороны**

23. С начала 1990-х годов в случае стихийных бедствий весьма часто стали использоваться военные ресурсы. В 1994 году были первоначально разработаны, а в 2007 году пересмотрены принятые в Осло Руководящие принципы использования военных ресурсов и средств гражданской обороны; в 2003 году были приняты Руководящие принципы использования военных ресурсов и

средств гражданской обороны в целях поддержки гуманитарной деятельности Организации Объединенных Наций в сложных чрезвычайных ситуациях (Руководящие принципы ВСГО). Принятие этих руководящих принципов способствовало беспрецедентному задействованию в 2005 году вооруженных сил и военных ресурсов для поддержки гуманитарного реагирования на цунами в Индийском океане, а также использованию военных ресурсов для защиты гражданских лиц в других крайних и исключительных случаях и создания условий и поддержки оказания гуманитарной помощи в сложных чрезвычайных ситуациях.

24. Подчеркнув сугубо гражданский характер гуманитарной помощи в своей резолюции 66/119, Генеральная Ассамблея в то же время признала, что для поддержки оказания гуманитарной помощи может потребоваться привлечь военные силы и средства.

25. С 1999 года Совет Безопасности занимался разработкой всеобъемлющих рамок для актуализации вопросов защиты гражданского населения при планировании миротворческих миссий и стремился обеспечить более эффективную защиту, в частности, в своих резолюциях 1265 (1999) и 1894 (2009) и своей памятной записке о защите гражданских лиц в вооруженном конфликте (см. S/PRST/2009/1, приложение). Совет Безопасности учредил неофициальную группу экспертов по защите гражданских лиц, в рамках которой КЧП и представители гуманитарных учреждений регулярно высказывают свои мнения относительно мандата развертываемых миссий, с тем чтобы предусмотреть защиту гражданских лиц при оказании гуманитарной помощи.

26. В мандатах почти всех миротворческих миссий предусмотрена защита гражданского населения. В мандатах ВСООНК и МООНСГ конкретно предусмотрено оказание гуманитарной помощи. Их контингенты тесно сотрудничают с различными гуманитарными кластерами, в том числе в вопросах охраны и материально-технического обеспечения на местах. В сложных чрезвычайных ситуациях контингенты и сотрудники по гражданским вопросам могут заниматься защитой уязвимых групп населения, таких как женщины и дети; стабилизацией обстановки в плане безопасности; борьбой с гендерным насилием; созданием безопасных условий, включая содействие оказанию правовой защиты; осуществлением проектов с быстрой отдачей (ПБО) для укрепления доверия со стороны местного населения; противоминной деятельностью; содействием оказанию гуманитарной помощи и предоставлением средств, способствующих ее пропаганде и оказанию; возвращением ВПЛ и беженцев; поддержкой национальных учреждений, занимающихся вопросами разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) и реформированием сектора безопасности (РСБ).

27. Без использования инженерных и материально-технических возможностей контингентов также не обойтись в случаях, когда такие возможности отсутствуют на месте. Значительная часть оперативных расходов Организации Объединенных Наций на деятельность по поддержанию мира и соответствующих должностей гражданских сотрудников приходится на подразделения, занимающиеся защитой гражданского населения (см. анализ в главе VI ниже), но Организация пока не отработала порядок действий, который обеспечивал бы эффективное и активное использование этих военных ресурсов для проведения гуманитарных операций при соблюдении принципов координации действий между гражданскими и военными и без создания барьера между военными и гражданскими оперативными компонентами.

28. Таким образом, диверсификация и специализация гуманитарной и другой смежной деятельности дополнительно усложняют задачу централизованной координации деятельности гуманитарной системы Организации Объединенных Наций.

## **В. Финансирование гуманитарных операций**

29. Финансирование выполнения Организацией Объединенных Наций основной координационной функции отчасти обеспечивается за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Что касается финансирования ЮНДРО и его преемников ДГВ и УКГВ, которые подчиняются КЧП, то их расходы на основную деятельность покрываются за счет регулярного бюджета и нецелевых внебюджетных взносов. С 1990 года объем ресурсов регулярного бюджета, используемых Организацией Объединенных Наций на деятельность по вопросам прав человека и гуманитарным вопросам, возрос с 83,1 млн. долл. США (т.е. 3,9% от общего объема бюджета Организации Объединенных Наций) в двухгодичном периоде 1990–1991 годов до 326,6 млн. долл. США (т.е. 6,3%) в двухгодичном периоде 2010–2011 годов. Тем не менее эти ресурсы представляют собой менее 2% от общего объема ресурсов, израсходованных из регулярного бюджета и внебюджетных источников на деятельность Организации Объединенных Наций в гуманитарной области<sup>10</sup>.

30. Финансовые средства и обязательства, мобилизованные в рамках процесса ПСД и срочных призывов, увеличились с 2,1 млрд. долл. США в 1992 году<sup>11</sup> до 7,9 млрд. долл. США в 2010 году<sup>12</sup>. Однако призывы готовились в связи с каждой конкретной чрезвычайной ситуацией. Реакция со стороны доноров, обусловленная геополитическими соображениями и двусторонними отношениями, варьировалась в зависимости от пострадавшей страны, сектора и этапа чрезвычайной ситуации. Хотя процесс подготовки призывов шел снизу вверх, опираясь на оценки стратегических потребностей и планирование, проводимые гуманитарными страновыми группами/страновыми группами Организации Объединенных Наций (ГСГ/СГООН) по кластерам на местах, учреждениями были разработаны пакеты материалов по отдельным призывам для целей сбора средств, с тем чтобы привлечь внимание к донорам. Так называемая "проектизация" различных проектов по кластерам и секторам затрудняет интеграцию межсекторальных целей и программ между секторами.

31. Например, после критики деятельности гуманитарных организаций в условиях кризиса в Руанде<sup>13</sup> было предложено несколько инициатив по повышению эффективности и подотчетности гуманитарной деятельности. В июне 2003 года основные гуманитарные доноры одобрили принципы и передовую практику предоставления гуманитарной донорской помощи (Добросовестное-гуманитарное донорство (ДГД))<sup>14</sup>, в которых подтвердили, что гуманитарная

<sup>10</sup> JIU, *Background Materials on the 2012 Review of Humanitarian Financing, 2013, Annex III*, по адресу: <http://www.unjiu.org/>, далее "Background Materials".

<sup>11</sup> ОСНА, *ОСНА on Message – Consolidated Appeals Process*, June 2010.

<sup>12</sup> См. [fts.unocha.org](http://fts.unocha.org).

<sup>13</sup> См. S/1999/1257, *Доклад о независимом расследовании деятельности Организации Объединенных Наций в период геноцида в Руанде в 1994 году*, 15 декабря 1999 года, стр. 3.

<sup>14</sup> В июне 2003 года эти принципы были одобрены Германией, Австралией, Бельгией, Канадой, Европейской комиссией, Данией, Соединенными Штатами, Финляндией, Францией, Ирландией, Японией, Люксембургом, Норвегией, Нидерландами, Великобританией, Швецией и Швейцарией. В настоящее время в группу Добросовестного гуманитарного донорства входят 37 членов.

деятельность должна руководствоваться принципами гуманности, беспристрастности, нейтральности и независимости, и изложили общие принципы для финансирования гуманитарной деятельности, в частности предложили "стремиться к обеспечению гибкого и своевременного финансирования [...] соответственно потребностям и на основе их оценки"<sup>15</sup>.

32. После цунами в Индийском океане в декабре 2004 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 59/279 от 19 января 2005 года подчеркнула необходимость не ограничиваться предоставлением чрезвычайной помощи и поддерживать среднесрочные и долгосрочные усилия по восстановлению, реконструкции и уменьшению опасности, а также содействовать сотрудничеству между множеством различных заинтересованных сторон и гуманитарными учреждениями и организациями. Всемирная конференция по уменьшению опасности бедствий, проходившая в Кобэ, Япония, в январе 2005 года, приняла Хиогскую рамочную программу действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин (ХРПД), межправительственный консенсус относительно механизма интеграции всех этапов принятия мер в случае стихийных бедствий и уменьшения опасности бедствий при расширенном участии и взаимодействии с механизмами и структурами в области развития для уменьшения опасности бедствий и принятия мер.

33. Во всеобъемлющем обзоре опыта гуманитарной деятельности системы Организации Объединенных Наций по реагированию на чрезвычайные ситуации и уменьшению опасности бедствия в связи с цунами в Индийском океане<sup>16</sup>, ОИГ указала на структурные недостатки глобальной гуманитарной системы и предложила рекомендации, призывающие к созданию комплексной системы руководства, планирования и управления для решения вопросов финансирования и управления целевыми фондами и внебюджетными целевыми фондами и расходов на их поддержку.

34. Генеральная Ассамблея приняла к сведению и приветствовала доклад Группы и другие доклады, а также соответствующие усилия по анализу и оценке уроков, извлеченных из опыта операций в связи с цунами, в целях обеспечения большей скоординированности и эффективности мер реагирования на бедствия и последующей деятельности по восстановлению<sup>17</sup>.

35. С тех пор в дополнение к внедрению принципов ДГД, а также с учетом опыта, накопленного в связи с цунами в Индийском океане и другими кризисами, например, в Дарфуре, система Организации Объединенных Наций по инициативе КЧП, который привлекает МПК и его членов к процессу оценки и реформ, приняла ряд мер по проведению реформы. По результатам обзора мер реагирования на гуманитарные ситуации, независимого обзора, запрошенного КЧП в 2005 году<sup>18</sup>, были представлены рекомендации относительно достаточности, своевременности и гибкости финансирования реагирования на существующие и новые чрезвычайные ситуации, включая проблемы жесткого резервирования и "забытых чрезвычайных ситуаций или игнорируемых потребностей".

<sup>15</sup> См. <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>, paras. 5 и 6.

<sup>16</sup> ОИГ, *К программе гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности: уроки, извлеченные из бедствия, вызванного в цунами в Индийском океане (JIU/REP/2006/5)* в документе A/61/699-E/2007/8, 2006 год.

<sup>17</sup> Резолюция 62/91 Генеральной Ассамблеи, пункт 3 постановляющей части и сноска 6.

<sup>18</sup> C. Adinolfi et al., *Humanitarian Response Review, An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs (August 2005)*.

На основе рекомендаций по результатам этого обзора КЧП инициировал проведение "гуманитарной реформы" в целях повышения эффективности гуманитарного реагирования на основе большей предсказуемости, подотчетности и партнерства. Реформа охватывала четыре основных направления<sup>19</sup>: усиление координации на основе кластерного подхода; укрепление лидерства в гуманитарной деятельности среди координаторов; достаточное, своевременное, гибкое и предсказуемое финансирование гуманитарной деятельности и укрепление партнерских связей между Организацией Объединенных Наций и структурами вне Организации Объединенных Наций.

36. В этом контексте Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/124 от декабря 2005 года преобразовала Центральный чрезвычайный оборотный фонд в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ), добавив дотационный элемент с годовым целевым потолком на уровне 450 млн. долл. США за счет добровольных взносов в дополнение к целевому уровню первоначального кредитного компонента в размере 50 млн. долл. США. При условии стратегического управления СЕРФ, который основан на нецелевых, т.е. общих взносах, уже внесенных государствами, НПО и частными благотворительными донорами, может финансировать любые неудовлетворенные потребности в неотложных чрезвычайных ситуациях в зависимости от конкретного контекста<sup>20</sup> и заполнить пробелы в существующих механизмах финансирования или дополнить их, расширив тем самым координирующую функцию КЧП.

37. Реформа гуманитарной деятельности также привела к созданию фондов реагирования на чрезвычайные ситуации (ЕРФ) и ОГФ на местах, формируемых за счет добровольных взносов правительств и частных доноров. Речь идет об объединенных фондах (например, многосторонние донорские целевые фонды (МДЦФ)), в которые вносят взносы многочисленные доноры на местах. Координаторы по гуманитарным вопросам (КГВ) выступают в качестве руководителей программ ОГФ, которыми управляет Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН). ОГФ и ЕРФ управляют страновые отделения УКГВ от имени КГВ, которые являются распорядителями ЕРФ.

38. На этом уровне производится мобилизация различных ресурсов с помощью призывов вне процесса ПСД. Также существуют различные многосторонние донорские механизмы финансирования для решения различных задач, начиная от оказания чрезвычайной помощи до восстановления, уменьшения опасности бедствий, реконструкции и развития, что приводит к неравномерному распределению и дублированию выделения ресурсов между секторами. Восстановлением и реконструкцией занимаются другие механизмы МДЦФ в рамках различных процессов восстановления после конфликтов и бедствий, общей страновой оценки и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (ОСО/РПООНПР) для расширения миротворчества и миростроительства, а также инвестиций в восстановление и реконструкцию национальной экономики. Таким образом, учреждения играют несколько ролей в качестве администраторов своих механизмов финансирования, а также исполнителей на этапах как гуманитарных операций, так и перехода к восстановлению, которые тесно связаны друг с другом.

39. Само наличие в стране различных режимов для деятельности МДЦФ и механизмов объединенных фондов создает проблему. В Гаити, Судане и дру-

<sup>19</sup> ОСНА, The four pillars of humanitarian reform, доступно по адресу: [http://www.terzomondo.org/library/essentials/The\\_humanitarian\\_reform-Four\\_Pillars.pdf](http://www.terzomondo.org/library/essentials/The_humanitarian_reform-Four_Pillars.pdf).

<sup>20</sup> См. ОСНА, "Central Emergency Response Fund life-saving criteria", January 2010, доступно по адресу: <http://ochaonline.un.org/cerf/HowtoApply/CERFGuidance/tabid/5818/language/en-US/Default.aspx>.

гих местах, помимо МДЦФ Организации Объединенных Наций, управляемых представительством Многопартнерского целевого фонда (МПЦФ), существуют МДЦФ, управляемые Всемирным банком, а также фонды мира и стабилизации, управляемые Департаментом по политическим вопросам (ДПВ) Организации Объединенных Наций. Такое явление характерно для находящихся в сложных чрезвычайных ситуациях стран, зачастую пострадавших от крупных бедствий, в которых были развернуты комплексные миссии Организации Объединенных Наций и комплексные стратегические рамки (КСР) для которых разрабатываются в соответствии с руководящими указаниям Генерального секретаря по процессу комплексного планирования миссий (ПКПМ)<sup>21</sup>, в котором участвуют все миссии и все соответствующие члены СГООН. Благодаря КСР обеспечивается поддержка пострадавших стран в восстановлении мира и безопасности и реализации инициатив по быстрому восстановлению, а также в проведении работ по восстановлению и реконструкции, которые усложняются рядом проблем координации участия объединенных целевых фондов с участием многочисленных доноров.

40. Эти фонды привлекают взносы более широкого круга доноров, в частности, не входящих в КСР ОЭСР, и позволяют обеспечить более адекватное финансирование на местах. Однако еще предстоит уточнить, каким образом правительство и общины в принимающей стране смогут должным образом возглавить планирование, координацию и управление различными механизмами финансирования в связи с участием этих фондов в гуманитарной деятельности в кластерах и секторах страны. **Инспектор считает, что они неэффективно решают свою задачу из-за отсутствия объединенной комплексной системы стратегического общесистемного планирования в пострадавших странах, несмотря на механизм планирования сбора средств, предлагаемый процессом ПСД в качестве ориентира для доноров.**

### III. Последние тенденции в глобальном финансировании гуманитарной деятельности

#### A. Неуклонное увеличение числа бедствий<sup>22</sup>

41. Условия и контекст осуществления гуманитарной деятельности постоянно меняются. Увеличение числа стихийных бедствий за последнее десятилетие в значительной степени обусловлено глобальным изменением климата. Данные за период с 2001 по 2010 год говорят о том, что в результате в среднем 384 катастроф в год в 120 странах пострадало 232 млн. человек, погибло около 107 000 человек и нанесен экономический ущерб в размере 109,3 млрд. долл. США<sup>23</sup>. В 2011 году Исследовательский центр по эпидемиологии стихийных бедствий зарегистрировал 302 стихийных бедствия, которые, в основном из-за

<sup>21</sup> <http://www.undg.org/index.cfm?P=1100>.

<sup>22</sup> Бедствие определяется как "серьезное нарушение функционирования общества, которое создает серьезную, широкую угрозу для жизни и здоровья людей, имущества или окружающей среды, независимо от того, вызвано ли оно аварией, силами природы или деятельностью человека и возникло внезапно или в результате сложного, длительного процесса". См. *Конвенцию Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи*, принятую в Тампере, Финляндия, 18 июня 1998 года, пункт 6 статьи 1.

<sup>23</sup> Исследовательский центр по эпидемиологии стихийных бедствий, *Annual Disaster Statistical Review 2011*, [http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR\\_2010.pdf](http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2010.pdf).

такого геофизического явления, как землетрясение-цунами в Тохоку в Японии, унесли 29 780 жизней, затронули 206 млн. человек и причинили экономический ущерб на рекордную сумму в 366 млрд. долл. США. Согласно расчетам в 2012 году гуманитарная помощь в том или ином виде потребовалась по меньшей мере 51 млн. человек в 16 странах.

42. Число вооруженных конфликтов, отражая феноменальный рост числа внутригосударственных конфликтов, достигло в начале 1990-х своего пика на уровне 50 конфликтов в год. Хотя затем эта тенденция стала менее явной, в первом десятилетии XXI века число вооруженных конфликтов в 2010 году оставалось на уровне 31, а в 2011 году возросло до 37, в основном из-за увеличения числа конфликтов на африканском континенте и районах Ближнего Востока<sup>24</sup>. На конец 2011 года насчитывалось свыше 26,4 млрд. внутренне перемещенных лиц (ВПЛ)<sup>25</sup>, к которым следует добавить примерно 15,2 млн. беженцев<sup>26</sup>.

43. Отражая эти тенденции, расширение глобальной гуманитарной помощи было также феноменальным – более чем в два раза за десятилетие с 6,7 млрд. долл. США в 2000 году до 18,8 млрд. долл. США в 2010 году и 17,1 млрд. долл. США в 2011 году<sup>27</sup>. За период с 2000 по 2010 год финансирование в связи с гуманитарной помощью в рамках системы Организации Объединенных Наций увеличилось с 2,7 млрд. долл. США до 7,4 млрд. долл. США<sup>28</sup>. В период с 2005 по 2010 год гуманитарная помощь являлась наиболее важной сферой деятельности, на которую приходилось около 30% от общего объема расходов на оперативную деятельность в целях развития<sup>29</sup>.

