



**Исполнительный совет  
Программы развития  
Организации Объединенных  
Наций, Фонда Организации  
Объединенных Наций в области  
народонаселения и Управления  
Организации Объединенных  
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General  
9 December 2020  
Russian  
Original: English

**Первая очередная сессия 2021 года**  
1–4 февраля 2021 года, Нью-Йорк  
Пункт 6 предварительной повестки дня  
**Оценка**

**Оценка деятельности ПРООН по оказанию поддержки  
в деле реагирования на кризис, связанный  
с сирийскими беженцами, и содействию применению  
комплексных подходов, основанных на обеспечении  
устойчивости**

**Резюме**

**Содержание**

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. История вопроса . . . . .	2
II. Сфера охвата и масштабы программ ПРООН . . . . .	3
III. Основные результаты . . . . .	5
IV. Выводы . . . . .	13
V. Рекомендации . . . . .	20



## I. История вопроса

1. Кризисы, связанные с беженцами, во всем мире не только нарастают, но и приобретают затяжной характер и имеют значительные последствия для развития. По данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), в настоящее время в мире насчитывается более 79,5 миллиона перемещенных лиц — это рекордный показатель за все время с тех пор, как начался сбор статистических данных о беженцах. В результате сирийского конфликта в регионе скопилось 5,6 миллиона беженцев, что оказывает серьезное воздействие на соседние Иорданию, Ливан и Турцию, на которые приходится их наибольшее число, и в меньшей степени на Египет, Ирак и некоторые страны Европейского союза. С 2010 года существенному увеличению числа беженцев способствовали по меньшей мере 15 конфликтов. К замедлению не только темпов развития, но и деятельности по устранению провоцирующих конфликты факторов привели также другие — хотя и уступающие по масштабам сирийскому кризису — беженские кризисы, зародившиеся в Венесуэле, Демократической Республике Конго, Мьянме, Судане, Центральноафриканской Республике и Южном Судане. Принимающие страны сталкиваются не только со значительными потребностями беженцев, но и со своими собственными не менее серьезными проблемами в области развития.

2. ПРООН оказывает поддержку в общей сложности приблизительно 40 странам, принимающим беженцев и/или являющимся странами их происхождения, преследуя цели укрепления правительственных процессов и создания потенциала, необходимого для решения проблем, обусловленных последствиями притока беженцев для развития принимающих общин; содействия включению беженцев в национальные процессы планирования развития; и улучшения условий как для беженцев, так и для принимающих общин. В порядке реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, ПРООН оказывала поддержку национальным и местным органам власти в принимающих странах в различных контекстах в целях устранения последствий этого кризиса для процесса развития. ПРООН совместно с УВКБ координировала Региональный план реагирования на проблему беженцев (РПРПБ), который был положен в основу деятельности Организации Объединенных Наций и других учреждений на региональном и страновом уровнях в целях одновременного решения гуманитарных задач и проблем развития с использованием подхода, основанного на принципе повышения устойчивости. Считается, что РПРПБ является воплощением смены парадигмы с отходом от планов оказания преимущественно гуманитарной помощи.

3. Независимое управление оценки ПРООН провело оценку деятельности ПРООН по оказанию поддержки в деле реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, и содействию применению комплексного подхода, основанного на повышении устойчивости. В рамках плана работы управления, утвержденного Исполнительным советом на его первой очередной сессии 2018 года, в ходе оценки был проанализирован вклад ПРООН в меры реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, и в осуществление РПРПБ на национальном и региональном уровнях. Хотя основное внимание в оценке уделялось реагированию на кризис, связанный с сирийскими беженцами, для более широкого понимания того, как ПРООН поддерживает деятельность по оказанию помощи беженцам, в оценке также анализировались позиции и подходы ПРООН к реагированию на другие кризисные ситуации, связанные с беженцами. В рамках оценки было проанализировано то, в какой степени подход ПРООН к развитию, основанный на принципе повышения устойчивости, способствовал преодолению разрыва между оказанием гуманитарной помощи и

деятельностью в области развития; и в какой степени подходы к развитию, основанные на обеспечении устойчивости, были положены в основу механизма реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, а также других мер реагирования ПРООН на потребности беженцев и общеорганизационных рамочных механизмов.

4. Оценка будет способствовать консолидации мер реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, а также разработке корпоративных программ и стратегии реагирования на нужды беженцев. Оценка позволит повысить подотчетность ПРООН перед глобальными, региональными и национальными партнерами по программам и Исполнительным советом.