## **В. Усложнение системы осуществления гуманитарной деятельности**

44. Крупномасштабные бедствия, будь они стихийными, антропогенными или связанными с конфликтами, приводят к перемещению населения и угрожают жизни и источникам средств к существованию населения. Защита перемещенных лиц и восстановление их общин и инфраструктуры требуют не только оперативного, но и средне- и долгосрочного реагирования. Гуманитарная помощь оказывается наряду с оперативными, а зачастую и долгосрочными усилиями по восстановлению и развитию и становится все более сложной и важной сферой деятельности с финансовыми потребностями, для удовлетворения которых требуются эффективные инструменты своевременного выделения средств, а также твердые обязательства в этом отношении. В качестве как части гуманитарной ответственности организаций системы Организации Объединен-

<sup>24</sup> Lotta Themnér and Peter Wallensteen, *Armed conflict, 1946–2011*, in Special Data Feature of Uppsala Conflict Data Program (UCDP), *Journal of Peace Research*. 2012.

<sup>25</sup> Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, *Global Overview 2011\_People internally displaced by conflict and violence*, P.13, in [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/\\$file/global-overview-2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/$file/global-overview-2011.pdf).

<sup>26</sup> UNHCR, *Global Trends 2011*, A/66/81–E/2011/117, in <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>.

<sup>27</sup> "GHA Report" (Global Humanitarian Assistance Report) 2006 and 2012, Development Initiatives, Koward Court, Jocelyn drive, Wells, BA5 1DB, UK. Общий объем официальной помощи в целях развития увеличился с 72,8 млрд. долл. США в 2000 году до 130,0 млрд. долл. США в 2010 году согласно "Statistics on resource flows to developing countries", <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/statisticsonresourceflowsto developingcountries.htm>, Table 6.

<sup>28</sup> См. A/67/94-E/2012/80, стр. 23.

<sup>29</sup> Там же, таблица 5. См. также A/66/79-E/2011/107, диаграмма XXII.

ных Наций, в частности в странах, где развернуты комплексные миссии, все чаще стала добавляться защита гражданских лиц.

45. Как уже отмечалось выше, отсутствует какой-либо один межправительственный механизм, обеспечивающий формирование политики, координацию, руководство и стратегическое управление решением гуманитарных и смежных вопросов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Нынешняя система финансирования гуманитарной деятельности отчасти полагается на ПСД и срочные призывы в качестве механизма планирования привлечения средств и предоставления донорам ориентиров для оказания чрезвычайной гуманитарной помощи. Объединенные фонды в определенной степени функционируют в качестве финансовых механизмов для сбора и направления взносов доноров на решение конкретных задач, которые распределяются между ними по темам, секторам и районам на страновом уровне. Но они ни руководят, ни управляют всем гуманитарным финансированием со стороны всех организаций и НПО.

### **С. Увеличение числа участников гуманитарной деятельности и финансовых инструментов**

46. Отражая такую центробежную систему и многочисленные финансовые потребности, также расширяются число и состав участников гуманитарной деятельности, равно как и число и состав источников средств и доноров. Национальные и международные неправительственные гуманитарные организации (например, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП), Международный комитет Красного Креста (МККК) и другие международные неправительственные организации, такие как ОКСФАМ, "Врачи без границ" (МСФ) и т.д.) сотрудничают с межправительственными участниками, такими как ПРООН, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), ВПП, Всемирный банк и Международная организация по миграции (МОМ), а также операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира (ОПМ), которые обеспечивают, в случае необходимости, защиту гуманитарных операций. Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (Глобальный фонд), учрежденный в 2002 году, является межучрежденческой финансовой структурой, учрежденной для мобилизации финансовых средств на цели предупреждения и смягчения последствий этих трех заболеваний. Следует отметить также несколько сотен НПО и других объединений, таких как те, которые активны в Банда-Ачехе, Индонезии и Гаити. Эта ситуация обусловила острую необходимость в более эффективной координации работы многочисленных участников деятельности в этой области.

47. В дополнение к традиционному двустороннему финансированию, получаемому непосредственно от правительств, организаций или частных доноров, было создано несколько механизмов финансирования как в штаб-квартирах, так и на местах. УКГВ обеспечивает руководство и управление работой различных целевых фондов, включая СЕРФ<sup>30</sup> в штаб-квартирах, и фонды реагирования на чрезвычайные ситуации или расширенные фонды гуманитарного реагирования (ЕРФ) на местах. УКГВ также выступает в качестве руководителя программ страновых ОГФ, которым ПРООН оказывает административную поддержку в

<sup>30</sup> "Заместитель Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатор чрезвычайной помощи (далее "Координатор") несет общую ответственность за принятие решений о финансировании и управлении программами Фонда". См. ST/SGB/2010/5, пункт 1.5.

качестве управляющего агента, за исключением ОГФ для Сомали<sup>31</sup>. Помимо этих фондов существуют ориентированные на восстановление и реконструкцию МДЦФ, управляемые в некоторых из пострадавших стран ПРООН и/или Всемирным банком. Организации, такие как ЮНИСЕФ, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и ВПП, создали за счет взносов доноров свои собственные механизмы авансового финансирования и тематические фонды, ориентированные на оказание гуманитарной помощи согласно направлениям, определенным в стратегическом плане и программе каждой организации.

48. Из этих фондов часто финансируется деятельность в области предотвращения кризисов и восстановления после стихийных бедствий и сложных чрезвычайных ситуаций, включая национальное восстановление, что тесно связано с гуманитарной помощью в условиях отсутствия адекватного финансирования развития в пострадавших странах. В 2006 году в рамках реформы Организации Объединенных Наций был создан Фонд миростроительства Организации Объединенных Наций с мандатом на работу в постконфликтных ситуациях для предотвращения возобновления связанных с насилием конфликта с использованием двух механизмов финансирования: Субфонда экстренного финансирования (СЭФ) и Субфонда миростроительства и восстановления (СМВ).

49. Основные функции МСУОБ, которые выполняются ее секретариатом и поддерживаются Глобальной платформой действий по уменьшению опасности бедствий, охватывают не только вопросы развития, но и гуманитарную деятельность, связанную с уменьшением опасности бедствий, включая предотвращение и смягчение последствий и обеспечение готовности<sup>32</sup>. Эта деятельность направлена на наращивание потенциала противодействия бедствиям и предусматривает использование подходов по уменьшению риска при разработке программ обеспечения готовности, реагирования и восстановления в случае чрезвычайных ситуаций. Тем не менее в контексте масштабных и тяжелых затяжных кризисов, где более всего необходимо стратегическое управление и планирование, возникают серьезные проблемы. Цель сокращения опасности бедствий не является первоочередной для большинства заинтересованных сторон, и ее трудно гарантированно реализовать в условиях крупных кризисов.

50. Имеется множество механизмов финансирования деятельности в контексте чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, а также перехода к восстановлению и государственному строительству. Однако эти механизмы зависят от добровольных взносов, расходование которых регулируется отдельной системой управления. Кроме того, разрозненность программных целей, поставленных различными директивными органами, может привести к дублированию работы и неэффективному осуществлению программ в пострадавших странах.

## **D. Тенденции изменения глобальных потоков гуманитарных ресурсов**

51. Инспектор изучал общие потоки помощи, используя данные КСР ОЭСР. Официальные потоки помощи в гуманитарной области показывают тенденцию роста как в плане общей гуманитарной помощи, так и помощи в чрезвычайных ситуациях<sup>33</sup>. Инспектор выявил следующие основные тенденции изменения потоков гуманитарной помощи.

<sup>31</sup> В Сомали управляющим агентом ОГФ является УКГВ, а не ПРООН.

<sup>32</sup> A/RES/56/195.

<sup>33</sup> *Op.cit.*, JIU *Background Materials*.

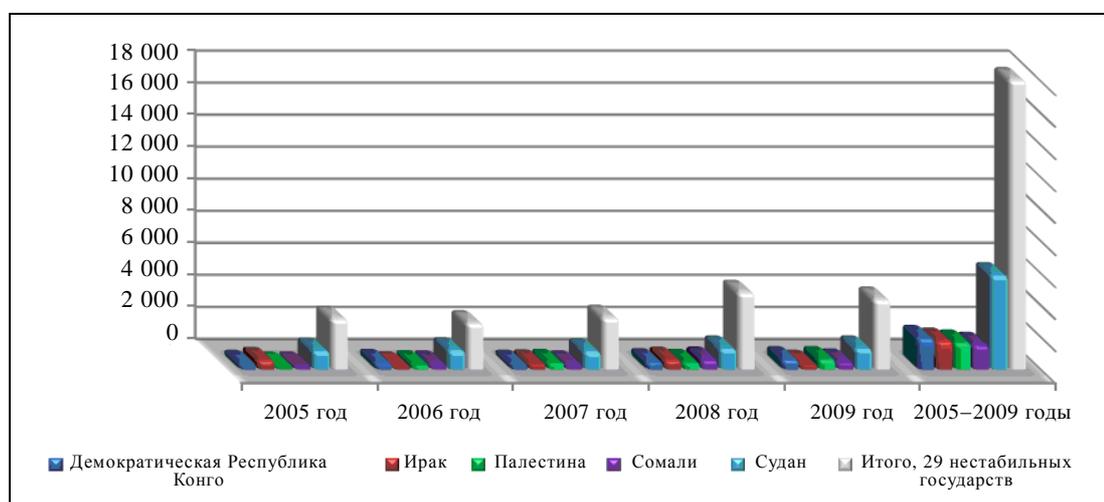
52. Доля гуманитарной помощи в общем объеме официальной помощи в целях развития (ОПР) за последнее десятилетие значительно увеличилась. Данные КСР ОЭСР<sup>34</sup> говорят о том, что, несмотря на недавний финансовый кризис, ОПР в течение десятилетия продолжала увеличиваться и в 2010 году достигла рекордного уровня в реальном выражении, составив 130 млрд. долл. США. Значительно возросла и гуманитарная помощь, составившая в том же году 13,1 млрд. долл. США, что является самым большим, после помощи государственному сектору и сектору гражданского общества, количественным скачком в размере почти одной десятой от общего объема помощи.

**Сосредоточение усилий в нестабильных и подверженных стихийным бедствиям странах**

53. ОПР и гуманитарная помощь сосредоточены в нестабильных и подверженных стихийным бедствиям странах (см. рис. 1 и 2 ниже). Подробные данные по потокам ОПР показывают, что чрезвычайная помощь в контексте ОПР по-прежнему сосредоточена в странах с нестабильной обстановкой, таких как Судан, и с годами она выросла в реальном выражении. Наибольшая доля финансирования действий в чрезвычайных ситуациях за 2005–2009 годы приходится на страны с нестабильной обстановкой (18 млрд. долл. США). Общий объем финансирования действий в чрезвычайных ситуациях, выделенного странам, подверженным стихийным бедствиям (в диапазоне 8 млрд. долл. США), превышает объем финансирования на цели обеспечения готовности и предупреждения (146 и 536 млн. долл. США, соответственно). Потоки помощи на цели реконструкции и восстановления по-прежнему сосредоточены на обоих типах стран, составляя в общей сложности 2,7 млрд. долл. США<sup>35</sup>.

Рис. 1

**Потоки ОПР для реагирования на чрезвычайные ситуации в странах с нестабильной обстановкой<sup>36</sup> или в затронутых конфликтами государствах**



Источник: База данных ОЭСР-КСР, Всемирный банк.

Примечание: в млн. долл. США в текущих ценах.

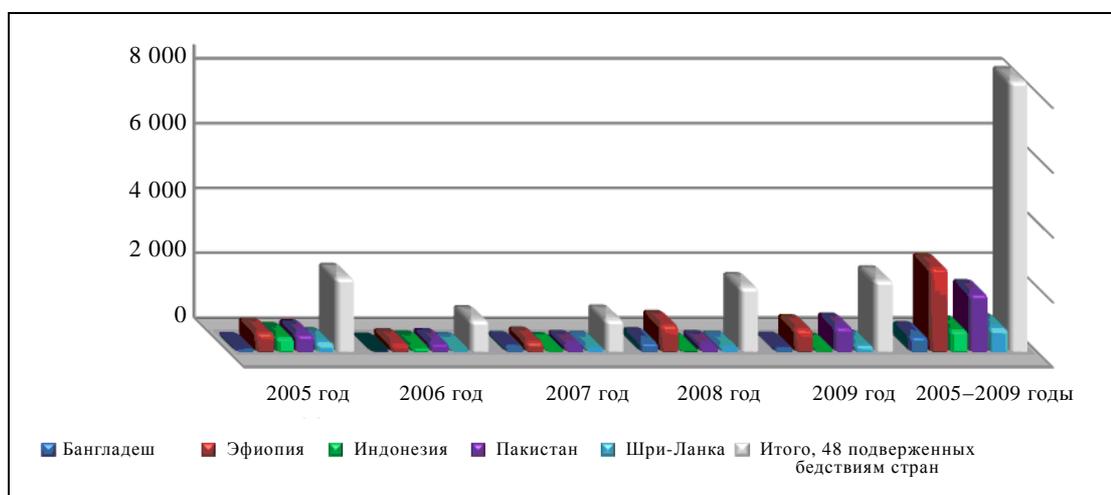
<sup>34</sup> OECD DAC "Fifty years of official development assistance", в 2010 году ОПР достигла рекордного уровня, составив 129 млрд. долл. США.

<sup>35</sup> См. рис. 6, *Background Materials*, на веб-сайте ОИГ.

<sup>36</sup> Согласно определению Всемирного банка от 19 октября 2010 года.

Рис. 2

**Потоки ОПР для реагирования на чрезвычайные ситуации в подверженных стихийным бедствиям странах<sup>37</sup>**



*Источник:* База данных ОЭСР-КСР, EM-DAT, Всемирный банк.

*Примечание:* в млн. долл. США в текущих ценах.

**Быстрый рост объема ресурсов на цели предупреждения и обеспечения готовности**

54. Хотя был отмечен существенный рост объема ресурсов на цели предупреждения и обеспечения готовности, общая сумма остается незначительной. КСР ОЭСР представляет данные о финансировании по трем субсекторам гуманитарной деятельности: чрезвычайные ситуации; предупреждение бедствий и обеспечение готовности, реконструкция и восстановление. Потоки ОПР для реагирования на чрезвычайные ситуации увеличивались на 8,6% в год. Потоки на цели предупреждения и обеспечения готовности резко возросли: почти на 200% в год для стран с нестабильной обстановкой и более чем на 150% в год для подверженных стихийным бедствиям стран, хотя суммы остаются небольшими.

55. В докладе Всемирного банка также указывается, что в течение последнего десятилетия одна пятая от общего объема потоков гуманитарной помощи предназначалась на цели ликвидации последствий стихийных бедствий и реагирования, а доля гуманитарного финансирования на цели предупреждения быстро выросла примерно с 0,1% до 0,7%, но остается весьма небольшой<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Подверженные стихийным бедствиям страны определяются включением в список Глобального фонда по уменьшению опасности бедствий и восстановлению Всемирного банка в качестве приоритетных/отмеченных донорами или список 30 стран с наибольшим средним экономическим ущербом от стихийных бедствий по сравнению со средним ВВП за период с 2005 по 2009 год в текущих ценах. Соединенные Штаты Америки входили в список 30 стран с наибольшим ущербом относительно ВВП, но были исключены как не имеющие отношения к целям анализа.

<sup>38</sup> World Bank, *Natural Hazards, Unnatural Disasters, the Economics of Effective Prevention*, [http://www.gfdr.org/gfdr/sites/gfdr.org/files/nhud/files/NHUD-Report\\_Full.pdf](http://www.gfdr.org/gfdr/sites/gfdr.org/files/nhud/files/NHUD-Report_Full.pdf), p. 9.

### Недостаточное финансирование усилий по восстановлению

56. **Привлечение денежных средств для финансирования быстрого восстановления также было одной из основных задач международного сообщества доноров.** В упомянутом выше докладе Всемирного банка указывается, что наряду с незначительным ростом потоков средств на цели предупреждения, финансирование усилий по восстановлению, оказанию чрезвычайной помощи и возвращению к нормальной жизни в период между 2008 и 2009 годами оставалось на более низком уровне, чем в предыдущие годы. Согласно данным регрессионного анализа помощи для возмещения ущерба от стихийных бедствий в 16 странах Латинской Америки, проведенного исследовательской группой Межамериканского банка развития (МБР), можно ожидать, что в среднем 8,6% прямых потерь будут покрыты за счет международной помощи на цели восстановления и реконструкции после бедствия<sup>39</sup>.

57. В докладе Всемирного банка признается, что характер действий по предупреждению бедствий, наряду с восстановлением и реконструкцией, часто подразумевает долгосрочные расходы на развитие, в то время как реагирование на чрезвычайные ситуации направлено на оказание немедленной помощи и/или проведение спасательных мероприятий, а также быстрое восстановление источников средств к существованию. **Инспектор отмечает, что для того, чтобы ликвидировать разрыв между помощью в целях развития и действиями в случае чрезвычайных ситуаций, многие подверженные стихийным бедствиям страны находятся или должны находиться в процессе создания всеобъемлющих национальных систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций для объединения этапов действий во время бедствий и после них. Увеличение скромных потоков финансирования на цели предупреждения бедствий является признаком таких первоначальных усилий в диапазоне от действий в чрезвычайных ситуациях до быстрого восстановления, предупреждения, уменьшения опасности и восстановления с опорой не только на государственные учреждения, но и на гражданское общество и участников рынка.**

### Приток ресурсов в страны с использованием иных процессов, помимо ПСД

58. **Ограниченные возможности перераспределения средств, выделенных на гуманитарную деятельность, для покрытия связанных со стихийными бедствиями потребностей в финансировании развития, привели к тому, что значительное число пострадавших стран прибегает к альтернативным каналам мобилизации средств вне процессов гуманитарных призывов Организации Объединенных Наций (ПСД/срочные призывы).**

59. Во время выездов на места несколько учреждений сообщили группе ОИГ, что правительства в некоторых регионах по своим каналам собирают средства параллельно с обычными ПСД или срочными призывами, используемыми учреждениями Организации Объединенных Наций во время и после чрезвычайных ситуаций, или вне их. Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), МБР, ПРООН и ЮНИСЕФ представили конкретные примеры таких действий. Ряд учреждений собирает средства по своим каналам на национальном, региональном и глобальном уровнях. Гуманитарные учреждения, такие как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), ЮНИСЕФ и ВПП, а также МККК и МФОКК и КП, периодически обращаются с призывами для удовлетво-

<sup>39</sup> Freeman et. al., *Disaster Risk Management* IDB (Washington, 2003), p. 52.

рения своих оперативных финансовых потребностей вне процесса ПСД/срочных призывов. ЮНИСЕФ обращается с такими призывами, когда нет межучрежденческих срочных призывов или их подготовка задерживается. Все призывы, которые готовятся параллельно с существующими ПСД, с ними согласовываются. ПРООН часто участвует в подготовке этих призывов в связи с усилиями по быстрому восстановлению и некоторой другой деятельностью (например, восстановление на уровне общин, уменьшение опасности бедствий, доступ к правосудию и разминирование). Всемирный банк, региональные банки развития и другие региональные организации также мобилизуют средства во время и после чрезвычайных ситуаций.

60. По данным доклада Глобальной гуманитарной помощи (ГГП) за 2011 год Организацией Объединенных Наций было подготовлено несколько призывов к финансированию гуманитарной деятельности вне ПСД на общую сумму в 1,6 млрд. долл. США для Буркина-Фасо, Ирака, Непала, Пакистана, Шри-Ланки и плана регионального реагирования для беженцев из Ирака в 2010 году, но было собрано лишь 43,7% от этой суммы по сравнению с 70% потребностей, указанных в срочных призывах<sup>40</sup>.

61. С 2005 по 2009 год 13 стран полностью или частично использовали эти каналы гуманитарной помощи, которые выходят за рамки процесса ООН/ПСД<sup>41</sup>.

62. Из указанных 13 стран, восемь являются странами с уровнем дохода ниже или выше среднего, что отражает тенденцию к координации финансирования самими правительствами. Использование ПСД и его масштабы зависят от того, в какой степени каждая принимающая страна может обеспечить руководство и управление операциями по ликвидации последствий бедствий.

63. Краткий анализ выявил появление новых участников, а также новую структуру взносов, выходящих за рамки призывов, подготовленных в рамках процесса ПСД или срочных призывов. За период с 2000 и 2008 год финансирование от доноров, не входящих в КСР ОЭСР, увеличилось и достигло 6% от общего сообщенного объема гуманитарной помощи, а в 2010 году составило 622 млн. долл. США<sup>42</sup>. В некоторых чрезвычайных ситуациях, вызванных масштабными стихийными бедствиями, в дополнение к вкладу традиционных доноров значительные обязательства были взяты новыми донорами, многие из которых обычно являются получателями чрезвычайной помощи. Одним из новых крупных доноров Фонда для принятия чрезвычайных ответных мер (ЕРРФ) стала Саудовская Аравия, которые выделила 50 млн. долл. США на помощь Гаити в 2010 году. Индия сообщила о выделении 36,5 млн. долл. США в качестве гуманитарной помощи в 2010 году по сравнению с 200 000 долл. США в 2000 году<sup>43</sup>.

64. На общей ситуации с финансированием также сказываются потоки помощи от частных и благотворительных организаций. Благодаря росту числа новых доноров, таких как государства, физические лица, НПО, частные компании и другие организации, объем финансирования и обязательств в настоящее вре-

<sup>40</sup> См. GHA report, p. 61.

<sup>41</sup> Для целей сравнительного анализа с призывами вне ПСД последние включают все призывы, подготовленные через Организацию Объединенных Наций с использованием механизма гуманитарных призывов УКГВ, включая процесс ПСД или срочных призывов, независимо от номенклатуры последнего. В *Background Materials*, Annex II, содержится подборка данных о потоках такой помощи по линии КСР ОЭСР.

<sup>42</sup> СФК УКГВ.

<sup>43</sup> См. <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?indepthid=91&reportid=94011>.

мя значительно превышает целевые показатели, предусмотренные в ПСД или срочных призывах, или же значительные средства были собраны, не прибегая к последним.

65. Реакция международного сообщества на некоторые крупные стихийные бедствия была спонтанной по причине их беспрецедентного масштаба и международных последствий. Такая реакция обусловлена чувством солидарности и взаимозависимости между государствами, которое подкрепляется признанием глобальных последствий этих бедствий, что подчеркивается средствами массовой информации.

66. Общий объем средств, привлеченных в рамках срочного призыва в связи с цунами в Индийском океане в 2005 году, составил 6,2 млрд. долл. США по сравнению с 0,98 млрд. долл. США, привлеченными в рамках ПСД. Большинство средств (около 5 млрд. долл. США) поступило от частных и официальных двусторонних доноров вне ПСД, в частности от МФОКК и КП и других НПО, и они были использованы для удовлетворения потребностей, связанных не только с чрезвычайной помощью, но и с быстрым восстановлением, реконструкцией и ликвидацией последствий. Что касается средств, собранных или объявленных в рамках ПСД, то через два года более половины суммы оставалась незадействованной. Что касается объявленных взносов на деятельность после чрезвычайных ситуаций, то данные об их использовании до сих пор отсутствуют.

67. Помимо цунами в Индийском океане значительные объемы иностранной помощи были привлечены в связи с ураганом "Катрина" (2005 год) и Великим восточнопонским землетрясением и цунами 11 марта 2011 года, несмотря на отсутствие каких-либо многосторонних призывов. После урагана "Катрина" Соединенные Штаты Америки получили со всего мира обещания выделить помощь в размере 854 млн. долл. США<sup>44</sup>. В случае землетрясения и цунами в Японии общая сумма финансирования и обязательств, предоставленных правительствами, НПО, частными компаниями и физическими лицами, составила к концу ноября 2011 года 1,1 млрд. долл. США, из которых около 88% составляли прямые пожертвования частных лиц и организаций, в результате чего Япония вошла в число четырех крупнейших получателей международного гуманитарного финансирования в 2011 году.

68. Эти взносы не основывались на всесторонних объективных оценках, которые позволили бы оптимальнее использовать все ресурсы, имеющиеся в распоряжении пострадавших стран. Таким образом, существует повышенный риск конкуренции за помощь, непрошенных дотаций, дублирования и параллелизма финансирования.

69. Эти случаи указывают на необходимость: а) подготовки более объективных оценок потребностей в гуманитарном финансировании пострадавших стран, независимо от того, являются ли они промышленно развитыми или развивающимися, и в) их стратегического использования для того, чтобы с помощью международных средств массовой информации направить потоки помощи наиболее нуждающимся секторам и группам населения.

---

<sup>44</sup> См. The White House, *"The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned"*, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/> (25 November 2011).

70. **Инспектор считает, что для планирования и выделения достаточных ресурсов на своевременной, предсказуемой и устойчивой основе системе Организации Объединенных Наций необходимо разработать стратегические рамки финансового планирования на основе реалистичной оценки исторических и отраслевых тенденций изменения спроса на гуманитарное финансирование и его предложения, а также распределения и использования этих средств в пострадавших странах.**

71. Как видно из изложенного выше, некоторые пострадавшие от бедствий страны все чаще нуждаются в иностранной помощи в течение более длительных сроков, чем другие страны. Речь идет о подверженных стихийным бедствиям и нестабильных странах. Необходимо предвидеть финансовые потребности таких стран в каждом конкретном случае, что поможет реально привлечь многосторонних и двусторонних доноров к удовлетворению ожидаемых финансовых потребностей пострадавших от стихийных бедствий стран, чтобы помочь пострадавшему населению добиться плавного перехода от чрезвычайной ситуации к быстрому восстановлению, предупреждению, сокращению риска и реконструкции. Для этого первоначальное финансирование в рамках Общего плана действий в гуманитарной области (ОПДГ) должна быть увязано со среднесрочным и долгосрочным финансированием процессов ОСО/РПООНПР.

72. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность и предсказуемость финансирования гуманитарной деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций.

#### **Рекомендация 1**

**Генеральному секретарю следует предложить Координатору чрезвычайной помощи как Председателю МПК обеспечить, чтобы процесс подготовки призывов к совместным действиям (ПСД) стал инструментом обеспечения стратегических рамок финансового планирования, чтобы:**

**а) удовлетворять весь комплекс потребностей пострадавших от бедствий стран в непрерывной помощи, от этапа чрезвычайной помощи до этапов быстрого восстановления, предупреждения, уменьшения опасности и реконструкции, которые реально оценивались бы в каждом конкретном случае для подверженных стихийным бедствиям стран и стран с нестабильной обстановкой; и**

**б) позволить всем гуманитарным организациям участвовать в проведении общих объективных оценок потребностей для мобилизации и выделения надлежащих ресурсов на своевременной, предсказуемой и устойчивой основе.**

## **IV. Система руководства финансированием гуманитарной деятельности**

73. После окончания так называемой "холодной войны" произошло значительное увеличение объемов финансирования гуманитарной деятельности и числа участников оказания помощи в случае бедствий и чрезвычайной помощи; согласно оценке число НПО, участвующих в этой деятельности, выросло более чем в десять раз. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций имеют те или иные мандаты и структуры для ликвидации по-

следствий бедствий. В крайних случаях воинские контингенты вправе содействовать операциям по оказанию гуманитарной помощи и обеспечивать защиту, а также предоставлять ту или иную гуманитарную помощь, включая защиту гражданского населения, пострадавшего от стихийных бедствий. Широкий круг участников гуманитарной деятельности также включает физических лиц и частные компании и организации. Как более подробно указывалось выше, диверсификация и специализация гуманитарной деятельности все более усложняет задачу централизованной координации деятельности гуманитарной системы Организации Объединенных Наций.

74. Конкуренция за финансирование, разрозненные усилия по сбору средств и отсутствие единого механизма управления финансовыми инструментами могут негативно сказаться на мобилизации и распределении ресурсов для проведения гуманитарных операций. Для существующей системы характерно отсутствие межправительственного механизма обеспечения надежного общесистемного руководства, а также системы стратегического управления и планирования действий учреждений Организации Объединенных Наций для реагирования на бедствия и уменьшения их опасности. В этой связи **Инспектор подтверждает свои предыдущие рекомендации<sup>45</sup> о том, что государствам-членам следует разработать программу Организации Объединенных Наций по оказанию гуманитарной помощи в сочетании с общесистемным форумом для обсуждения политики и финансирования гуманитарных операций в виде межправительственного комитета, с тем чтобы обеспечить комплексный подход к политике реагирования на бедствия и уменьшения их опасности, а также оказать Генеральной Ассамблее помощь в обеспечении надзора за управлением фондами гуманитарной помощи, имеющимися в распоряжении системы Организации Объединенных Наций.**

#### **А. Обеспечение предсказуемого финансирования для координации основной гуманитарной деятельности**

75. Основные ресурсы и/или ресурсы регулярного бюджета являются главными инструментами, с помощью которых правительства могут осуществлять коллективное управление деятельностью Секретариата. Однако за их счет финансируется лишь небольшая часть гуманитарных операций. Следует использовать более значительную долю регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и начисленных взносов для поддержки основной гуманитарной деятельности, включая координацию. Как отмечается в рекомендациях Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ) по разделу 27 "Гуманитарная помощь" регулярного бюджета Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 2012–2013 годов, компоненты УКГВ, финансируемые из регулярного бюджета<sup>46</sup>, должны быть усилены, чтобы обеспечить более адекватное и предсказуемое финансирование координации гуманитарной деятельности и реагирования на чрезвычайные ситуации. На самом деле, несмотря на рекомендуемое увеличение компонента УКГВ, финансируемого из регулярного бюджета, ожидается, что за счет внебюджетных ресурсов будет по-прежнему покрываться 94% общих потребностей УКГВ в ресурсах на 2012–2013 годы.

<sup>45</sup> См. JIU/REP/2006/5, рекомендация 7.

<sup>46</sup> См. раздел 27 бюджета Организации Объединенных Наций, подпрограмма 2, "Координация гуманитарной деятельности и мер в связи с чрезвычайными ситуациями".

76. Штат секретариата МСУОБ – органа, отвечающего за принятие мер для уменьшения опасности стихийных бедствий, подпрограмма 3 раздела 27, – включает порядка 115 должностей, из которых все, кроме одной, финансируются за счет внебюджетных ресурсов, которые на 2012–2013 годы составляли 64,9 млн. долл. США. В 2011 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции 65/157 (пункт 15 постановляющей части) признала необходимость поступления ресурсов в большем объеме на своевременной, стабильной и предсказуемой основе для реализации Стратегии и просила Генерального секретаря рассмотреть вопрос об оптимальных путях поддержки ее осуществления в целях обеспечения достаточных ресурсов для деятельности ее секретариата. В ответ Генеральный секретарь предложил частично удовлетворить такую потребность, т. е. выделить в рамках этой подпрограммы из регулярного бюджета средства на межучрежденческий координационный орган по уменьшению опасности бедствий, а именно на секретариат МСУОБ. В результате Генеральная Ассамблея недавно утвердила для секретариата МСУОБ одну должность уровня Д-1, расходы на которую в размере 262 700 долл. США финансируются из регулярного бюджета (см. A/66/6 (Sect. 27)). Хотя это решение представляет собой шаг вперед в обеспечении предсказуемого финансирования координации основной гуманитарной деятельности, вопросам мобилизации и использования ресурсов регулярного бюджета следует уделить более пристальное внимание. Инспектор напоминает, что на каждый двухгодичный период Организация Объединенных Наций в соответствии с резолюцией 52/12В Генеральной Ассамблеи предоставляет почти 2,2 млн. долл. США в виде дотаций ПРООН, за счет которых финансируются штатные должности в Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению (БПКВ)<sup>47</sup>. **В 2006 году ОИГ предложила Генеральному секретарю дать поручение провести независимую оценку использования этой дотации<sup>48</sup>; эту оценку еще предстоит провести.**

77. Для поддержки деятельности по координации в этой области также следует предусмотреть предсказуемое выделение более значительных внебюджетных ресурсов. Один из вопросов, поднятых в ходе недавних оценок, таких, как пятилетняя оценка СЕРФ<sup>49</sup> и оценка ОГФ<sup>50</sup>, касается необходимости укрепления финансирования местного персонала, обслуживающего эти механизмы объединенного финансирования. УСВН также сообщило об отсутствии необходимых кадровых ресурсов для управления ЕРРФ в Гаити. Средства для эффективного управления работой этих механизмов финансирования на местах следует предусмотреть либо за счет резервирования доли этих средств на поддержку координации, либо за счет использования определенного процента от расходов на поддержку этих фондов. Также следует дополнительно изучить возможность создания вспомогательного бюджета, включающего все вспомогательные расходы, и/или совместных механизмов управления на местах.

<sup>47</sup> См. пункт 16.

<sup>48</sup> См. JIU/REP/2006/5, пункт 89.

<sup>49</sup> В рекомендации 11 доклада о пятилетней оценке СЕРФ (стр. 106 английского текста), адресованной Контролеру Организации Объединенных Наций, говорится: "Выделять процентную долю средств СЕРФ из 3-процентной оплаты Секретариату ООН управленческих услуг для укрепления контрольного потенциала КГВ и УКГВ на местах".

<sup>50</sup> В сводном докладе об оценке ОГФ (стр. 33 англ. текста) говорится, что "поскольку Сектор финансирования гуманитарной деятельности УКГВ финансируется на специальной основе, собственные расходы УКГВ на управленческие услуги в каждой стране должны покрываться за счет процентных отчислений из фонда".

78. Другим вопросом, вызывающим беспокойство, являлось отсутствие четкого механизма финансирования кластерной координации. Чтобы решить эту проблему, УКГВ предусмотрело включение в совместные/срочные призывы финансирования кластерной координации на местах заинтересованными ведущими учреждениями, если им необходимо собрать средства на эти цели<sup>51</sup>.

79. Инспектор считает, что Генеральному секретарю при поддержке УКГВ и Контролера Организации Объединенных Наций следует определить пути и средства расширения финансирования услуг по координации и общей поддержке на местах, включая выделение ресурсов из объединенных фондов, через использование вспомогательных расходов объединенных программ или предусмотренной в них доли нецелевых средств на эти цели.

## **В. Более долгосрочное планирование финансирования гуманитарной деятельности**

80. Как предусмотрено в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, финансирование гуманитарной деятельности должно основываться на принципах нейтральности, беспристрастности и независимости. Основными условиями для предоставления финансирования являются наличие оценки потребностей и эффективное использование местных возможностей и процедур спасения жизней. Однако, как отмечалось в недавнем докладе об оценке на основе кластерного подхода<sup>52</sup>, до сих пор наблюдается дублирование и разное качество оценок потребностей. Кроме того, все чаще встречается непрошенная помощь натурой и деньгами. Все это затрудняет основанное на результатах планирование, опирающееся на общие объективные оценки потребностей.

### **а) Проведение согласованных оценок потребностей**

81. На глобальном уровне был предпринят ряд инициатив в целях содействия проведению совместных или согласованных оценок потребностей. Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР), в том числе ПРООН, ОЭСР/КСР, Европейская комиссия, Всемирный банк и региональные банки развития, разработали методологии оценки потребностей, такие как Рамочная программа оценки потребностей и восстановления в постконфликтный период (ОППП/РП), оценка потребностей в постконфликтный период (ОППП) и проект руководства по переходному финансированию: обеспечение лучших результатов в переходном контексте.

82. В марте 2009 года МПК создал Целевую группу по оценке потребностей (ЦГОП). Ею был разработан набор инструментов и продуктов, призванных согласовать и поощрить реализацию инициатив по межсекторальной оценке потребностей, таких как оперативное руководство по проведению согласованной оценки в условиях гуманитарных кризисов (подготовка завершена в феврале 2011 года), ключевые гуманитарные показатели, резерв и реестр кандидатов для проведения согласованной оценки МПК (КАСПАР), программа создания потенциала и информационная панель гуманитарной деятельности. Эти меры в конечном итоге могут привести к разработке инструмента для составления и представления полной картины гуманитарных потребностей, скорее всего в виде рамок стратегического планирования финансирования глобальной гумани-

<sup>51</sup> См. ОСНА, 2012 CAP Guidelines, p. 30.

<sup>52</sup> J. Streets, F. Grünewald, A. Binder, V. de Geoffroy, D. Kauffmann, S. Krüger, C. Meier, B. Sokpoh, *Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report*, April 2010, p. 50.

тарной помощи с использованием методологии межкластерной быстрой оценки, что поможет принимать объективные решения в рамках ПСД.