5. Оценкой были охвачены программы реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, в Турции, Ливане, Иордании, Ираке и Египте за период 2015–2019 годов. В ходе оценки были проанализированы координационная структура РППБ и основные направления деятельности ПРООН на страновом уровне (обеспечение средств к существованию и возможностей для трудоустройства, предоставление услуг, энергетика и повышение социальной сплоченности общества на страновом уровне, укрепление национального потенциала). В рамках оценки был рассмотрен оказанный ПРООН на региональном и национальном уровнях вклад в осуществление РППБ с точки зрения руководства, координации, партнерских связей, финансирования и пропагандистской деятельности с опорой на результаты четырех независимых оценок страновых программ, проведенных Независимым управлением оценки в 2019 году в Турции, Ливане, Ираке и Сирийской Арабской Республике (далее — Сирия). В контексте оценки было проведено тематическое исследование и состоялся полевой визит для ознакомления с принятыми ПРООН мерами реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, в Иордании, а также проведено аналитическое исследование мер, принятых в Египте.

## II. Сфера охвата и масштабы программ ПРООН

6. На протяжении многих лет ПРООН поддерживает меры реагирования на кризисные ситуации, связанные с беженцами, в рамках своих программ в области развития и предотвращения конфликтов и реагирования на них. В программных стратегиях ПРООН закреплён принцип, согласно которому беженский кризис как проблема развития требует более непосредственного участия в устранении последствий перемещения населения для развития и поиске долгосрочных решений, отвечающих интересам беженцев. В стратегическом плане ПРООН на 2018–2021 годы было прямо признано, что перемещение населения является новой проблемой, для преодоления которой в партнерстве с соответствующими учреждениями могут быть разработаны конкретные стратегические решения. Стратегический план на 2014–2017 годы непосредственно не предусматривал уделения приоритетного внимания поддержке мер реагирования на проблемы беженцев, хотя в целом такая поддержка рассматривалась в нем как часть мер по решению проблем обусловленного конфликтом перемещения населения и реагированию на них.

7. В целом период с 2011 по 2016 год ПРООН осуществила в 39 странах мира 125 проектов, связанных с перемещением беженцев, на общую сумму 1,3 млрд долл. США. В сравнении с объемом расходов ПРООН на внутренне перемещенных лиц средств для реагирования на проблемы, касающиеся беженцев, выделяется меньше. На начальных этапах кризисов, связанных с беженцами, мероприятия ПРООН варьируются в диапазоне от поддержки координации на раннем этапе восстановления до принятия комплексных, основанных на принципах

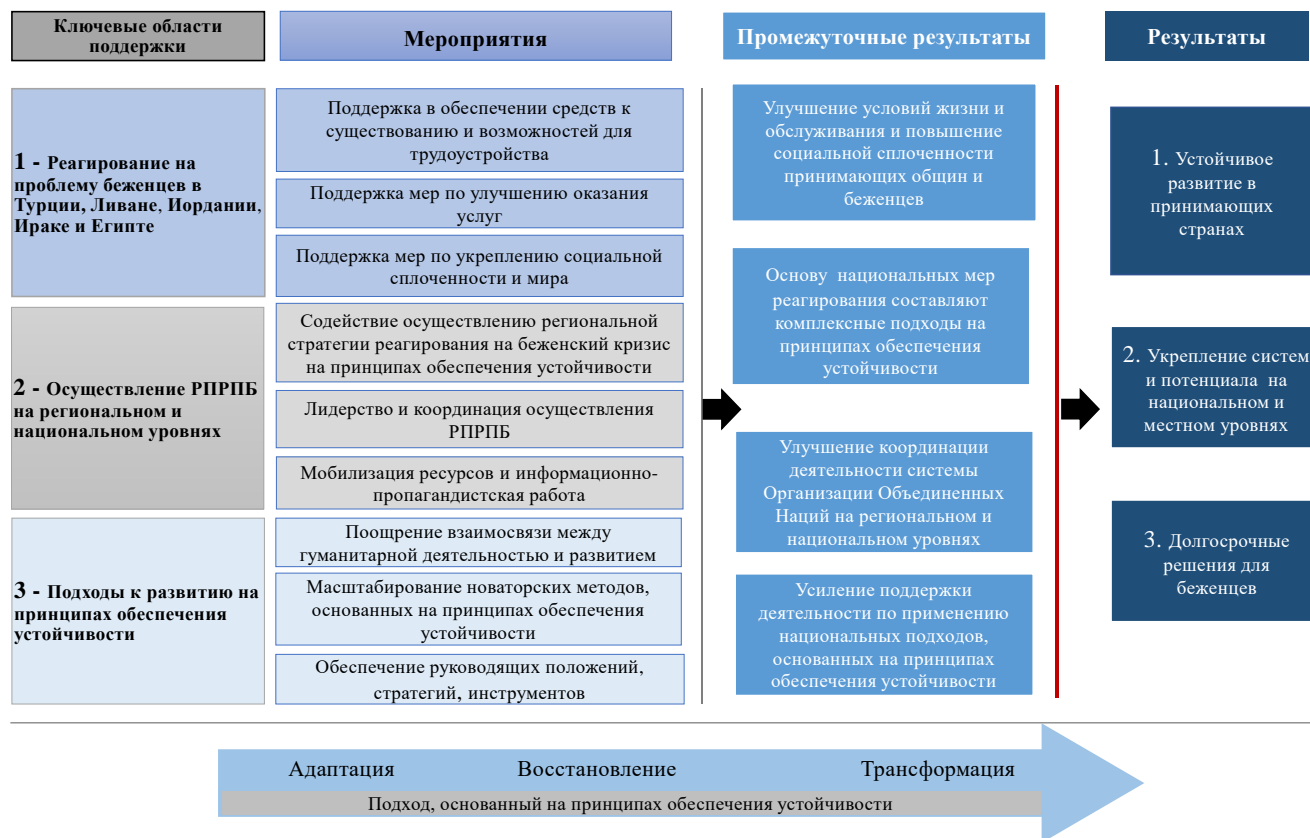
повышения устойчивости мер реагирования в интересах принимающих общин и беженцев. Сюда входит поддержка выполнения основных правительственных функций на местном и национальном уровнях, деятельности по созданию рабочих мест и обеспечению средств к существованию, восстановлению предприятий, экологической реабилитации, повышению социальной сплоченности общества, предотвращению конфликтов, обеспечению защиты и доступа к верховенству права и правосудию. В среднесрочной и долгосрочной перспективе ПРООН поддерживает инициативы, направленные на устранение коренных причин вынужденного перемещения и, в соответствующих случаях, на возвращение и реинтеграцию перемещенных лиц.