83. Организации, традиционно занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, такие как УВКБ, ЮНИСЕФ, ВПП, а также ФАО и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), основывали свои оценки потребностей на наличии потенциала спасения жизней на местах и в принимающих общинах и не стремятся его подменять. Например, стратегические цели ВПП на 2008–2013 годы<sup>53</sup> основаны на наличии местных возможностей по проведению спасательных операций для оказания продовольственной помощи с целью удовлетворения конкретных потребностей и решения приоритетных задач в стране или регионе и весьма сложных методологиях и инструментах оценки потребностей, например анализе и составлении карт уязвимости. **Инспектор считает, что организациям системы Организации Объединенных Наций следует учитывать возможности по спасению жизней и другой потенциал на местах и в принимающих общинах при проведении всех будущих всесторонних оценок гуманитарных потребностей.**

#### **в) Разработка стратегии гуманитарного реагирования**

84. Предполагается, что цикл ПСД и определение ОПГД предоставляют пострадавшему населению, гуманитарным организациям и сообществу доноров необходимую информацию о стратегии гуманитарного реагирования, включая сценарии, приоритетность потребностей и планирование мер реагирования в консультации с пострадавшей страной. План реагирования должен основываться на точной и своевременной оценке всех потребностей пострадавшего населения, а также на привязке, в соответствующих случаях, мер реагирования к деятельности по восстановлению, развитию и миростроительству. Руководящие принципы ПСД поощряют НПО включать в призывы свои проекты даже в том случае, если они получают двустороннее финансирование вне ПСД. Этим принципам необходимо следовать для обеспечения полного представления об осуществляемой гуманитарной деятельности. Как уже отмечалось выше, существуют не связанные с ПСД процессы, с помощью которых как организации системы Организации Объединенных Наций, так и не входящие в систему организации, такие как МККК, МФОКК и КП и МОМ, собирают значительные средства. В 2011 году для Гаити в рамках ПСД было собрано 198 млн. долл. США, а вне ПСД – 182 млн. долл. США. Кроме того, некоторые международные НПО, например МФОКК и КП и МККК, собрали значительные средства вне ПСД, в том числе за счет частных взносов, например, в связи с цунами в Индийском океане. В 2010 году частное финансирование МСФ достигло 1,1 млрд. долл. США<sup>54</sup>. Поэтому важно повысить прозрачность потоков ресурсов, собираемых вне ПСД.

85. Кроме того, в рамках ПСД зачастую недостаточно подчеркивается и финансируется быстрое восстановление. Сектор ПСД пытается решить эту проблему путем обеспечения того, чтобы деятельность по быстрому восстановлению занимала центральное место в каждом из гуманитарных кластеров, охватываемых ПСД. Связанные с быстрым восстановлением аспекты деятельности, которые выходят за рамки реагирования кластеров, например, управление, верховенство закона, несельскохозяйственные источники средств к существованию, земля и имущество, реинтеграция и базовая и общинная инфраструктура,

<sup>53</sup> <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp228800.pdf>.

<sup>54</sup> См. 2011 GHA report p. 19.

могут быть отражены в конкретном плане реагирования по быстрому восстановлению для каждого из охватываемых основных секторов, в зависимости от контекста<sup>55</sup>. На самом деле в ПСД следует не только определить границы стратегии гуманитарного реагирования, но и предусмотреть увязку со стратегиями восстановления, реконструкции, развития и миростроительства через его кластерный подход.

86. Существует общее мнение, что гуманитарная помощь и помощь в целях развития дополняют друг друга и что готовность к оказанию гуманитарной помощи как часть усилий по уменьшению опасности бедствий спасает жизни и является эффективным с точки зрения затрат вложением средств. Правительства однозначно заявили о своем согласии с этим мнением в ХРПД<sup>56</sup>. В своем докладе о реагировании на цунами в Индийском океане<sup>57</sup>, ОИГ рекомендовала разработать совместную комплексную стратегическую и общесистемную рамочную основу планирования для организации и координации гуманитарной помощи, а также деятельности по уменьшению опасности бедствий и реагированию на них. Она также рекомендовала Координационному совету руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР ООН), чтобы организации системы Организации Объединенных Наций внедрили основанный на результатах подход к согласованному управлению программами и ресурсами.

87. Однако КСР ООН еще не выполнил эту рекомендацию. В настоящее время, несмотря на принятие ХРПД в качестве руководящих рамок для обеспечения согласованности действий сектора развития и гуманитарного сектора, среди даже организаций системы Организации Объединенных Наций не существует единогласия в отношении того, на какие цели и как оказывать согласованную, систематическую и постоянную помощь пострадавшему населению на всем протяжении кризиса и/или цикла ликвидации последствий бедствий. **Чтобы инициировать согласование общего определения, учреждениям следует учитывать необходимость разработки концепции, которая в значительной степени основывалась бы на стратегии спасения жизней, но включала привязку к защите источников средств к существованию и быстрому восстановлению, что способствует экономическому восстановлению и развитию, принимая во внимание определение чрезвычайных ситуаций, принятое ВПП (см. пункт 7 выше).**

### с) Стратегическое использование военных ресурсов

88. Финансирование гуманитарной помощи не является линейным процессом от этапов чрезвычайной помощи, восстановления и реконструкции к этапу развития. В контексте сложных чрезвычайных ситуаций оказание чрезвычайной помощи и другие меры борьбы с последствиями стихийных бедствий сводятся воедино при развертывании комплексных миссий по поддержанию мира. В случае длительных комплексных чрезвычайных ситуаций оказание чрезвычайной помощи продолжается и при повторной эскалации опасной обстановки, в то время как деятельность, связанная с быстрым восстановлением, защитой источников средств к существованию и помощью беженцам и вынужденным переселенцам, должна оказываться параллельно.

<sup>55</sup> См. 2012 CAP guidelines, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1257532>, p. 37.

<sup>56</sup> OCHA, IASC Humanitarian Financing Group, WO/1010/3604/7, November 2010, Annex I, p. 1.

<sup>57</sup> См. JIU/REP/2006/5.

89. Частью гуманитарной деятельности является координация действий гражданских и военных властей. В зависимости от конкретной политической ситуации и положения в плане безопасности использовались разные стратегии взаимодействия этих двух властей – от сосуществования до сотрудничества. На самом деле гуманитарные организации все чаще беспокоит предполагаемая политизация гуманитарной деятельности, которая отчасти объясняется развитием различий между военными и политическими компонентами миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

90. С 1999 года перед операциями по поддержанию мира в соответствии с главой VII Устава Организации Объединенных Наций все чаще ставится задача защиты гражданского населения, сталкивающегося с угрозой неминуемого физического насилия. Операции по поддержанию мира обеспечивают вооруженное сопровождение гуманитарных организаций, работающих в сложных чрезвычайных ситуациях, а также оказывают помощь в разминировании для обеспечения гуманитарной помощи. В редких и экстремальных ситуациях, когда гуманитарные организации не имеют доступа к пострадавшему населению, миротворцы могут также распространять гуманитарную помощь от имени гуманитарных организаций, и в качестве самой крайней меры, когда не было никаких иных возможностей, они предоставляли этому населению продовольствие, воду, жилье, медицинскую помощь и лекарства.

91. По скромным оценкам Инспектора ресурсы, израсходованные операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и миротворчеству на цели защиты гражданского населения, составили 5% от общего объема оперативных ресурсов, и этим занимались сотрудники на 9,1% от общего числа должностей гражданских сотрудников ОПВ в 2011/2012 финансовом году (см. приложение V в справочных материалах для этого обзора на веб-сайте ОИГ). Что касается ПБО, с помощью которых военные оказывают услуги – такие как медицинская и продовольственная помощь – с целью завоевать умы и сердца пострадавших общин, то, по оценке Секретариата, 12,5 млн. долл. США были мобилизованы в 2009–2010 годах, в то время как политической директивой ДОПМ/Департамента полевой поддержки (ДПП) по ПБО от февраля 2007 года санкционированы бюджеты ПБО в размере до примерно 70 млн. долл. США в год, что составляет 1% от запрашиваемых соответствующей ОПМ ресурсов.

92. Действительно, Инспектор выявил несколько случаев, когда воинские контингенты оказывали гуманитарную помощь местному населению, перемещенному в результате военных действий в Южном Дарфуре<sup>58</sup>. Инспектор обсудил свои выводы в Судане, где контингенты Смешанной операции Африканского союза–Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) и Миссии Организации Объединенных Наций в Судане (МООНС) обеспечивали продуктами питания, водой, жильем, медицинским обслуживанием и защитой перемещенных лиц в Южном Дарфуре совместно с сотрудниками ДОПМ и ДПП в Центральном учреждении. Хотя эти сотрудники признавали, что такая прямая помощь ВПЛ была оправдана в чрезвычайных ситуациях, Инспектор не уверен в том, что Секретариат собирает достаточно агрегированных данных и информации, чтобы обеспечить достаточную прозрачность относительно вида помощи, оказываемой контингентами.

<sup>58</sup> См., например, данные на декабрь 2008 года (A/64/566, пункт 31), декабрь 2010 года (сводки об обстановке в плане безопасности в ЮНАМИД от 22 и 24 декабря 2010 года и 3, 10 и 11 января 2011 года).

93. Инспектор также отметил, что как в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, так и на местах – например, в Гаити и Судане – сохраняются чрезмерно настороженные отношения между военными и гражданскими компонентами. Один из возможных путей повышения прозрачности состоит в том, чтобы руководящие сотрудники комплексных миссий, например, КГВ в его/ее качестве заместителя Специального представителя Генерального секретаря (ЗСПГС) и командующий силами, проявляли инициативу и отвечали за улучшение взаимодействия военного и гражданского компонентов. В докладах об исполнении бюджета ОПМ и в периодических докладах Совету Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц им следует представлять более подробную информацию о том, где, когда и почему они санкционировали использование военных ресурсов для поддержки оказания гуманитарной помощи.

94. Отношения между военным и гражданским компонентами были менее напряженными в контексте стихийных бедствий, в частности после землетрясения в январе 2010 года на Гаити, где Генеральный секретарь предложил МООНСГ использовать все доступные средства, с тем чтобы в случае необходимости поддержать и обеспечить проведение гуманитарных операций<sup>59</sup>.

95. В Гаити гуманитарные организации использовали инженерные батальоны для расчистки завалов, восстановления медицинских и лечебных центров и коммунальных систем, таких как водоснабжение и канализация. Успех миссии в Гаити во многом зависел от координации операций Организации Объединенных Наций с помощью МООНСГ и согласованного выполнения многочисленных функций, что обеспечивалось старшими сотрудниками на местах, а именно Специальным представителем Генерального секретаря (СПГС) и ЗСПГС, который также являлся координатором-резидентом, координатором по гуманитарным вопросам и представителем-резидентом Организации Объединенных Наций<sup>60</sup>.

96. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит подотчетность и улучшит координацию гуманитарных операций в рамках системы Организации Объединенных Наций.

<sup>59</sup> См. письмо Генерального секретаря Организации Объединенных Наций от 20 января 2010 года на имя исполняющего обязанности СПГС.

<sup>60</sup> После землетрясения 2010 года на Гаити для оказания материально-технической поддержки на начальном этапе, помимо вооруженных и полицейских сил, действующих в рамках Миссии Организации Объединенных Наций по стабилизации в Гаити (МООНСГ), были развернуты крупные иностранные воинские подразделения, включавшие контингенты из Соединенных Штатов, Канады, Японии и ряда стран Латинской Америки и Европы. Силы самообороны Японии оказывали материально-технические услуги, ремонтировали дороги и больницы, строили гуманитарные склады для ВПП и других учреждений. Военные США восстановили воздушное движение в международном аэропорту им. Туссена Лувертюра и отремонтировали порт. Другие развернутые на начальном этапе чрезвычайной ситуации воинские подразделения обеспечивали воздушные перевозки, оказывали скорую медицинскую помощь и обеспечивали материально-техническую поддержку. См. ODI HPN, *The United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord) response to the Haiti earthquake*, 31 August 2010.

**Рекомендация 2**

Генеральному секретарю следует повысить прозрачность и подотчетность при использовании военных ресурсов и средств, предоставленных непосредственно в качестве крайней меры для оказания помощи пострадавшему населению, представляя более подробную информацию о таких случаях и задействованных ресурсах в докладах об исполнении бюджета ОПМ Генеральной Ассамблеи, а также в периодических докладах Совету Безопасности по вопросу о защите гражданских лиц.

**С. Увязка долгосрочного и краткосрочного финансирования**

97. Генеральная Ассамблея в резолюции 46/182 признает, что существует очевидная взаимосвязь между чрезвычайными ситуациями, восстановлением и развитием. И поэтому, чтобы обеспечить плавный переход от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и развитию, чрезвычайную помощь следует оказывать такими методами, которые способствуют подъему и долгосрочному развитию. Организации системы Организации Объединенных Наций, оказывающие помощь в области развития, должны привлекаться на начальном этапе и тесно сотрудничать с организациями, ответственными за оказание чрезвычайной помощи и восстановление, в рамках их существующих мандатов. Хотя этой резолюцией предусматривалось возложение ответственности за координацию оказания непрерывной гуманитарной помощи на переходном этапе на страновом уровне на координатора-резидента (КР/КГВ), в его/ее распоряжение на том этапе не было предоставлено никаких общесистемных инструментов финансирования для выполнения таких координирующих функций.

98. В своем проекте руководства по переходному финансированию<sup>61</sup> Международная сеть по проблемам конфликтов и уязвимости (МСКИУ) указала на ряд важнейших проблем, мешающих более эффективному оказанию помощи, включая растущую раздробленность инструментов оказания помощи<sup>62</sup>. Согласованному использованию ресурсов препятствует часто наблюдаемая в масштабных чрезвычайных ситуациях дихотомия между гуманитарным сообществом и обществом по вопросам развития. Поскольку доноры берут обязательства о выделении средств на цели развития на основе национального плана и в ответ на просьбу страны-получателя, финансирование развития зачастую материализуется медленно. Кроме того, традиционные доноры неохотно выделяют финансовые средства на быстрое восстановление и переходный этап по причине трудностей с предварительным согласованием условий оказания помощи со странами-получателями.

99. Поэтому, хотя потребности в обеспечении основных услуг покрываются за счет финансирования гуманитарной деятельности, другие приоритеты, такие как создание потенциала для содействия оказанию основных услуг и восстановление источников средств к существованию в раннем этапе, остаются без внимания или финансирования. Механизмы финансирования гуманитарной деятельности, как правило, слишком перегружены, чтобы охватить все более

<sup>61</sup> См. INCAF, *Draft Guidance on Transition Financing – Supporting Coherent and Sustainable Transition in Fragile States*, September 2011, p. 6. Этот термин относится к тому, что гуманитарные организации называли быстрым восстановлением.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 3.

широкие гуманитарные потребности и цели на раннем этапе восстановления, когда работу гуманитарных организаций сдерживает отсутствие финансирования. Еще предстоит создать механизмы для ликвидации разрыва в финансировании между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития, включая деятельность по быстрому восстановлению.

100. МОМ и УВКБ используют разный набор имеющихся финансовых источников для заполнения пробелов в финансировании на местном и глобальном уровнях и настоятельно призывают свои региональные и местные отделения задействовать их, конкурируя с другими гуманитарными организациями и организациями, занимающимися вопросами развития. С учетом сложности и разнообразия механизмов финансирования гуманитарной деятельности УКГВ, ПРООН и Всемирный банк должны работать вместе и с помощью КР/КГВ создать подборку материалов об оперативных средствах и механизмах финансирования, доступных для гуманитарных организаций на местах, и поощрять обмен информацией для улучшения координации оказания помощи пострадавшему населению.

101. Следует учитывать особые потребности каждой пострадавшей страны. Для удовлетворения конкретных потребностей затронутых чрезвычайными ситуациями стран необходимо лучше согласовывать усилия по обеспечению финансирования. Потребности возникают на каждом этапе, от оказания чрезвычайной помощи, восстановления и реконструкции до всех этапов, регулируемых в рамках процесса переходного финансирования. Например, помощь при чрезвычайных ситуациях, в частности помощь ВПЛ, проживающим в палатках, что может быть предусмотрено в рамках КЧП/ОПГД, должна сопровождаться последующими мерами – представлением временного и постоянного жилья, что ведет к возвращению в свои общины, – которые органически связаны с мерами в области восстановления и развития.

102. Инспектор выявил ряд примеров передовой практики содействия переходному финансированию. Некоторые доноры уже утвердили всеобъемлющую политику управления рисками стихийных бедствий для решения не только вопросов, связанным со спасением жизней, но и восстановлением и развитием. Норвегия оказывает гуманитарную помощь в рамках гуманитарных мер по защите пострадавших гражданских лиц; Япония<sup>63</sup> предоставляет пакет программ помощи, которые охватывают чрезвычайную помощь, восстановление и реконструкцию, наряду с созданием потенциала для обеспечения готовности и укрепления потенциала противодействия общин последствиям бедствий. Эта политика соответствует ХРГД на 2005–2015 годы, в частности Международной платформе восстановления (МПВ), разработанной совместно Международным бюро труда (МБТ), МСУОБ, УКГВ и ПРООН.

---

<sup>63</sup> Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Outline of Humanitarian Aid Policy", August 2011 in [http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/outline\\_hap.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/outline_hap.pdf).

**Пример передовой практики**  
**Механизм 3R: Relief, Recovery, Reconciliation**  
**(чрезвычайная помощь, восстановление и примирение)**

Одним из примеров передовой практики является механизм 3R, созданный МООНСГ и УКГВ в Гаити. ЕРФ, первоначально созданный в Гаити в 2007 году при поддержке Норвегии и Швеции, включал два МДЦФ, призванных удовлетворять потребности в области реагирования на бедствия, восстановления и примирения в Гаити под общим руководством КГВ/КР. Речь идет о фондах восстановления и примирения (ФВП), созданных для поддержки установившейся в общинах стабильности, поощрения примирения в ключевых областях и содействия демократическим процессам в остальной части страны, а также о ЕРРФ, созданном для того, чтобы партнеры могли быстро и согласованно удовлетворять непредвиденные потребности, возникающие в результате бедствий, связанных с опасными природными явлениями. Эти фонды пытались увязать свои усилия с программами в области развития. ФВП был затем ликвидирован, поскольку его сочли не отвечающим мандату УКГВ. Однако такой механизм переходного финансирования весьма необходим, хотя в настоящее время в Гаити отсутствует.

103. В таких странах, как Гаити, которые нестабильны и подвержены стихийным бедствиям, скрытые и глубоко укоренившиеся причины бедствий, часто описываемые нашими коллегами в СГООН как симптомы "безмолвного кризиса" гаитянского общества, требуют долгосрочной стратегии перехода и финансирования усилий по оказанию чрезвычайной помощи, восстановлению, реабилитации и развитию.