8. Масштабы и затянувшийся характер сирийского кризиса заставили учреждения переосмыслить свои коллективные меры реагирования в области развития и гуманитарной деятельности и действовать выходя за рамки своих традиционных мандатов. В этом контексте был сформулирован основанный на повышении устойчивости подход ПРООН к развитию, преследующий цели оказания поддержки общинам и учреждениям в реагировании на возросший спрос и усиление давления («адаптация»), содействии восстановлению домашних хозяйств, испытавших негативное воздействие кризиса («восстановление») и укреплении местных и национальных экономических и социальных систем в целях защиты достижений в области развития от текущих и будущих потрясений («трансформация»). Подход, основанный на принципе повышения устойчивости, предполагает учет многоплановых аспектов кризиса, и, как отмечалось во многих оценках, акцент на концепцию повышения устойчивости был поставлен осознанно с тем, чтобы теснее увязать между собой гуманитарные подходы и подходы, ориентированные на развитие. Эта концепция согласуется с политикой Организации Объединенных Наций в отношении создания рабочих мест, обеспечения источников получения доходов и реинтеграции в постконфликтный период (2009 год) и основана на необходимости одновременно учитывать интересы как беженцев, так и принимающих общин в целях восстановления с ориентацией на перспективы долгосрочного развития.

9. В 2015 году в ответ на растущую потребность в комплексном подходе к решению гуманитарных задач и задач развития началось осуществление структурированного регионального плана реагирования Организации Объединенных Наций (РППБ), поскольку к тому времени стало очевидным, что беженцы будут оставаться в принимающих странах в течение более длительного периода и что речь идет о затяжном кризисе беспрецедентных масштабов.

10. Ключевые мероприятия ПРООН в ответ на кризис, связанный с сирийскими беженцами, включают оказание поддержки в обеспечении средств к существованию и занятости, повышение качества основных услуг, укрепление социальной сплоченности и мира, поощрение подходов, предполагающих повышение устойчивости, и взаимосвязи между гуманитарной деятельностью и развитием, координацию осуществления РППБ на региональном и страновом уровнях и мобилизацию ресурсов для целей осуществления этого плана и ведения информационно-пропагандистской деятельности (см. диаграмму). Для целей данной оценки была разработана теория изменений. Расходы ПРООН на меры реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, в 2014–2018 годах составили 317 млн долл. США, причем объем расходов в Ливане был значительно выше по сравнению с другими странами, принимающими беженцев, включая Турцию, которая принимает их наибольшее число.

Диаграмма  
Теория изменений для оценки вклада ПРООН



Источник: Независимое управление оценки, ПРООН.

### III. Основные результаты

11. В настоящем разделе речь идет об участии ПРООН в различных аспектах реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, ее стратегиях и концепциях, а также о создании механизма практического осуществления РППБ. В нем также анализируются позиции и стратегии ПРООН, основанные на оценке мер реагирования на кризисы в бассейне озера Чад, Мьянме (рохинджа) и Венесуэле.

#### A. Меры реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами

##### Поддержка в разработке национальной политики и развитии институционального потенциала

12. ПРООН пользуется хорошей репутацией благодаря своей поддержке процесса развития и сыграла заметную роль в реагировании на кризис, связанный с сирийскими беженцами. Она откликается на потребности в области коммунального обслуживания, удовлетворение которых имеет решающее значение в условиях значительного роста спроса, обусловленного притоком беженцев. Благодаря налаженным рабочим отношениям с национальными структурами ПРООН воспринимается правительствами широкого круга принимающих стран

как заслуживающее доверия, компетентное учреждение, к которому можно обращаться за помощью. Информационную основу для процессов институциональной реформы и укрепления учрежденческих структур обеспечила поддержка деятельности, связанной с анализом политики и обменом знаниями. Во всех принимающих странах благодаря репутации ПРООН и размаху ее деятельности удалось наладить взаимодействие с целым рядом государственных структур на национальном уровне.

13. Вместе с тем несколько возможностей для обеспечения максимальной отдачи от работы ПРООН на субнациональном уровне было упущено. ПРООН еще не в полной мере использует свои сравнительные преимущества и организационный опыт для обеспечения взаимодействия в деле разработки политики. Опыт многолетней работы на муниципальном уровне еще предстоит использовать для того, чтобы играть более комплексную роль на субнациональном уровне и создавать возможности для налаживания связей между местными и национальными органами власти. Правительственные структуры признают важность стратегий и программных подходов, ориентированных на повышение устойчивости, для продвижения вперед, однако еще предстоит внедрять модели устойчивого осуществления программ для удовлетворения имеющихся потребностей и решения приоритетных задач в области развития.

#### **Роль ПРООН и ее вклад в осуществление РПРПБ**

14. **РПРПБ: создание прецедента.** В общих рамках Регионального плана нашли воплощение два взаимосвязанных аспекта реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, — это оказание гуманитарной помощи и подход к укреплению институтов, общин и домашних хозяйств, основанный на принципах обеспечения устойчивости развития. Следует отдать должное УВКБ и ПРООН за разработку этого совместного рамочного документа, выходящего за рамки их соответствующих мандатов. ПРООН сыграла ключевую роль в руководстве деятельностью Организации Объединенных Наций по разработке концепции ориентированного на повышение устойчивости подхода в рамках реагирования на кризисные ситуации, связанные с беженцами.

15. Гибкая структура РПРПБ позволила разработать национальные планы реагирования, учитывающие конкретные условия соответствующих стран. Вместе с тем существуют факторы, ограничивающие ту степень, в какой РПРПБ может способствовать выработке решений, способствующих улучшению положения беженцев. Ключевым достижением РПРПБ стало объединение участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в рамках единой платформы на региональном и национальном уровнях в целях удовлетворения гуманитарных потребностей и потребностей в области развития сирийских беженцев, пострадавших принимающих общин и национальных систем в Египте, Иордании, Ираке, Ливане и Турции. ПРООН мобилизовала все учреждения Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами развития, на поддержку принятия основанного на принципе устойчивости подхода в рамках Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития<sup>1</sup>.

16. Поддержка ПРООН в деле координации РПРПБ совместно с УВКБ принесла определенные ощутимые результаты, включая значительную мобилизацию финансовых ресурсов, усиление координации между учреждениями Организации Объединенных Наций и обмен информацией между различными участниками в интересах принятия мер реагирования на более скоординированной основе. РПРПБ также послужил эффективной платформой для проведения

<sup>1</sup> В настоящее время — Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию.

информационно-пропагандистской работы с соответствующими правительствами по продвижению программ, основанных на принципах устойчивости. Партнерство между ПРООН и УВКБ несет в себе огромный потенциал укрепления повестки дня по обеспечению взаимосвязи между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития. С тем чтобы укрепить это партнерство ради увеличения вклада в жизнь принимающих общин и беженцев, обоим учреждениям следует уделить внимание определенным вопросам.