104. В Гаити РПООНПР была заменена комплексными стратегическими рамками (КСР), которые объединяют деятельность СГООН и МООНСГ. КСР обеспечивают комплексную основу для деятельности Организации Объединенных Наций на основе Плана действий в области национального восстановления и развития Гаити, и, как ожидается, их действие будет продлено примерно еще на три года. Похожие КСР также были созданы и в других странах, в которых действуют комплексные миссии. Это является позитивной инновацией, отражающей целесообразность и желательность интеграции действий в гуманитарной и миротворческой сфере и сфере развития в рамках одной миссии. Однако, несмотря на важную роль, которую они играют в восстановлении и реконструкции, Всемирный банк не связан этими рамками. Кроме того, координация на местах между гуманитарными организациями и МООНСГ остается проблематичной.

105. **Инспектор считает, что Генеральному секретарю следует уточнить, как ОПГД, РПООНПР и комплексный стратегический план (КСП) и рамки (КСР) могут служить основой для оказания всеми организациями системы Организации Объединенных Наций комплексной оперативной гуманитарной помощи пострадавшей стране в течение всего переходного периода.**

## **Д. Усилия по преодолению негативного воздействия резервирования взносов**

### **Добросовестное гуманитарное донорство**

106. Генеральная Ассамблея официально признала принципы и передовую практику предоставления гуманитарной донорской помощи<sup>64</sup> и призвала доноров предоставлять достаточные ресурсы своевременным, предсказуемым и гибким образом и с учетом установленных потребностей и соразмерно им, в том числе в таких чрезвычайных ситуациях, где ощущается нехватка средств, рассматривать возможность своевременного принятия долгосрочных обязательств по совместному предоставлению средств на гуманитарную деятельность<sup>65</sup>. Предполагается, что доноры будут предоставлять средства с учетом установленных потребностей с более широким участием местных бенефициаров; удовлетворять долгосрочные потребности восстановления и развития и решения стратегических приоритетных задач стран-получателей и сокращать резервирование взносов в целях повышения гибкости работы механизмов финансирования, что может потребоваться координаторам по гуманитарным вопросам.

### **Опыт использования объединенных фондов**

107. Объединенные гуманитарные фонды, такие как СЕРФ, ОГФ и ЕРФ, пытались решить проблему негативного воздействия резервирования взносов. В то время как средства, предоставленные этими объединенными фондами, иногда резервируются гибко, были выявлены следующие примеры передовой практики.

108. Доноры согласились не резервировать свои взносы в эти фонды, за исключением "мягкого" резервирования средств для той или иной страны в случае ОГФ и ЕРФ. Оптимальное использование ресурсов должно обеспечиваться за счет координации со стороны КГВ. Дотационный сегмент быстрого реагирования СЕРФ и ЕРФ охватывает начальные этапы чрезвычайной ситуации. ОГФ, как правило, охватывают более широкий круг деятельности, включая быстрое восстановление; они включают чрезвычайный резерв, предназначенный для того, чтобы КГВ мог реагировать на непредвиденные чрезвычайные ситуации. КГВ может определять точный размер резерва, принимая во внимание все имеющиеся в различных гуманитарных фондах средства (в ОГФ для Судана минимальный размер составляет 10% от объема выделенных средств).

109. Помимо этого резерва, средства из ОГФ выделяются на гуманитарные проекты, которые включены в ПСД или страновой план работы. КГВ полномочен решать вопросы распределения финансирования и управления и координации использования средств с учетом рекомендаций Консультативной группы ОГФ, состоящий из представителей доноров, СГООН и НПО, при поддержке странового отделения Сектора финансирования гуманитарной деятельности УКГВ. Независимая компетентность КГВ гарантирует оптимальное использование имеющихся средств на страновом уровне в соответствии с коллективно согласованными заинтересованными сторонами рамками.

<sup>64</sup> А/58/99-Е/2003/94, приложение II.

<sup>65</sup> См. резолюцию 66/119 Генеральной Ассамблеи, пункт 23 постановляющей части.

110. В начале 2011 года отделение УКГВ в Судане завершило пересмотр круга ведения<sup>66</sup> и руководящих принципов оперативной деятельности ОГФ в Судане. Основные изменения касались создания согласованного процесса составления ежегодного плана работы и распределения средств (объем которых составляет от порядка 120 млн. долл. США до 140 млн. долл. США в год, т. е. 10% от общего объема внешней гуманитарной помощи Судану, составившего в 2009 году около 1,3 млрд. долл. США).

#### **Пример передовой практики**

##### **Сведение к минимуму операционных издержек доноров при максимальном местном участии**

В Судане доноры рады, что их намерения отражаются в ежегодных предложениях по проектам по итогам консультаций и на основе коллегиальных обзоров. Каждая делегация проводит в среднем один день в неделю на таких консультациях в течение года, но это время используется со значительной пользой, поскольку делегации знакомятся с предложениями и идеями других участников консультаций из числа представителей гражданского общества, местных и международных НПО, а также отраслевых министерств правительства Судана. Это представляется революционным шагом, обеспечивающим координацию в рамках страны всех основных вопросов гуманитарной помощи с участием местного населения при поддержке представителей кластеров/секторов. Еще предстоит выяснить, как этот эксперимент будет способствовать развитию гуманитарной помощи на уровне общин и методов и механизмов восстановления.

111. Ведущую координирующую роль в Судане играет УКГВ. Проекты, разработанные в рамках плана работы по Судану, могут финансироваться из ОГФ на основе коллективного и открытого участия в управлении. Консультативный процесс в ОГФ для Судана представляет собой пример первого шага к обеспечению согласованности оценки потребностей и финансовых средств доноров для удовлетворения нужд местных общин. Инспектор обнаружил, что это является общей проблемой ОГФ и в других странах. Это позволяет смягчить негативные последствия определяемой и резервируемой донорами финансовой помощи благодаря использованию процесса консультаций ОГФ.

112. В несколько меньшей степени консультации с донорами на страновом уровне поощряли и ЕРФ. При наличии ОПГД или аналогичных рамок планирования и установления приоритетов ЕРФ действуют в этих рамках и с учетом целей ОПГД. Однако ЕРФ зачастую не предоставляют ресурсы непосредственно на проекты в рамках ПСД, поскольку ориентированы на новые и непредвиденные нужды. При рассмотрении предложений КГВ помогает межучрежденческий обзорный совет, в который входят представители учреждений Организации Объединенных Наций и НПО. КГВ также помогает консультативный совет, который включает представителей учреждений Организации Объединенных Наций, доноров и НПО и консультирует его по стратегическим и политическим вопросам.

113. С другой стороны, решения о распределении средств СЕРФ принимаются без широких консультаций с донорами на местах. На страновом уровне установлением приоритетов для запрашиваемых дотаций из СЕРФ занимается

<sup>66</sup> См. *Sudan Common Humanitarian Fund Revised Terms of Reference*, October 2011.

КГВ/КР при участии СГООН или ГСГ и, иногда, представителей доноров и национальных правительств. КГВ/КР представляет просьбы о выделении дотаций, поддерживаемые ведущим учреждением кластера, которое возглавляет подготовку предложений по своим соответствующим секторам. Окончательное решение о финансировании принимается КЧП в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций по рекомендации секретариата СЕРФ.

114. Инспектор считает, что в странах, где существуют ОГФ и/или ЕРФ, Генеральному секретарю следует через КР/КГВ обеспечить, чтобы планирование использования СЕРФ было объединено с существующими процессами управления финансированием. Если объединенных фондов на уровне страны не существует, следует создать механизм управления для обеспечения того, чтобы со всеми заинтересованными сторонами проводились консультации по использованию СЕРФ, включая представителей учреждений Организации Объединенных Наций, МФОКК и КП, НПО и других соответствующих заинтересованных сторон. В соответствующих случаях следует также подумать над созданием на страновом уровне механизма объединенных фондов, дополняющего СЕРФ.

115. С учетом положительного опыта использования механизмов объединенного финансирования, который отражает эффективное применение принципов ДГД, Инспектор полагает, что система Организации Объединенных Наций могла бы разработать свод общих принципов передовой практики финансирования гуманитарной деятельности.

116. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит подотчетность и обеспечит распространение передового опыта среди различных гуманитарных объединенных фондов, а также смягчит негативное воздействие резервирования взносов.

### **Рекомендация 3**

Генеральной Ассамблее следует поручить Генеральному секретарю при поддержке МПК представить предложение по своду принципов передовой практики финансирования гуманитарной деятельности, поощряющих гибкое резервирование и совместный подход, с учетом передовой практики использования открытых для всех и основанных на программах механизмов руководства и управления ОГФ на страновом уровне и опыта осуществления инициативы добросовестного гуманитарного донорства.

## **Е. Разработка единых процедур проведения конференций по вопросам гуманитарной помощи и восстановления**

117. Очень немногие международные конференции по вопросам оказания чрезвычайной помощи, восстановления и реконструкции были организованы УКГВ. С другой стороны, Международная конференция доноров за новое будущее Гаити, которая состоялась в Нью-Йорке 31 марта 2010 года, была организована Всемирным банком и ПРООН и ее принимали совместно Соединенные Штаты Америки и Организация Объединенных Наций в сотрудничестве с правительством Гаити и при поддержке Бразилии, Канады, Европейского союза, Франции и Испании. На нее были приглашены все 193 государства – члена Организации Объединенных Наций. Многие конференции доноров созывались ведущими донорами и организациями, занимающимися вопросами развития,

такими, как Всемирный банк и региональные банки. В некоторых случаях Генеральный секретарь назначал политических лидеров государств-членов в качестве специальных представителей или специальных посланников и предоставлял в их распоряжение вспомогательный персонал для координации обязательств и помощи.

118. Помимо регулярных мероприятий в рамках ПСД (например, объявление ПСД, план работы для Судана и т.д.), такие конференции особенно актуальны для заполнения остающихся пробелов в удовлетворении требований. Специальные посланники или представители Генерального секретаря, как по цунами в Индийском океане, так и по Гаити, играли решающую роль в определении всех потребностей регионов и стран, пострадавших от цунами и землетрясений, на разных этапах чрезвычайной ситуации, восстановления и реконструкции, а также в определении финансирования и обязательств со стороны всех доноров. Чтобы помочь получателям быстрее отстроить свои страны, канцелярии посланников/представителей обычно отслеживают и регистрируют такое финансирование до этапа инвестиций в восстановление и развитие, независимо от рамок ПСД и СФК УКГВ, и указывают на пробелы в обязательствах по сравнению с фактическими потребностями пострадавшего населения и стран.

119. Можно утверждать, что такие конференции часто созываются по инициативе конкретных доноров, которые геополитически заинтересованы в пострадавших странах, и проводятся без проведения объективной оценки потребностей. Поскольку такие конференции часто посвящены вопросам восстановления, их рамки намного шире рамок призывов к совместным действиям в чрезвычайных ситуациях. Благодаря опоре на принципы ДГД и использование расширенной концепции призывов к совместным действиям на основе ПСД и руководящих принципов оценки потребностей ЦГОП, финансирование по линии призывов для четырех пострадавших от засухи стран Африканского Рога по состоянию на 2 декабря 2011 года составило почти 75% от потребностей в размере 2,4 млрд. долл. США<sup>67</sup>.

120. Даже если будет сочтено более целесообразным оставить вопросы организации конференций на усмотрение доноров, Организации Объединенных Наций следует выступать за то, чтобы конференции придерживались соответствующих критериев и процедур оценки потребностей в помощи в соответствии с принципами беспристрастности, нейтральности, независимости и человечности.

121. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность сбора средств на гуманитарную деятельность на специальных международных конференциях по оказанию помощи.

#### **Рекомендация 4**

**Генеральному секретарю при поддержке УКГВ и ПРООН и в сотрудничестве с международными финансовыми учреждениями (МФУ) следует разработать руководящие принципы созыва и проведения конференций по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению для обеспечения выделения средств для находящихся в чрезвычайном положении стран, включая недостаточно финансируемые и/или освещаемые гуманитарные кризисы, в соответствии с принципами беспристрастности, нейтральности, независимости и человечности.**

<sup>67</sup> ОСНА, Horn of Africa Crisis Situation Report, No. 25 (2 December 2011), p. 6.

## **V. Управление инструментами финансирования гуманитарной деятельности**

### **A. Система стратегического управления**

122. Большинство учреждений Организации Объединенных Наций, участвующих в гуманитарных операциях, выделяют и используют ресурсы в соответствии со своими отличными друг от друга мандатами; различными процедурами и механизмами финансирования; совершенно разными операционными процедурами, а также большими различиями в институциональной политике и процедурах. Из-за отсутствия общесистемных рамочных показателей для учета общих потребностей в ресурсах и общего объема расходов не существует основы для разработки полноценной системы ориентированного на результаты управления на уровне всей системы, как это было рекомендовано в предыдущих докладах ОИГ.

123. Для системы стратегического управления необходимы полные данные и вся информация о потребностях в ресурсах и расходах на ее деятельность, которые должны быть легкодоступны для целей планирования, программирования, составления бюджета и проведения оценки. Прекращение в 1995 году использования надежного межучрежденческого механизма отчетности с использованием классификации программ Административного комитета по координации (АКК) применительно к программам и ресурсам системы привело к тому, что существующий статистический инструментарий, имеющийся у Организации Объединенных Наций, становится все более неподходящим для стратегического планирования и управления ресурсами.

### **B. Анализ основных финансовых инструментов**

124. Инспектор провел обзор комплекса финансовых инструментов, используемых Организацией Объединенных Наций и другими учреждениями при проведении гуманитарных операций. В их число входят гуманитарная помощь и связанные с развитием и/или поддержанием мира операции, в рамках которых оказывается гуманитарная помощь и содействие ее предоставлению. Этот обзор выявил широкое разнообразие механизмов и инструментов финансирования, имеющихся в распоряжении штаб-квартир и подразделений на местах. Результаты отражают различные виды бедствий, которыми занимаются соответствующие организации, а именно, стихийные бедствия, сложные чрезвычайные ситуации и техногенные катастрофы, а также этапы оказания помощи, в ходе которых они используются – от предупреждения бедствий, смягчения и сокращения их последствий до оказания чрезвычайной помощи, ликвидации последствий и восстановления, реконструкции и развития.

125. Существует два вида инструментов финансирования для i) центрального основного потенциала поддержки деятельности на местах в чрезвычайных ситуациях; и ii) чрезвычайной помощи и помощи в восстановлении в случае конкретных чрезвычайных ситуаций и бедствий. Первый включает общегуманитарные вспомогательные услуги и механизмы авансового финансирования, такие как СЕРФ, и любые другие резервы средств для финансирования в чрезвычайных ситуациях. Второй включает деятельность по проектам или программам, основанную либо на традиционных механизмах целевых фондов, управ-

ляемых штаб-квартирами учреждений Организации Объединенных Наций, либо на МДЦФ и/или объединенных/общих фондах, управляемых на местах.

126. Несколько учреждений Организации Объединенных Наций используют внутренние механизмы<sup>68</sup> или фонды авансового финансирования, которые в случае чрезвычайных ситуаций и кризисов обеспечиваются ресурсами на уровне штаб-квартиры; речь идет об инструментах первой инстанции, доступных для страновых групп в короткие сроки, зачастую в течение нескольких часов после получения от них просьбы. Они имеют различные названия в зависимости от учреждения: ФАО имеет Специальный фонд для деятельности по оказанию чрезвычайной помощи (СФЕРА); МОТ – Фонд оперативных мер (ФОМ); ЮНИСЕФ имеет внутренний резерв – Фонд для чрезвычайных программ (ФПЧ), который представляет собой механизм кредитования в случае чрезвычайных ситуаций. Это самый быстрый и надежный источник чрезвычайных фондов в организации, поскольку он способен произвести выплаты в течение 24 часов. Этот механизм играет важную вспомогательную роль для СЕРФ. ВПП имела (до недавнего времени) три механизма авансового финансирования: счет немедленного реагирования; Механизм фонда оборотных средств (ФОС), который включает механизм передовых закупок и Фонд авансирования прямых вспомогательных расходов (ФАПВР). В 2010 году Исполнительный совет принял решение включить МАПВР в Механизм ФОС<sup>69</sup>.

127. Большинство учреждений представляет обновленную финансовую информацию своим соответствующим комитетам по финансам или бюджету и планированию либо ежегодно, либо два–три раза в год. Инспектор отметил, что учреждения планируют использовать эти средства в течение ограниченного периода времени от двух до трех месяцев. Многие из фондов, используемых учреждениями, являются относительно небольшими; если учреждения не располагают внутренними ликвидными средствами, они используют кредитный компонент СЕРФ.

128. Помимо этих резервов учреждения используют для удовлетворения чрезвычайных потребностей средства из бюджетов своих основных или неосновных ресурсов. Агентства мобилизуют средства с помощью своих собственных призывов к донорам или участия в процессах ПСД/срочных призывов. Если им не удастся получить адекватное и своевременное финансирование от доноров в рамках этих процессов или если эти источники исчерпаны, они прибегают к дотационному сегменту СЕРФ. ФПЧ ЮНИСЕФ позволяет быстро реагировать на чрезвычайные ситуации. Выплаты из СЕРФ позволяют продолжить и расширить реагирование до поступления помощи от других крупных доноров. Эти два фонда дополняют друг друга с точки зрения охвата: СЕРФ обеспечивает поддержку деятельности по спасению жизней на ранних этапах, в то время как внутренний резерв обеспечивает срочное первоначальное финансирование и поддерживает широкий спектр мероприятий для детей, которые могут обычно не подпадать под мандат СЕРФ (например, обеспечение готовности).

<sup>68</sup> Более подробную информацию об этих механизмах авансового финансирования см. приложение VI.

<sup>69</sup> Fourth Update of the World Food Programme Management Plan, 2010–2011. January, 2011 (WFP/EB.1/2011/5-A/1).

## 1. Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ)

129. В декабре 2005 года Генеральная Ассамблея своей резолюцией 60/124 преобразовала Центральный чрезвычайный оборотный фонд в Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ), с тем чтобы обеспечить "более предсказуемое и своевременное реагирование на чрезвычайные ситуации гуманитарного характера, преследуя при этом цели содействия скорейшему принятию мер и реагированию для уменьшения числа людских потерь, улучшения реагирования на неотложные потребности и укрепления ключевых элементов гуманитарного реагирования на кризисы, не повлекшие за собой оказание достаточной финансовой помощи, основываясь на явных потребностях и на приоритетах, определенных в консультации с пострадавшим государством, когда это необходимо"<sup>70</sup>.

### а) Дотационный сегмент

130. Дотационный компонент СЕРФ имеет два сегмента: i) сегмент быстрого реагирования (БР), на который приходится две трети средств Фонда, используемых для реагирования на гуманитарные и спасательные нужды в связи с внезапно возникшими чрезвычайными ситуациями, неотложными кризисами или резким ухудшением существующих кризисов, и ii) сегмент недофинансируемых чрезвычайных ситуаций (НЧС), на который приходится одна треть средств Фонда<sup>71</sup>.

131. Годовой целевой объем СЕРФ установлен на уровне 450 млн. долл. США<sup>72</sup>. Однако со времени создания СЕРФ общий объем поступлений колебался выше и ниже этого уровня<sup>73</sup>. В 2008 году СЕРФ предоставил финансирование для 55 стран, причем наибольшие суммы были направлены в Афганистан, Демократическую Республику Конго, Эфиопию, Гаити, Кению, Мьянму, Непал, Пакистан, Шри-Ланку и Судан. В 2009 году средства из СЕРФ помогли 51 стране, причем наибольшие суммы поступили в Корейскую Народно-Демократическую Республику, Демократическую Республику Конго, Эфиопию, Кению, Нигерию, Филиппины, Сомали, Шри-Ланку, Судан и Зимбабве. В 2010 году СЕРФ предоставил финансирование для 46 стран, причем наибольшие суммы были направлены в Чад, Демократическую Республику Конго, Эфиопию, Гаити, Кению, Нигер, Пакистан, Шри-Ланку, Судан и Йемен.

132. Некоторые из опрошенных представителей организаций – исполнителей проектов СЕРФ пояснили, что принятые Генеральным секретарем решения о выделении средств СЕРФ в ответ на наводнения в Пакистане и землетрясение в Чили не были достаточно решительными по сравнению с другими случаями. Как сообщалось, средства, выделенные ряду стран Центральной Америки, пострадавших от тропических штормов и наводнений, и пострадавшему от засухи Нигеру были подвергнуты техническому обзору и бюджетному контролю, с тем чтобы гарантировать, что предложения по проектам действительно соответствуют бюджетным указаниям СЕРФ.

133. Хотя "спасение жизней" лежит в основе концепции гуманитарных операций, отсутствие оперативного определения гуманитарной помощи или гуманитарных операций привело к дублированию работы между учреждениями. Сек-

<sup>70</sup> См. A/RES/60/124, пункт 15 постановляющей части.

<sup>71</sup> Бюллетень ST/SGB/2010/5 Генерального секретаря.

<sup>72</sup> Там же, пункт 1.3.

<sup>73</sup> Использование СЕРФ менялось от года к году с 429 млн. долл. США в 2008 году до 473 млн. долл. США в 2010 году.

ретариат УКГВ не оговаривает какие-либо объективные критерии основных гуманитарных потребностей, помимо тех, которые основаны на показателях ЦГОП. Однако эти показатели все еще находятся на стадии экспериментального использования. Без таких критериев, разработанных на местах, увеличивается опасность принятия спорных решений и того, что некоторым пострадавшим от стихийных бедствий странам может быть оказано больше помощи по сравнению с другими. Некоторые из финансируемых проектов носили средне- и долгосрочный характер, например, проекты "деньги за работу" ФАО или "продовольствие за работу" ВПП. Секретариат Организации Объединенных Наций не пытался разработать четкую концепцию гуманитарной помощи. Согласно секретариату СЕРФ решения носили "контекстуальный" характер исходя из испытываемого сострадания в конкретных случаях.

#### **Финансирование общего обслуживания**

134. Инспектор отметил, что СЕРФ может обеспечить своевременное финансирование общего вспомогательного обслуживания, необходимого для проведения спасательных мероприятий или для улучшения доступа к пострадавшему населению; однако, как представляется, отсутствуют какие-либо единые критерии, исходя из которых СЕРФ выделяет ресурсы для общего вспомогательного обслуживания гуманитарных операций, за исключением контекста реагирования на конкретные чрезвычайные ситуации. В то же время вспомогательное обслуживание является неотъемлемой частью мандата УКГВ. Действительно, для финансирования различных видов общего обслуживания (например, материально-техническое обеспечение, общие меры безопасности, связь в чрезвычайных ситуациях, авиация, координация, межведомственные оценки) используются разные критерии<sup>74</sup>.

#### **Своевременность финансирования**

135. Тот факт, что СЕРФ не предоставляет средства непосредственно НПО, вызывал обеспокоенность, в частности, по причине длительных сроков, которые должны пройти, прежде чем НПО получит средства от учреждений – исполнителей проектов СЕРФ. Секретариат СЕРФ настаивает, что для утверждения проекта требуется не более трех дней после представления окончательного предложения по проекту. Как сообщается, на самом деле за период с 1 июля 2010 года по 30 июня 2011 года средний срок одобрения проекта КЧП после получения окончательного предложения по проекту сократился с 2,7 до 2,4 рабочего дня для сегмента быстрого реагирования и от 5,4 до 4,4 дня для сегмента недофинансируемых чрезвычайных ситуаций<sup>75</sup>. Однако предшествующие представлению предложения сроки его подготовки в стране, а также механизмы внутреннего выделения средств внутри учреждений могут существенно различаться в зависимости от страны или учреждения. Например, в случае Панамериканской организации здравоохранения (ПАОЗ), которая не уполномочена подписывать меморандумы о взаимопонимании с СЕРФ напрямую, а должна действовать через ВОЗ, существуют задержки с момента представления проектов страновым отделением ПАОЗ/ВОЗ Координатору Организации Объединен-

<sup>74</sup> См. OCHA, *Central Emergency Response Fund Life-Saving Criteria, CERF Funding for Emergency Information and Communications Technology Equipment and Services*, и *CERF Funding for UN Humanitarian Air Service*.

<sup>75</sup> См. A/66/357, стр. 10.

ных Наций в пострадавшей стране до момента получения ПАОЗ уведомления от ВОЗ, разрешающего им выделить средства<sup>76</sup>.

136. В своем недавнем обзоре функционирования СЕРФ ФАО отметила, что реально необходимый средний срок составлял 35 дней со времени первоначального представления КЧП предложения СГООН/ГСГ для сегмента быстрого реагирования и 51 день со времени его первоначального представления для сегмента недофинансируемых чрезвычайных ситуаций<sup>77</sup>. Кроме того, независимый обзор отдачи от деятельности СЕРФ в Чаде показал, что, хотя "в мае 2009 года срок между окончательным представлением КР/КГВ пакета материалов с просьбой о выделении дотации из СЕРФ и получением подписи КЧП составлял три дня в случае дотационного сегмента БР", "наиболее тревожным фактом [было] время, которое проходило с момента первоначального представления до даты окончательного представления – от 38 до 45 дней"<sup>78</sup>. Инспектор был также информирован о том, что некоторые из проектов в области водоснабжения, санитарии и гигиены (ВССГ), предложенных ЮНИСЕФ и ВОЗ в начале 2011 года для Дарфура, Судан, были одобрены более чем через 50 дней после первоначального представления предложений по проектам. Тем не менее КЧП не мог отслеживать шаги, предпринимаемые на предшествующем представлению предложения этапе на страновом уровне.

137. В приведенной ниже таблице, представленной секретариатом СЕРФ, указывается среднее количество дней, необходимое для обработки предложений СЕРФ, представленных как по сегменту недофинансируемых чрезвычайных ситуаций (НЧС), так и сегменту быстрого реагирования (БР) дотационного компонента. Срок от "первоначального до окончательного представления" равен количеству рабочих дней между первоначальным представлением предложения и получением пересмотренного варианта, готового к утверждению. Срок "окончательного представления на утверждение ЗГС" равен количеству рабочих дней между получением согласованного предложения, в котором учтены замечания секретариата СЕРФ, и его утверждением КЧП. В остальных двух колонках описываются этапы процесса выделения средств после окончательного утверждения проекта. Следует отметить, что указанная таблица не отражает время подготовки и обсуждения проектов предложений на страновом уровне, которое секретариат СЕРФ называет "этапом, предшествующим представлению", и которое может значительно превышать сроки, указанные в приведенных выше примерах.

*Своевременность финансирования из СЕРФ: январь 2008 года – декабрь 2011 года*

Сегмент	От первоначального официального представления до окончательного представления предложения секретариату СЕРФ	От окончательного представления до утверждения ЗГС	От утверждения ЗГС до подписания меморандума о взаимопонимании	От подписания меморандума до даты выделения средств	Общее число дней
НЧС	14,0	5,1	5,2	5,4	29,6
БР	7,1	2,7	4,9	5,0	19,7

Источник: секретариат СЕРФ.

<sup>76</sup> Например, в связи с землетрясением в Чили ПАОЗ представила СЕРФ предложения по проекту 11 марта 2010 года, а ПАОЗ получила разрешение на выделение средств 16 апреля 2010 года.

<sup>77</sup> ФАО, *Evaluation of FAO Interventions Funded by the CERF*, October 2010, p 37.

<sup>78</sup> См. John Watt, *Review of the value added of CERF in Chad*, 28<sup>th</sup> November – 4<sup>th</sup> December 2010, p. 4.

138. По мнению Инспектора, КЧП следует дать указания в отношении приемлемого времени подготовки и предельных сроков утверждения предложений по проектам и выделения средств до и после получения первоначального официального предложения и постоянно контролировать соблюдение этого срока.

*b) Кредитный сегмент*

139. Со времени создания дотационного сегмента СЕРФ использование кредитного сегмента СЕРФ продолжало сокращаться. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций выявила лишь шесть организаций или структур, которые либо получили авансы в течение двухгодичного периода 2008–2009 годов, либо имели задолженность по кредитам по состоянию на 1 января 2008 года<sup>79</sup>. Общая сумма новых кредитов, которыми за двухгодичный период воспользовались лишь две структуры, составила 32,6 млн. долл. США: 30 млн. долл. США для проектов ВПП в Демократической Республике Конго и Эфиопии, а остальные для УКГВ, основного и практически единственного регулярного пользователя этим сегментом, который заимствовал средства в шести случаях для координации деятельности на местах в различных точках, но не для деятельности в штаб-квартире. Согласно ведомостям СЕРФ по состоянию на декабрь 2010 года уровень непогашенных кредитов по кредитному сегменту СЕРФ был низким.

140. Обсуждение этого вопроса с секретариатом СЕРФ также показало, что кредитный сегмент используется все реже или почти не используется. В 2011 году остаток по кредитному сегменту составлял чуть более 76 млн. долл. США<sup>80</sup> (включая 49,5 млн. долл. США в виде добровольных взносов и начисленных процентов).

141. Инспектор обнаружил, что многие учреждения создали свои собственные резервы и внутренние кредитные механизмы, которые доступны на уровне учреждений в качестве инструментов первой инстанции. ВПП решила не пользоваться финансированием по линии кредитного сегмента СЕРФ в связи с большей доступностью ее собственных резервов, таких как средства по Счету немедленного реагирования и в Механизме фонда оборотных средств, что привело к сокращению полезности этого кредитного сегмента для ВПП, а также к сведению к нулю операционных издержек, связанных с процедурами выделения и погашения кредита. Хотя ЮНИСЕФ располагает своим собственным механизмом кредитования ФПЧ (см. выше), в 2011 году в регионе Африканского Рога он использовал кредитный механизм СЕРФ для быстрого развертывания масштабных операций в Сомали. По мнению Инспектора, эти механизмы в конкретных учреждениях являются примерами передовой практики и могут быть воспроизведены в рамках всей системы.

142. УКГВ не имеет внутреннего механизма выделения денежной ликвидности. В бюллетене ST/SGB/2010/5 Генерального секретаря указывается, что само УКГВ не имеет права на дотации по линии дотационного элемента СЕРФ. УКГВ продолжает полагаться на авансы по линии кредитного сегмента для покрытия операционных расходов, связанных с координацией гуманитарной деятельности.

<sup>79</sup> A/65/5, добавление А.

<sup>80</sup> Channel Research, *5-Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund – Synthesis Report: Final Draft*, 25 July 2011, p. 32.

143. В докладе о пятилетней оценке СЕРФ<sup>81</sup> рекомендуется сократить кредитный сегмент СЕРФ до 30 млн. долл. США, а остаток перевести в дотационный сегмент<sup>82</sup>. Эта рекомендация была принята<sup>83</sup>. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 66/119 постановила сократить размер кредитного элемента до 30 млн. долл. США и просила, чтобы "любые остатки средств свыше 30 млн. долл. США, включая процентный доход, резервировались Фондом для безвозмездного финансирования и использовались с этой целью". Она также "постановила, что в исключительных обстоятельствах и на временной основе Координатор чрезвычайной помощи и соответствующие оперативные учреждения, действующие под руководством Координатора, могут использовать кредитные средства Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации для укрепления, в рамках соответствующих мандатов, координации быстрого реагирования при отсутствии достаточного потенциала на местном уровне"<sup>84</sup>.

144. **Инспектор считает, что необходимость в кредитном сегменте СЕРФ следует постоянно держать в поле зрения с учетом внутренних возможностей авансового финансирования в гуманитарных учреждениях.**

145. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность контроля и выполнения указаний при гуманитарном реагировании.

#### Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует просить Координатора чрезвычайной помощи поручить МПК разработать охватывающие всю систему общие руководящие принципы создания, пополнения и использования учрежденческих фондов и резервов для чрезвычайной помощи и восстановления, чтобы соответствующие организации, занимающиеся гуманитарной и иной помощью, могли оказать оперативную и своевременную помощь, и чтобы ликвидировать разрыв между взятием обязательств и мобилизацией необходимых средств.

## 2. Взаимодополняемость СЕРФ и других гуманитарных объединенных фондов

146. Хотя в руководящих принципах СЕРФ упоминается взаимодополняемость СЕРФ и других гуманитарных объединенных фондов, секретариату СЕРФ еще предстоит разработать подробные рекомендации по организационным связям между СЕРФ, ОГФ и ЕРФ на местах.

## 3. Многосторонние донорские целевые фонды

147. ЕРФ и ОГФ являются объединенными фондами, пополняемыми многочисленными донорами на местах. ОГФ и ЕРФ управляют страновые отделения УКГВ от имени КГВ, которые являются распорядителями ЕРФ. Администра-

<sup>81</sup> *Ibid*, p. 106. См. рекомендацию 12.

<sup>82</sup> По результатам независимых обзоров отдачи от деятельности СЕРФ в Чаде, Мавритании и Шри-Ланке было рекомендовано закрыть кредитный сегмент СЕРФ. См. например, John Watt, *Review of the value added of CERF in Mauritania*, 11<sup>th</sup>–16<sup>th</sup> December 2010, p 12, <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/EvaluationsandReviews/tabid/5340/language/en-US/Default.aspx>.

<sup>83</sup> См. A/66/357, пункт 64, стр. 20.

<sup>84</sup> См. A/RES/66/119 от 15 декабря 2011 года, пункты 25–26.

тивно они относятся к отделению УКГВ в Женеве. В отличие от СЕРФ<sup>85</sup>, который не выделяет деньги напрямую НПО, средствами ЕРФ могут пользоваться как учреждения Организации Объединенных Наций, так и НПО<sup>86</sup>. Верхний предел расходов может составлять от 100 000 долл. США до 750 000 долл. США в зависимости от фонда и чрезвычайной ситуации<sup>87</sup>.

148. ОГФ также являются объединенными фондами, созданными на страновом уровне. Их работой управляют КГВ, являющиеся руководителями программ фондов, но сами фонды управляются ПРООН, за исключением Сомали, где функции управляющего агента выполняет УКГВ<sup>88</sup>. ОГФ финансируют деятельность в соответствии с ПСД в стране, где они работают, включая деятельность по быстрому восстановлению. ОГФ могут пользоваться учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО, принимавшие участие в ПСД. Однако, в отличие от ЕРФ в случае ОГФ НПО, являющиеся партнерами-исполнителями, заключают контракты не с УКГВ, а с ПРООН, выступающей в качестве управляющего агента, который выделяет им средства (за исключением Сомали). Это привело к: i) несовпадению по времени распределения бюджета УКГВ и распределения средств ПРООН, и ii) двойному подчинению партнерских НПО как руководителю программы, так и управляющему агенту.

149. С 2006 года донорская поддержка лишь ОГФ в Судане и Демократической Республике Конго составила свыше 1,5 млрд. долл. США. Финансовые средства выделялись НПО и учреждениям Организации Объединенных Наций, причем НПО сейчас получают 40% выделяемых средств. В докладах УКГВ отмечается, что в Демократической Республике Конго и Судане ОГФ ежегодно получают от доноров более 100 млн. долл. США в каждой из стран.

150. Эти объединенные фонды обеспечили более адекватное финансирование деятельности на местах и привлекли взносы от более широкого круга доноров, в частности, не являющихся членами КСР ОЭСР. Однако для содействия эффективному гуманитарному реагированию необходимо внести ряд улучшений, включая более своевременное выделение средств НПО; финансирование операционных издержек, которые были переведены с доноров на кластеры; финансирование функций координации и поддержки в связи с управлением страновыми объединенными фондами; улучшение координации действий между различными механизмами финансирования; устранение конфликта интересов между ведущими учреждениями кластеров; усиление контроля над проектами и расширение финансирования обеспечения готовности и быстрого восстановления.

<sup>85</sup> В соответствии с бюллетенем ST/SGB/2010/5 Генерального секретаря лишь "Организация Объединенных Наций, ее фонды, программы и специализированные учреждения, а также Международная организация по миграции имеют право обратиться за средствами (см. раздел 2, стр. 2 английского текста). Тот факт, что СЕРФ не предоставляет средства непосредственно НПО, вызывал обеспокоенность, в частности, по причине длительных сроков, которые должны пройти, прежде чем НПО получит средства от учреждений – исполнителей проектов СЕРФ.

<sup>86</sup> Подробную информацию см. draft ERF guidelines of 23 March 2011, p. 5 и GHA ERFs profile, July 2011.

<sup>87</sup> В Гаити верхний предел расходов по проектам составлял 130 000 долл. США после ураганов 2008 года, 750 000 долл. США после землетрясений и 500 000 долл. США в случае эпидемии холеры. См. ERRF Haiti evaluation, p. 9.

<sup>88</sup> В отношении ОГФ ПРООН выполняет три функции: функцию административного агента (АА), которую выполняет Многопартнерский целевой фонд (МПЦФ) ПРООН, функцию управляющего агента (УА), которую выполняет отделение ПРООН в стране, а также функцию участвующей организации при получении средств из ОГФ.