17. По линии РППБ успешно ведется мобилизация ресурсов, тем самым выполняются международные обязательства в рамках «базовой договоренности» — соглашения между ключевыми донорами, достигнутого на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в Стамбуле в 2016 году. С годами межучрежденческая привлекательность компонента устойчивости повысилась. В результате проведения таких мероприятий высокого уровня, как Форум по вопросам развития на принципах устойчивости, и непрерывной информационно-пропагандистской работы ПРООН по продвижению принципов устойчивости на региональном уровне объем средств, выделяемых на цели обеспечения устойчивости в рамках РППБ, увеличился с 2 млрд долл. США в 2015 году до 2,3 млрд долл. США в 2019 году, из которых ПРООН получила 396,7 млн долл. США. ПРООН вносит значительный вклад в мобилизацию ресурсов на нужды УВКБ.

18. **Стимулирующая координация.** Большому числу и широкому кругу партнеров по РППБ требовались значительные инвестиции в координационные процессы по линии ПРООН. ПРООН совместно с УВКБ встала во главе процессов координации на региональном и национальном уровнях и обеспечила руководство секторальной координацией в вопросах обеспечения средств к существованию и социальной сплоченности. ПРООН играла также ключевую роль в мониторинге осуществления РППБ. Имеется несколько примеров осуществляемых совместно с учреждениями Организации Объединенных Наций программ, в рамках которых были оптимизированы факторы взаимодополняемости и учет сравнительных преимуществ учреждений. ПРООН ставится в заслугу активизация участия правительств в осуществлении РППБ на национальном уровне.

19. Наряду с осуществлением РППБ на страновом уровне принимаются многочисленные меры реагирования на существующие проблемы и функционируют различные механизмы координации для беженцев и принимающих общин. Хотя эти координационные механизмы отражают предпочтения учреждений-доноров в отношении принятия программных мер, на основе РППБ не удалось обеспечить жизнеспособной альтернативы принятию более всеобъемлющих мер реагирования. В первые годы кризиса, связанного с беженцами, координация имела важное значение, однако по мере того, как он приобретал затяжной характер, в сложной структуре координации было выявлено немало лишних элементов. ПРООН и УВКБ следует провести оценку нынешней архитектуры на предмет ее адаптации к меняющимся потребностям.

20. **Продвижение подхода, основанного на принципах устойчивости.** В первые годы осуществления РППБ ПРООН добивалась достижения общего понимания концепции устойчивости на этапах планирования и разработки программ посредством проведения семинаров, профессиональной подготовки и информационно-пропагандистской деятельности на различных уровнях. Повестка дня по повышению устойчивости в районе Мертвого моря, разработанная ПРООН во второй год осуществления РППБ, стала в период с 2015 года ключевой вехой в продвижении стратегии повышения устойчивости на региональном уровне и увеличении финансирования деятельности по обеспечению устойчивости. Принципы и действия, содержащиеся в повестке дня, создали общую основу для принятия основанных на принципах устойчивости мер реагирования во всех

странах, участвующих в РППБ. ПРООН организовала Форум по вопросам развития на принципах устойчивости, который способствовал созданию новых партнерств и позволил заложить основу для разработки программ, основанных на этих принципах. Разработка РППБ является важным шагом вперед в создании возможности для поощрения основанных на принципах обеспечения развития подходов в рамках гуманитарного реагирования, вместе с тем остаются области, в которых как ПРООН, так и УВКБ и донорам необходимы постоянные усилия по укреплению подходов к укреплению взаимосвязи между гуманитарной деятельностью и развитием. Внедрение подхода, основанного на принципах устойчивости, затрудняется в тех случаях, когда финансирование является фрагментированным, а процессы перемен в целях консолидации инициатив по обеспечению взаимосвязи идут медленно.

21. Субрегиональный фонд реагирования на сирийский кризис, созданный ПРООН, сыграл важную роль в разработке повестки дня по обеспечению устойчивости, что позволило провести обсуждения в рамках РППБ и положить начало процессам принятия финансовых решений. Инвестиции ПРООН в этот фонд позволили в значительной мере укрепить выполняемую ею совместно с УВКБ руководящую роль и закрепить за ПРООН центральное место в системе реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами. Благодаря этому укрепилось взаимодействие и партнерство ПРООН с международным сообществом, неправительственными организациями и учреждениями Организации Объединенных Наций. Значительным достижением фонда явилось то, что принципам устойчивости стало уделяться внимание при обсуждении финансовых вопросов и принятии решений.

22. **Создание рабочих мест и обеспечение средств к существованию.** Поддержка, оказываемая ПРООН сирийскому населению и уязвимым принимающим общинам в области занятости и обеспечения средств к существованию, включала в себя содействие профессионально-технической подготовке в целях расширения возможностей для трудоустройства, оказание поддержки малым предприятиям, повышение потенциала предложения квалифицированных кадров и использования рабочей силы в рамках производственно-сбытовой цепочки, совершенствование институциональных процессов, налаживание связей с частным сектором и внедрение программ оплаты труда наличными.

23. ПРООН была единственным учреждением Организации Объединенных Наций, обеспечившим присутствие в таких беднейших районах, как Аккар в Ливане, и одной из первых отреагировала на кризис, связанный с сирийскими беженцами. ПРООН смогла быстро отреагировать на этот кризис благодаря своему постоянному присутствию, опыту предыдущей деятельности и прочным партнерским отношениям с местными властями. Аналогичным образом, в Турции ПРООН уже давно осуществляет программы в юго-восточной части Анатолии, на которую приходится наибольшее число беженцев. Ощутимые краткосрочные и среднесрочные результаты принесла поддержка создания рабочих мест как в рамках инициатив в области развития, так и инициатив по оказанию помощи принимающим общинам и беженцам. Обеспечиваемое ПРООН вспомогательное обслуживание по программам способствовало разработке инклюзивных и устойчивых моделей производственно-сбытовых цепочек. Для решения проблем занятости в среде принимающих общин и сирийских беженцев необходимо расширять масштабы успешно реализуемых микропроектов. Поддержка малых и средних предприятий и производственно-сбытовых цепочек — это те направления деятельности, на которых совместные усилия могут стимулировать стратегическое мышление или разработку моделей, способствующих масштабному созданию рабочих мест и разработке обоснованной политики.



24. Имеются хорошие примеры поддержки производственно-сбытовых цепочек в Ливане и масштабных моделей создания рабочих мест в Турции. В Турции, где экономическая интеграция рассматривается в качестве модели для обеспечения эффективной интеграции социальной, в рамках осуществляемых программ обеспечивается, чтобы сирийцы и турецкие граждане совместно работали на одних и тех же рабочих местах. ПРООН содействовала распространению современной практики, повышению производительности и конкурентоспособности в стратегических секторах на основе проведения национальной политики, направленной на поддержку совокупной производительности факторов производства и создание типовых центров модернизации промышленности. Такие усилия важны с точки зрения создания рабочих мест в таких масштабах, которые обеспечивали бы работу для турецких граждан и сирийских беженцев. Также в Турции ПРООН установила прочные отношения на субнациональном уровне с частным сектором и торговыми палатами и добилась успеха в налаживании связей с формирующимся сирийским деловым сектором.

25. ПРООН и другие учреждения, участвующие в осуществлении РППБ, признают необходимость в целенаправленной долгосрочной профессиональной подготовке, открывающей путь к трудоустройству. Однако планового подхода к профессиональному обучению, в рамках которого обеспечивались бы связь с занятостью или финансирование развития предприятий, не существует, и не является очевидным, что платформа РППБ позволит решить некоторые из этих проблем. Повсеместно, за исключением Турции, основные факторы, препятствующие обеспечению поддержки профессиональной подготовки с перспективами трудоустройства, связаны с ограничениями, касающимися тех секторов, в которых беженцам разрешается работать. Партнерские отношения с учреждениями Организации Объединенных Наций свидетельствуют о потенциале реализации совместных инициатив.

26. **Укрепление соответствующих служб и местное развитие.** Весьма актуальное звучание имеет работа ПРООН на местном уровне, и в этом контексте важное значение приобретают усилия по укреплению муниципалитетов с учетом их возможностей и имеющихся у них проблем с ресурсами. Поддержка в развитии инфраструктуры и предоставлении услуг имеет огромное значение как для принимающих общин, так и для сирийского населения. Приток беженцев оказывает в странах, принимающих сирийских беженцев, значительное давление на и без того перегруженные муниципальные службы. Муниципалитеты, принимающие беженцев, уже сталкивались с огромными трудностями в предоставлении услуг, и этот момент был проблемным с точки зрения наличия как ресурсов, так и потенциала. Нарушение работы местных служб повышает степень уязвимости и порождает напряженность в отношениях между беженцами и принимающими общинами. Во всех странах, принимающих сирийских беженцев, в этой связи также открывается возможность улучшить инфраструктуру обслуживания, укрепить процессы предоставления услуг и переключиться на более эффективные модели. Муниципалитетам необходимо наращивать свой потенциал пропорционально обусловленному наплывом сирийцев увеличению численности населения. ПРООН оказывает поддержку в укреплении местных служб и наращивании потенциала муниципалитетов. Приоритетными направлениями работы, определенными правительством и международным сообществом в качестве важнейшей части мер реагирования на сирийский кризис, являются содействие деятельности по удалению твердых отходов и сточных вод, поддержка противопожарных служб и укрепление муниципального потенциала.