151. В существующих руководящих принципах работы СЕРФ и ОГФ рекомендуется, чтобы, при наличии ОГФ и ЕРФ, для содействия обсуждению, где это целесообразно и актуально, распределения средств СЕРФ использовались структуры определения приоритетов и консультирования, предусмотренные для ОГФ и ЕРФ.

#### 4. На пути к реформе

152. Стратегическому планированию и финансированию на страновом уровне значительно содействует финансирование из МДЦФ. Но на этом уровне существуют различные многосторонние донорские механизмы финансирования, ориентированные на различные цели, от оказания чрезвычайной помощи до восстановления, развития и реконструкции, в результате чего имеет место неравномерность и дублирование распределения ресурсов между секторами. Само наличие в стране различных режимов для деятельности МДЦФ и механизмов объединенных фондов создает проблему. В Гаити, Судане и других местах, помимо МДЦФ Организации Объединенных Наций, управляемых представительством МПЦФ, базирующимся в ПРООН, существуют МДЦФ, управляемые Всемирным банком, а также фонды мира и стабилизации, управляемые ДПВ.

153. В этой связи Инспектор подтверждает, что организации, управляющие этими МДЦФ, должны обеспечить согласованное и эффективное финансирование и использование этих средств на согласованной и скоординированной основе. Они должны опираться на результаты всесторонней оценки потребностей ЦГОП и процессы подготовки призывов для удовлетворения всех потребностей в финансировании гуманитарной деятельности как через ПСД, так и иные призывы на страновом уровне, как это в настоящее время практикуется в странах Африканского Рога, а также создать общий механизм финансовой отчетности и контроля. Такой механизм позволит значительно расширить руководящую роль пострадавших стран в процессах финансирования, а также повысить подотчетность многосторонних управляющих учреждений за использование привлеченных средств.

154. Кроме того, Инспектор подтверждает необходимость в комплексных рамках стратегического планирования, которые служили бы для всех организаций системы Организации Объединенных Наций основой для обеспечения пострадавших стран комплексной оперативной гуманитарной помощью в течение переходного периода. В конечном счете это также должно привести к созданию объединенного счета ресурсов, мобилизованных на страновом уровне.

#### С. Системы страхования

155. Представляется, что гуманитарные организации/организации, оказывающие чрезвычайную помощь, в настоящее время при определении размера своей финансовой помощи более склонны принимать во внимание местный потенциал пострадавших от стихийных бедствий стран. После цунами в Индийском океане некоторые страны, такие как Индия и Филиппины, ввели системы страхования от стихийных бедствий. После землетрясения в провинции Сычуань Китай при содействии ВПП также изучает этот вопрос. ПАОЗ и МБР сохраняют заинтересованность в создании национальных систем страхования, но считает большой проблемой формирование необходимой культуры и консенсуса в соот-

ветствующих странах в отношении прогнозирования рисков и покрытия соответствующих расходов.

156. Инспектор был проинформирован о том, что Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР) и ВПП развивают систему страхования на основе индекса погодных условий для бедных сельских хозяйств с помощью Механизма управления погодными рисками (МУПР). В 2007 году ВПП получила около 2 млн. долл. США из Фонда Билла и Мелинды Гейтс для проведения экспериментальных проектов в нескольких странах, таких как Китай и Эфиопия. По результатам проектов было опубликовано исследование по теме "Потенциальные масштабы и устойчивость страхования на основе индекса погодных условий для сельского хозяйства и источников средств к существованию в сельских районах"<sup>89</sup>. ФАО, которая уделяет особое внимание разработке политики и регулированию, не удалось провести масштабное исследование, призванное помочь в реализации межправительственных инициатив в связи с финансовыми трудностями. Глобальная платформа действий по уменьшению опасности бедствий также рассматривает вопрос о сотрудничестве с международными частными страховыми компаниями.

157. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации повысит эффективность гуманитарной деятельности.

#### **Рекомендация 6**

**Генеральной Ассамблее на основе доклада Генерального секретаря следует принять политику в области наращивания потенциала в интересах оказания странам, пострадавшим от бедствий, помощи в подготовке национальных систем страхования на случай бедствий с учетом новаторской работы, начатой МБР, МФСР, ПАОЗ, ПРООН, ВПП и ВОЗ.**

### **D. Финансирование общего гуманитарного вспомогательного обслуживания**

158. На финансирование деятельности сектора координации и вспомогательного обслуживания организаций<sup>90</sup>, участвующих в ПСД, в 2011 году с помощью ПСД и срочных призывов было собрано 390,3 млн. долл. США по сравнению с 31,9 млн. долл. США в 2000 году. Глобальное финансирование этого сектора, включая соответствующую двустороннюю помощь и все другое учтенное финансирование гуманитарной деятельности, также выросло с 58,2 млн. долл. США в 2000 году до 984,7 долл. США в 2011 году<sup>91</sup>. Это представляет собой увеличение доли финансирования этого сектора с 2,9 до 7,5% от глобального объема гуманитарных взносов. За десятилетие доля этого сектора в общем объеме финансирования по линии ПСД выросла с 5,8 до 6,2%. Однако процентная

<sup>89</sup> Опубликовано МФСР и ВПП, Рим, 2010 год, доступно по адресу: <http://www.ifad.org/ruralfinance/wrmf/index.htm>.

<sup>90</sup> Определение статистического охвата "координации и вспомогательного обслуживания" в процессе ПСД см. IASC Document on Consolidated Appeals, "Which projects go into which sectors", находившийся 30 апреля 2012 года по адресу: <http://www.unocha.org/cap/resources/policy-guidance>.

<sup>91</sup> Данные СФК на 25 апреля 2012 года по адресу: <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-globalOverview&Year=2011>.

доля ПСД в глобальном объеме финансирования этого сектора снизилась с 54,8 до 39,5%, несмотря на устойчивый рост глобального финансирования потребностей этого сектора.

159. Управление глобальными ресурсами зависит от возможностей центральных служб, которые Организация Объединенных Наций может предоставить в распоряжение своих партнеров. Эти службы включают подразделения общего обслуживания, такие как транспорт и материально-техническое обеспечение, связь и информационные технологии, мобилизация ресурсов, безопасность, помещения, хранение, картографическое обслуживание, банковское обслуживание и закупки. Хотя УКГВ не всегда отвечает за предоставление многих из этих услуг, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/182 поручила ему взять на себя инициативу по координации и согласованию усилий гуманитарных организаций для мобилизации и обеспечения оказания таких услуг как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами.

160. В соответствии с набором принципов и концепцией укрепления чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций, изложенными в приложении к резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи, Генеральному секретарю и КЧП поручено заключить с заинтересованными правительствами и межправительственными и неправительственными организациями надлежащие договоренности, позволяющие гуманитарным работникам иметь быстрый доступ к их потенциалам чрезвычайной помощи, включая продовольственные запасы, чрезвычайные резервы и персонал, а также материально-техническое обеспечение<sup>92</sup>. Организацией Объединенных Наций также создан центральный реестр таких потенциалов. Кроме того, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 45/221 просила Генерального секретаря создать в случае необходимости специальные склады, с тем чтобы КЧП мог реагировать на насущные потребности стран, подверженных бедствиям. Следует отметить, что в соответствии с Конвенцией Тампере о предоставлении телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствий и осуществления операций по оказанию помощи КЧП принимает на себя функции оперативного координатора осуществления Конвенции, как это определено в ее положениях<sup>93</sup>. В бюллетене Генерального секретаря об организационной структуре Управления по координации гуманитарных вопросов (ST/SGB/1999/8) излагается уставной мандат КЧП по выполнению таких функций, включая содействие мобилизации международной поддержки гуманитарной деятельности системы Организации Объединенных Наций и мобилизацию ресурсов для программ чрезвычайной помощи, в том числе согласованный подход к оптимальному использованию средств связи с полевыми подразделениями и связи на местах.

161. Этот межправительственный мандат КЧП так и не был изменен. Даже если функция централизованной координации выполняется любым гуманитарным кластером и руководство кластера вспомогательного обслуживания подчиняется любому подразделению в рамках системы Организации Объединенных На-

<sup>92</sup> См. приложение к резолюции A/RES/46/182, пункты 27, 28 и 35 f).

<sup>93</sup> Конвенция вступила в силу 8 января 2005 года. Она касается предоставления телекоммуникационных ресурсов для смягчения последствий бедствия и осуществления операций по оказанию помощи и их задействования в конкретных странах; стандартных процедур; устранения нормативных, лицензионных и таможенных барьеров при передаче и использовании телекоммуникационного оборудования; гарантий прав и иммунитетов иностранного телекоммуникационного персонала; руководящих принципов; планов действий и типовых соглашений.

ций, речь идет о полномочиях, делегированных КЧП этому кластеру и соответствующему подразделению, которые в конечном итоге подотчетны КЧП.

162. Много уроков было извлечено из опыта деятельности в связи с цунами в Индийском океане. Гуманитарные организации столкнулись с серьезными задержками в наборе персонала, а также отсутствием достоверной информации о ситуации на месте, а узкие места и дублирование в области материально-технического обеспечения затруднили усилия по оказанию чрезвычайной помощи. С учетом этого был подготовлен ряд предложений по укреплению инициативного подхода МПК к ускорению создания системы общего обслуживания, например подхода на основе матрицы гуманитарного общего обслуживания, и применению Системы управления гуманитарными поставками (СУГП), разработанной ПАОЗ, по всему миру, а также проведению информационной кампании для подчеркивания их актуальности для всех участников гуманитарной деятельности. Однако эти попытки не увенчались успехом.

163. Проведение всеобъемлющего обзора гуманитарного общего обслуживания, который был начат после гуманитарного обзора в 2005 году, завершено не было. МПК еще предстоит внимательно изучить свой подход к тому, как охватить все вопросы совместимости и взаимодействия между структурами общего обслуживания, доступными в других учреждениях Организации Объединенных Наций, такими как ГООНВР и ДОПМ в контексте процессов РПООНПР и комплексные миссии Организации Объединенных Наций, а также правительствами и НПО, такими как Красный Крест.

164. В 2004 году на основе результатов работы его группы и семинара по гуманитарному общему обслуживанию МПК<sup>94</sup> создал гуманитарную общую службу и возложил на нее "функцию поддержки усилий входящих в МПК организаций и гуманитарного сообщества в целом, выполняемую одной или несколькими организациями и санкционированную в рамках утвержденного межучрежденческого процесса, а также запрашиваемую в каждой конкретной ситуации КГВ/страновой группой". Тогда МПК включил в свою матрицу следующие гуманитарные общие службы: Службу гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций (СГВПООН), Объединенный центр материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций (ОЦС), Центр гуманитарной информации (ЦГИ), Координацию действий гражданских и военных властей в рамках гуманитарных операций Организации Объединенных Наций (ООН-ГВКоорд) и МСЧС<sup>95</sup>. В подготовке согласованного плана работы для обеспечения оперативной совместимости и взаимодействия между общими службами в этой области никакого прогресса достигнуто не было.

165. В декабре 2010 года МПК официально возглавил руководство кластером связи в чрезвычайных ситуациях (КСЧС) в рамках ВПП на глобальном уровне при том понимании, что руководство кластером на местах будет возложено на организации с наибольшим потенциалом и ресурсами для выполнения этой роли<sup>96</sup>. В соответствии с действующим кластерным подходом к гуманитарной деятельности ВПП выступает в качестве ведущего учреждения глобального кластера, конкретно отвечающего за работу двух основных общих служб, а именно материально-технического обеспечения и связи в чрезвычайных ситуациях. СГВПООН является не кластером, а созданной Комитетом высокого уровня по

<sup>94</sup> IASC Working Group, 59th Meeting (22–23 November 2004), *Final Summary Records and Action Points*, 22 December 2004, p. 2.

<sup>95</sup> Межучрежденческая связь в чрезвычайных ситуациях (МСЧС).

<sup>96</sup> IASC Principals Meeting, PR/1102/3652/7, Action Point 11, February 2012.

управлению (КВУУ) общей вспомогательной службой, работа которой управляется ВПП и координируется КГВ.

166. Никаких других специальных кластеров или секторов общего обслуживания на глобальном уровне не существует; общее обслуживание гуманитарной деятельности обеспечивается в рамках каждого кластера. Следует понимать, что КЧП и КГВ обеспечивают эти службы необходимым инструментарием для эффективного межсекторального сотрудничества, особенно в области управления информацией, межучрежденческой оценки потребностей, разработки ОПГД, подготовки ПСД и срочных призывов и планирования на случай чрезвычайных ситуаций<sup>97</sup>. На страновом уровне кластеры, сектора и группы занимаются всеми ключевыми секторами или областями гуманитарной деятельности и подотчетны КГВ.

167. Несмотря на то, что КГВ и КЧП отвечают за обеспечение общего обслуживания, руководители кластеров или секторов отвечают за выявление критических пробелов в гуманитарном реагировании и предлагают всем соответствующим гуманитарным партнерам их устранить. В зависимости от срочности от руководителя сектора может потребоваться взять на себя обязательство устранить пробел в качестве "поставщика услуг в самых крайних случаях". Эта ответственность распространяется как на оперативную деятельность, так и на общее вспомогательное обслуживание и координацию.

168. Существует целый ряд общесистемных вопросов, которые еще предстоит решить:

а) необходимо достичь межучрежденческого консенсуса в отношении того, как выявить и распространить передовую практику в этой области, определить соответствующие обязанности учреждений и УКГВ в вопросах обмена и распространения информации об общих службах среди гуманитарных организаций и партнеров и обеспечить комплексный доступ к их услугам;

б) поставщиков общего вспомогательного обслуживания весьма много и они действуют в рамках разных учреждений. Если такое обслуживание связано с использованием военных ресурсов и средств, например воздушного транспорта в случаях масштабных стихийных бедствий (например, цунами в Индийском океане), а также резервных сил или учебного центра в рамках инициативы "Силы надежды", КЧП прямо отвечает за мобилизацию и принятие помощи правительств и НПО в области вспомогательного обслуживания гуманитарной деятельности. В целом предоставление по линии правительств и НПО услуг военного и гражданского компонентов по обеспечению связи в чрезвычайных ситуациях, которое до сих координировалось УКГВ, уже не входит в сферу ответственности какой-либо структуры в сфере координации гуманитарной деятельности. В уточнении соответствующих обязанностей поставщиков и пользователей этих услуг, а также координирующих функций УКГВ нет необходимости;

с) как и кем должны выделяться средства на оказание этих услуг? Как организации могли бы более полно покрывать расходы на координацию действий кластера в непредвиденных и/или ожидаемых чрезвычайных ситуациях (в странах с затянувшейся чрезвычайной ситуацией и странах, подверженных стихийным бедствиям)? Следует ли финансировать каждую услугу индивиду-

---

<sup>97</sup> IASC Guidance Note On Using The Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response 24 November 2006, p. 11.

ально или же организовать финансирование всех услуг в целом? Каким образом обеспечить расширение финансирования в случае резкого роста потребностей?

d) следует изучить вопрос о том, как можно улучшить финансирование общих служб и вспомогательных функций (например, безопасность, координация, материально-техническое обеспечение, связь и т.д.) на безопасной основе для укрепления гуманитарного реагирования и укрепить потенциал руководителей кластеров/секторов с точки зрения своевременного и эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации. Следует также рассмотреть вопрос о том, должно ли ведущее учреждение кластера нести финансовую ответственность, действуя в качестве "поставщика услуг в самых крайних случаях", и если да, то в каких рамках.

## VI. Отчетность, мониторинг и оценка

### A. Финансовая отчетность, мониторинг и оценка

169. Инспектор обнаружил, что существующих финансовых инструментов, имеющихся в распоряжении системы Организации Объединенных Наций, недостаточно для обеспечения стратегического планирования и управления, несмотря на масштабное внедрение технологий обработки информации. В 1990-х годах АКК, предшественник КСР ООН, располагал всеобъемлющей классификацией программ и ресурсов<sup>98</sup>, от которой затем отказались. **По мнению Инспектора, это решение вызывает сожаление и должно быть пересмотрено.** Статистические данные об оперативной деятельности, ежегодно представляемые Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее, являются неполными с точки зрения освещения гуманитарной помощи, не содержат информацию о ВПЛ и беженцах, а также о деятельности, не связанной с развитием.

170. Проведенный ОИГ комплексный обзор показал, что большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в гуманитарных операциях, имеют отличные друг от друга мандаты, различные процедуры и механизмы финансирования, совершенно разные операционные процедуры, а также большие различия в институциональной политике и процедурах. Практика представления отчетности и мониторинга использования финансовых инструментов отражает смешанную картину подотчетности учреждений Организации Объединенных Наций. Хорошими примерами являются такие учреждения, как ФАО, ЮНИСЕФ, УВКБ и ВПП, которые представляют подробные доклады о бюджетах, инструментах планирования и отчетности по финансовым инструментам и гуманитарной сфере в целом. Эти доклады ежегодно готовятся в штаб-квартирах и на общеорганизационном уровне. ВПП представляет донам подробные стандартные отчеты по проектам с охватом всех своих гуманитарных операций на местах. Эти доклады готовятся и распространяются среди доноров в качестве как промежуточных, так и окончательных докладов по программам, в то время как в случае некоторых других учреждений отчетность и мониторинг финансирования оставляют желать лучшего.

171. Хотя работа Службы финансового контроля (СФК) УКГВ за период с 2005 года стала достаточно эффективной, данные о конкретном использовании средств, полученных в результате ПСД и срочных призывов участвующими

<sup>98</sup> См. E/1991/42/Add.1, E/1993/84 и E/1995/64.

учреждениями, не являются ни точными, ни достаточными. Организация Объединенных Наций считает, что совместное подразделение УКГВ/ПРООН на месте, например в Демократической Республике Конго, может предоставлять такую информацию в целях обеспечения лучшего контроля и отчетности. Взносы, объявленные в рамках срочного призыва в связи с цунами в Индийском океане, составили около 6,3 млрд. долл. США, из которых лишь 1,2 млрд. долл. США предназначались для оказания чрезвычайной помощи, а остальные резервировались на цели быстрого восстановления и реконструкции. Средства на обе цели выделялись весьма медленно. Использование большей части средств, предназначенных для этапа после восстановления, не подтверждено и не зарегистрировано, поскольку база данных о донорской помощи ПРООН<sup>99</sup>, созданная в 2006 году для обработки обязательств в связи с цунами, по финансовым причинам остается неполной и имеет пробелы. Тем не менее ее полезность была подтверждена Инспектору одним из старших сотрудников Азиатского банка развития (АБР).