27. Сильная сторона мер реагирования, принимаемых ПРООН, заключается в ее активном участии в осуществлении программ на местном уровне. Опираясь на ранее установившиеся отношения партнерства в области развития, ПРООН

внесла значительный вклад в дело быстрого реагирования на кризис на местном уровне. ПРООН содействовала решению проблемы непосредственного предоставления базовых услуг основными службами, которые оказались перегружены в результате наплыва сирийских беженцев.

28. Работа по укреплению служб коммунального обслуживания была хорошо структурирована, что позволило муниципалитетам решать институциональные проблемы. Муниципалитеты сочли подход к развитию, используемый ПРООН для решения проблем, связанных с предоставлением услуг, уместным как с точки зрения удовлетворения непосредственных потребностей, так и в плане устранения институциональных узких мест. Партнерства, построенные на долгосрочных отношениях, позволили быстро разрабатывать и осуществлять соответствующие стратегии. Техническая поддержка в деле укрепления потенциала имела решающее значение для продвижения вперед в осуществлении намеченных планов, особенно в области обращения с твердыми отходами. Муниципалитеты также считают эффективным инструментом, позволяющим оперативно реагировать на возникающие потребности, административные и закупочные процедуры ПРООН. Был внесен вклад в укрепление потенциала местных учреждений по разработке и осуществлению комплексных местных планов развития, отвечающих приоритетным потребностям общин.

29. Поддержка, оказываемая ПРООН в деле обращения с твердыми отходами, приобретает важное значение с учетом значительных проблем, которые возникают в этой области в странах, принимающих беженцев. ПРООН продемонстрировала, что основанный на принципах развития подход к укреплению работы соответствующих служб, а не на гуманитарном подходе к замещению услуг, может дать положительные долгосрочные результаты, способствуя укреплению потенциала муниципалитетов. Модели субнациональных программ, которые пропагандировались ПРООН, до сих пор не используются в национальных стратегиях, что снижает эффективность вклада в достижение результатов в области развития. Во всех странах, принимающих беженцев, наряду с вложением инвестиций в проекты, связанные с инфраструктурой, оказывается техническая поддержка в деле внедрения согласованных подходов к обращению с отходами и коммунальному обслуживанию. В Иордании, Ливане, Турции и в некоторой степени в Египте поддержка деятельности по управлению твердыми отходами позволила ослабить давление на муниципалитеты.

30. Кризис, связанный с сирийскими беженцами, ухудшил ситуацию с удалением твердых отходов, проблема обращения с которыми уже давно стоит на повестке дня в большинстве принимающих стран. Несмотря на большой объем гуманитарной помощи на душу населения, отыскание устойчивого решения сопряжено с трудностями, и причины этого выходят за рамки финансирования и требуют политической воли, ясности в отношении институциональных функций и наличия благоприятных политических условий.

## **В. Сквозные вопросы**

31. **Развитие частного сектора.** Во всех ситуациях, связанных с беженцами, существует настоятельная необходимость в снижении инвестиционного риска и устранении институциональных узких мест, затрудняющих развитие частного сектора и взаимодействие с ним. Картина взаимодействия с частным сектором в странах, принимающих беженцев, в том числе в странах со средним уровнем дохода, условия в которых являются для этого относительно более благоприятными, была неоднозначной. Имеется ряд хороших примеров в Ливане и Турции, и можно извлечь важные уроки из положительных примеров поддержки

преобразований в промышленности, проводимых на конкурентоспособной и всеобъемлющей основе в целях выработки долгосрочных решений в области формирования доходов и обеспечения занятости в Турции. Однако в большинстве инициатив нередко наблюдается разрыв между оказанием ПРООН поддержки развитию предпринимательской деятельности и уделением внимания производственно-сбытовым цепочкам. В деле увязывания мероприятий, осуществляемых в рамках программ ПРООН, с четко координируемой стратегией, охватывающей весь диапазон производственно-сбытовых цепочек, имеются трудности. Этой насущной проблеме в программах ПРООН внимание не уделяется. За редкими исключениями в деятельности по поддержке беженцев и принимающих общин отсутствует компонент содействия формированию преобразующих партнерских отношений с частным сектором.

**32. Помощь беженцам с учетом гендерного фактора.** ПРООН добилась большего успеха в своих ориентированных на женщин и осуществляемых на микроуровне инициативах по содействию получению доходов, развитию предпринимательских навыков и обеспечению доступа к услугам. ПРООН содействует расширению прав и возможностей женщин на микроуровне. Во всех мероприятиях по обеспечению средств к существованию должное внимание уделяется включению женщин в число бенефициаров. В то же время возможности всестороннего учета гендерной проблематики при разработке и осуществлении программ по-прежнему используются не в полной мере. Отсутствие скоординированных мер реагирования на уровне РППБ подрывает усилия по борьбе с многочисленными и взаимопересекающимися формами дискриминации в отношении женщин и девочек в общинах беженцев и принимающих общинах. Принимая во внимание, что женщины составляют примерно половину беженцев и более половины населения принимающих стран, меры реагирования на местах являются недостаточно масштабными и не отвечают существующим потребностям.