172. Как УКГВ, так и ПРООН ведут отдельные базы данных по ОГФ. База данных, размещенная на портале МДЦФ ПРООН, не содержит подробную информацию о конкретных выплатах из ОГФ, а УКГВ не всегда получает информацию о конкретной ситуации с использованием выделенных на отдельные проекты средств<sup>100</sup>.

173. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации позволит согласовать процедуры и повысить качество отчетности и, тем самым, улучшить координацию и укрепить подотчетность механизмов финансирования гуманитарной деятельности.

#### **Рекомендация 7**

**Генеральному секретарю как Председателю КСР ООН следует при содействии УКГВ и ГООНВР способствовать созданию согласованных комплексных баз данных по гуманитарной деятельности, которые можно было бы использовать на страновом уровне, чтобы заполнить пробелы в информации ПРООН и УКГВ, а также международных финансовых учреждений (МФУ) и многосторонних организаций по вопросам развития.**

174. По результатам оценки ОГФ<sup>101</sup> было предложено создать совместное подразделение для управления работой ОГФ в каждой стране. Это подразделение по управлению фондом сможет на постоянной основе отслеживать использование выделенных средств. Внедрение системы контроля и отчетности также будет способствовать достижению этой цели.

<sup>99</sup> Инструмент, с помощью которого правительства отслеживают потоки помощи и лучше координируют вопросы планирования и управления. Считается, что база данных о донорской помощи является подходящим инструментом для расширения возможностей соответствующих национальных надзорных органов пострадавших от бедствий стран в дополнение к механизмам, созданным самими странами. См. A/61/699, пункт 31.

<sup>100</sup> John Cosgrave "Evaluation of The Common Humanitarian Fund Country Report: Sudan", ОСНА, 20 March 2011, p. 17.

<sup>101</sup> Channel Research, *Evaluation of the Common Humanitarian Fund Synthesis Report*, 21 March 2011.

175. В случае УКГВ отчетность по СЕРФ систематически представлялась КЧП, донорам и соответствующим учреждениям. Однако годовые контрольные отчеты о мероприятиях, финансируемых с помощью отдельных инструментов на местном уровне, особенно в случае страновых механизмов объединенного финансирования, таких как ОГФ для Судана, получить не просто, и их полные варианты на местах и в штаб-квартире отсутствуют. Информацию о выплатах и расходах на уровне учреждений, проектов или организаций найти также не просто. Одной из основных проблем, возникающих в гуманитарной сфере, является неспособность участников отслеживать и контролировать потоки помощи и расходы в целом.

176. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации улучшит координацию и укрепит подотчетность механизмов финансирования гуманитарной деятельности.

#### **Рекомендация 8**

**Генеральному секретарю как Председателю КСР следует при содействии УКГВ, ПРООН и ГООНВР поддержать, где это целесообразно, создание на страновом уровне совместных подразделений управления для обеспечения эффективного с точки зрения затрат, подотчетного и систематического управления ресурсами, а также согласовать процессы, форматы и методологию отчетности по гуманитарным проектам и смежным проектам развития.**

## **В. Ревизия и оценка**

177. Комиссия ревизоров и УСВН имеют полномочия проводить ревизии использования объединенных фондов УКГВ и управления ими. Ревизии проектов, осуществляемых учреждениями Организации Объединенных Наций и МОМ, проводятся в соответствии с внутренними и внешними процедурами, предусмотренными в соответствующих финансовых положениях, правилах и указаниях на основе принципа "единой ревизии". В случае ОГФ ревизия проектов, осуществляемых НПО, проводится в соответствии с правилами и процедурами ПРООН, поскольку она является управляющим агентом для НПО, кроме ОГФ для Сомали, для которого управляющим агентом является УКГВ.

178. В случае ЕРФ ревизия проектов, осуществляемых НПО, проводится внешними ревизорами по контракту с ПРООН, заключаемому от имени странового отделения УКГВ. Перед выделением последней части дотации, которая в случае проектов ЕРРФ на Гаити соответствует 20% их бюджета, необходимо провести финансовую ревизию. ОИГ выявила существенные задержки в проведении ревизии проектов, осуществляемых НПО на Гаити, в основном с помощью странового отделения УКГВ, заключающего контракты с ревизорами. Страновое отделение УКГВ заключило контракт с внешней ревизорской компанией на проверку лишь конкретного списка проектов, завершенных годом ранее. Отделение УКГВ в Гаити в настоящее время не имеет контракта с внешними ревизорами на проверку проектов НПО сразу после их завершения.

179. Эти задержки с проведением ревизий привели к задержкам с окончательным расчетом с НПО, а также с погашением обязательств и определением точной суммы переносимого остатка. Эти задержки уже отмечались в докладе

УСВН о ревизии ЕРФ<sup>102</sup>, в котором УКГВ рекомендовалось утвердить "стандартные руководство для страновых отделений с изложением минимальных требований и процедур ревизии дотаций ЕРФ, включая руководство по механизмам привлечения ревизорских компаний и кругу ведения проводимых ревизий выделенных дотаций".

180. Инспектор считает, что штаб-квартире УКГВ следует выполнить упомянутую выше рекомендацию УСВН при том понимании, что в таких руководствах будет предусматриваться делегирование Комиссии ревизоров и УСВН полномочий внешней ревизорской компании в соответствии с принципом единой ревизии и что контракты, заключаемые страновыми отделениями УКГВ с частными внешними ревизорами, будут достаточно гибкими, чтобы охватить любой новый проект, осуществляемый НПО, в дополнение к оговоренному перечню подлежащих ревизии проектов, с тем чтобы ревизия проектов могла быть проведена сразу после их завершения.

181. УКГВ и гуманитарные учреждения Организации Объединенных Наций провели оценку ряда аспектов проблем, связанных с использованием их финансовых инструментов и режимов, таких как эффективность объединенных фондов для гуманитарной деятельности; механизмы содействия программному подходу для ОГФ и ПСД и увязка использования объединенных фондов и СЕРФ. Также был рассмотрен вопрос об увязке гуманитарного финансирования и финансирования развития, а также переходного финансирования. Однако систематический обзор согласованной и комплексной увязки деятельности этих инструментов до сих пор не проведен.

182. Генеральной Ассамблеей было предусмотрено проведение двухлетней и пятилетней оценок СЕРФ. Другие внешние оценки СЕРФ проводились по просьбе секретариата СЕРФ. Оценки ЕРФ и ОГФ инициируются УКГВ в консультации с КГВ, донорами и руководящими органами различных фондов (консультативными советами). Межучрежденческие оценки в режиме реального времени также могут оценить роль объединенных фондов на начальном этапе реагирования. Однако на данный момент не было проведено никаких общих оценок функционирования механизмов объединенного финансирования. Кроме того, единственным учреждением, которое провело независимую оценку финансируемых СЕРФ проектов, является ФАО.

### **С. Неизрасходованные остатки и непогашенные обязательства**

183. Инспектор обнаружил неприемлемо высокий уровень остатков свободных и непогашенных обязательств в бюджетах нескольких учреждений. Инспектор провел изучение финансовых ведомостей, представленных Генеральной Ассамблее за период 2005–2007 годов. В разных учреждениях момент расходования средств, как правило, определяется по-разному: некоторые учреждения считают средства израсходованными, когда принимается обязательство, другие учреждения следуют другим стандартам и процедурам в отношении обязательств (некоторые считают обязательством подписание контракта; другие могут считать обязательством принятие решения о его подписании). Это означает, что средства, учтенные как "израсходованные", на самом деле, возможно, не израсходованы, а зарезервированы для конкретной деятельности или цели.

<sup>102</sup> См. OIOS, *Audit Report – OCHA's Management of Emergency Response Funds*, 11 June 2010, pp. 16–17.

184. Кроме того, если организация, управляющая механизмом финансирования, перечисляет средства НПО-исполнителю, отсутствие прямого процесса представления финансовых отчетов и отчетов об использовании бюджета, как правило, не дает ясной картины осуществления проекта и ведет к задержке погашения всех взятых обязательств. Проведенное с учреждениями обсуждение этого вопроса выявило проблемы, связанные с различными сроками представления отчетности в разных учреждениях, циклами выделения средств и процедурами контроля. Это не позволяет надзорным органам представить финансовую информацию о расходах на данный момент времени, и поэтому в отчетах зачастую фигурируют крупные остатки. Однако обсуждение также показало, что с переходом на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС) некоторые вопросы, относящиеся к непогашенным обязательствам, должны учитываться и отражаться в отчетности, что поможет со временем разрешить вышеупомянутую ситуацию. Внедрение МСУГС обеспечит, что учреждения не будут указывать непогашенные обязательства в своих расходах как твердые обязательства, устранив, тем самым, искажение уровня фактических выплат.

185. Изучение отчетов по СЕРФ, предоставляемых учреждениями Организации Объединенных Наций, показывает, что каждый член СГООН, получающий средства из СЕРФ, предоставляет информацию об объеме средств, выделенных СЕРФ, и общем годовом объеме бюджетных средств, полученных каждым учреждением. Инспектор отмечает, что, за исключением ЮНИСЕФ и ВОЗ, которые завершили переход на МСУГС, другие соответствующие учреждения следуют традиционной схеме представления отчетности о расходовании средств, фактически выделенных средствах и неизрасходованных остатках. В этой связи Генеральный секретарь заверил Инспектора, что информация о расходовании средств, фактических объемах средств, выделяемых учреждениями на проводимую деятельность, и неизрасходованных остатках представляется через Контролера КЧП и доводится до сведения должностных лиц на местах по их просьбе и обсуждается с ними.

186. В частности, УКГВ указало наличие большого объема непогашенных обязательств в своих целевых фондах. В период с 2007 по 2010 год непогашенные обязательства в целевых фондах УКГВ составляли следующую долю от их соответствующих совокупных годовых поступлений:

<i>Доля</i>	<i>Фонд</i>
от 5 до 11%	Целевой фонд для укрепления УГКВ
от 6 до 15%	Целевой фонд для оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий
от 3 до 250%	Чрезвычайный целевой фонд для Афганистана
от 5 до 17%	Целевой фонд для преодоления последствий цунами

Инспектор отметил, что последний фонд не использовался УКГВ с 2008 года и его следует закрыть. Однако УКГВ сообщило, что не может закрыть этот счет, поскольку все еще ждет отчетов о расходах и возврата неиспользованных средств от различных страновых отделений ПРООН.

187. С момента своего создания СЕРФ указывал непогашенные обязательства, объем которых составлял порядка 13–20% от общего объема годовых поступле-

ний. Этот уровень значительно выше, чем объем таких обязательств в Общем фонде Организации Объединенных Наций и общих целевых фондах по правам человека и гуманитарным вопросам, где они остаются, соответственно, на уровне 7–6% и составляют менее 15–10% от объема годовых поступлений. Это объясняется включением сумм обязательств по проектам, которые до сих пор находятся в стадии осуществления и по которым расходы еще не производились. Это также связано с тем, что УКГВ выделяет НПО средства не напрямую, а через свои партнерские организации. В ОГФ для Судана также отражался значительный неизрасходованный остаток на конец каждого года, размер которого менялся от года к году с определенной динамикой колебаний раз в два года, которые должны быть учтены. Инспектор считает, что предстоящее внедрение МСУГС в рамках всей системы Организации Объединенных Наций должно решить большинство указанных проблем.

**188. Инспектор считает, что Генеральному секретарю следует поручить КЧП обеспечить оперативное представление финансовой отчетности соответствующими организациями, в том числе их партнерами-исполнителями (НПО), и быстро погашать обязательства и выявлять свободные и/или неизрасходованные остатки для принятия последующих обязательств.**

#### **D. Обмен информацией и общая база данных по финансированию гуманитарной деятельности**

189. Существующие многосторонние информационные системы остаются разрозненными. Существуют три основные современные базы данных, структура которых соответствует этапам ликвидации последствий стихийных бедствий и управления и которые находятся в ведении соответствующих организаций, а именно: база данных Службы финансового контроля (СФК) УКГВ, портал МПЦФ ПРООН, который с 2010 года обслуживается группой по МПЦФ, и база данных по проектам Всемирного банка; каждая из этих баз предлагает онлайн-доступ к своим данным, в частности данным об их МДЦФ или объединенных фондах. Однако эти базы данных не дополняют друг друга. Хотя система ПРООН охватывает все потоки помощи из 36 МДЦФ, она не всегда предоставляет детализированные данные и оперативную информацию о проектах или соответствующих утвержденных административных принципах и соглашениях.

190. Инспектор считает, что формы отчетности должны быть согласованы, чтобы можно было составить полную картину реагирования на страновом уровне. Следует также договориться о том, кому должна представляться отчетность. Необходимо учитывать необходимость информировать как общественность, так и политиков. И наконец, следует улучшить доступ клиентов к базам данных по отчетности для повышения транспарентности результатов, достигнутых за счет соответствующих взносов.

191. Инспектор был информирован о том, что можно было бы создать унифицированную единую базу данных, которая объединяла бы данные по гуманитарной помощи и деятельности в области развития, опираясь на опыт работы портала данных о развитии DevInfo Управления Организации Объединенных Наций по координации оперативной деятельности в целях развития (УКОР). Стоило бы изучить вопрос о том, может ли это быть сделано под эгидой рабочего механизма ГООНВР в соответствии с директивой членов ГООНВР в отношении создания совместной с Всемирным банком базы данных для "рассмотрения и восстановления классификации программ АКК".

192. Инспектор считает, что для поощрения взаимодействия между учреждениями по оказанию помощи и донорами необходима общая и всеобъемлющая база данных, из которой они могут получить реальную и оперативную информацию для использования при выработке своей политики и при планировании. Данные должны быть дезагрегированы по секторам/кластерам и по этапам реагирования в случае бедствий, включая переход от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и реконструкции, а также предотвращение и смягчение последствий.

**Распоряжение непогашенными обязательствами и неизрасходованными остатками Межучрежденческой связи в чрезвычайных ситуациях (МСЧС) и их оценка**

193. Инспектор не смог обнаружить каких-либо согласованных и стандартных процедур отслеживания и использования непогашенных обязательств и неизрасходованных остатков на счетах многосторонних ресурсов, полученных через МДЦФ и целевые фонды, которые должны подлежать периодической оценке. Их необходимо разработать весьма срочно.

**Пример передовой практики: ОГФ для Судана**

Одним из ключевых показателей эффективности использования финансирования является сохранение размера неизрасходованного остатка или непогашенных обязательств на уровне 5–7%. Решение о распоряжении неизрасходованными остатками в ОГФ принимается КГВ. Это представляется нововведением. **Необходимо изучить и оценить это нововведение и запросить мнение Контролера Организации Объединенных Наций о том, отвечает ли эта часть круга ведения ОГФ финансовым положениям и правилам Организации Объединенных Наций.**

**Е. Финансовая подотчетность**

194. В декабре 2006 года Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций (ГВР), которая проводит ревизии деятельности Организации Объединенных Наций, ее специализированных учреждений и МАГАТЭ, отметила в своем докладе<sup>103</sup>, что, хотя реагирование Организации Объединенных Наций, ее фондов и программ и специализированных учреждений в целом можно считать эффективным, существенные недостатки были отмечены в области межучрежденческой координации. Отслеживание мобилизованных финансовых потоков не было последовательным, всеобъемлющим или оперативным; исходные общесистемные планы обеспечения готовности к стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям отсутствовали; существовали проблемы с переходом на местах от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению, что не было должным образом рассмотрено. В докладе также упоминались неправильное расходование средств и коррупция на местах.

<sup>103</sup> Группа внешних ревизоров Организации Объединенных Наций, специализированных учреждений и Международного агентства по атомной энергии, *Observations and recommendations on the intervention of the United Nations, its Funds, Programmes and Specialized Agencies in the aftermath of the Indian Ocean tsunami of 26 December 2004*, P/47/06/1.

195. Указанный доклад о первой общесистемной ревизии был призван решить тройную задачу:

- а) укрепить подотчетность Организации Объединенных Наций, ее фондов, программ и специализированных учреждений;
- б) выявить общие проблемы или области для внесения улучшений, которые требуют коллективных действий со стороны этих организаций/учреждений;
- в) показать преимущества согласованного подхода к внешнему надзору в контексте Организации Объединенных Наций.

196. Однако этот доклад еще не рассмотрен административными руководителями организаций системы Организации Объединенных Наций и опыт его подготовки не распространен на другие крупные операции по оказанию гуманитарной помощи. **С учетом его потенциальной отдачи с точки зрения улучшения финансовой отчетности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций с помощью общесистемной ревизии и оценки соответствующие организации должны представить свои мнения о последствиях содержащихся в докладе рекомендаций для финансовой подотчетности в организациях системы Организации Объединенных Наций Генеральному секретарю для их обобщения. Генеральной Ассамблее следует обсудить эти мнения в контексте реформы финансирования гуманитарной деятельности в будущем.**

## Приложение I

### Обзор действий, предпринятых участвующими организациями в связи с рекомендациями ОИГ JIU/REP/2012/11

Доклад	Предполагаемое воздействие	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ													
		Страны*	ЮНКТАД	ЮНОДК	ЮНЕП	ООН-Хабитат	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ПРОЧИЕ	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО	МАГАТЭ
На решение		<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Для информации		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>								
Рекомендация 1	e	A				A	A	A	A	A	A				A	A		A								
Рекомендация 2	a	A																								
Рекомендация 3	e	D				D	D	D	D	D	D				D	D		D								
Рекомендация 4	c	A																								
Рекомендация 5	a	A				A	A	A	A	A	A				A	A		A								
Рекомендация 6	b	D																								
Рекомендация 7	e	A				A	A		A	A	A				A	A		A								
Рекомендация 8	e	A				A	A		A	A	A				A	A		A								

Условное обозначение:

**D:** Рекомендация для решения директивным органом

**A:** Рекомендация для решения административным руководителем

**■:** Рекомендация не требует решения данной организации

**Предполагаемое воздействие:** **a:** усиление подотчетности **b:** распространение передового опыта **c:** усиление координации и сотрудничества  
**d:** усиление контроля и соблюдения **e:** повышение эффективности **f:** значительная финансовая экономия  
**g:** повышение отдачи **o:** прочее

\* Охватывает все структуры, перечисленные в ST/SGB/2002/11, кроме ЮНКТАД, ЮНОДК, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.