## **С. Позиционирование на глобальном, региональном и страновом уровнях**

**33. Глобальное позиционирование.** На глобальном уровне ПРООН способствовала внедрению подхода, основанного на развитии, в свою деятельность по оказанию гуманитарной помощи беженцам и усилия, направленные на укрепление взаимосвязи между гуманитарной помощью и развитием. Вклад ПРООН сыграл важную роль в создании условий для переориентации международной полемики в условиях затяжных кризисов, связанных с беженцами, благодаря применению подхода, нацеленного на обеспечение развития и повышение устойчивости. Приняв РППБ, УВКБ и ПРООН создали прецедент разработки совместной программы в области гуманитарной деятельности и развития. Хотя потенциал Регионального плана не был использован в полной мере, фактор обеспечения устойчивости был учтен в его рамках в мерах по оказанию помощи беженцам и решению проблем беженцев и принимающих общин.

**34.** В 2016 году на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам ПРООН и УВКБ подтвердили готовность к действиям и одобрили новые методы работы, что наряду с принятием Генеральной Ассамблеей Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах и всеобъемлющей рамочной программы действий в интересах беженцев стало поворотным пунктом на пути к закреплению взаимосвязи между оказанием гуманитарной помощи и деятельностью в целях развития. основополагающее значение для Нью-Йоркской декларации и предусмотренного в ней комплекса мер имеет подтверждение того, что как защита беженцев, так и оказание поддержки принимающим странам, которые предоставляют

беженцам убежище, являются обязанностью международного сообщества. Примечательно, что указанный комплекс мер был разработан с учетом принципов повышения устойчивости, положенных в основу РППБ. УВКБ вышло за рамки гуманитарного реагирования, приняв в своей работе подход, основанный на принципах обеспечения устойчивости и самодостаточности. Это способствовало установлению международных норм применения решений, ориентированных на обеспечение устойчивости, еще на этапе гуманитарного реагирования, и важную роль в этом сыграла ПРООН. Осуществление упомянутого комплекса мер только набирает темпы, тем не менее с учетом его одобрения на межправительственном уровне эта работа имеет большое значение. Несмотря на проделанную работу, ПРООН не использовала свои сравнительные преимущества в деле повышения центральной роли развития в условиях затяжных кризисов на глобальном и страновом уровнях.

**35. Региональное позиционирование.** РППБ позволил ПРООН продемонстрировать возможность применения принципов обеспечения устойчивости к урегулированию кризисов, связанных с беженцами, на региональном уровне, и порожденный тем самым импульс повысил эффективность реагирования и на другие кризисы, в частности на пандемию коронавирусного заболевания (COVID-19). Наряду с осуществлением РППБ предпринимались и другие усилия по содействию осуществлению региональной стратегии, так, например, был создан Региональный стабилизационный фонд для стран бассейна озера Чад. Этот фонд, запущенный в 2019 году, был создан с учетом успешного опыта работы Фонда стабилизации ПРООН в Ираке. Он призван служить координационным инструментом для согласования взаимодополняющих проектов и программ в областях стабилизации, обеспечения безопасности, управления и деятельности на начальной стадии восстановления, а также содействовать управлению знаниями на региональном уровне. Это многообещающая инициатива, осуществляемая при поддержке ключевых доноров (правительства Германии, Швеции и Соединенного Королевства и Европейский союз).

**36. Позиционирование на страновом уровне.** ПРООН занимает выгодные позиции на страновом уровне благодаря оказываемой ею на протяжении нескольких десятилетий поддержке деятельности в областях развития и реагирования на кризисы, своей вовлеченности в работу на субнациональном уровне и тому доверию, которым она пользуется у национальных партнеров. ПРООН оказывает поддержку на различных уровнях реагирования на проблемы беженцев и укрепления политики, программ и учреждений принимающих стран примерно в 40 странах. Опираясь на свой мандат в области развития, ПРООН разработала подход, ориентированный на обеспечение устойчивости, в обоснование необходимости предоставления поддержки в области развития еще на этапе оказания гуманитарной помощи.

**37.** В процессе реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, ПРООН использовала этот подход для решения проблем в области развития, масштабы которых выросли в результате наплыва беженцев. Подход, основанный на принципах повышения устойчивости, подтвердил правомерность занятой международным сообществом позиции, согласно которой взаимосвязь между гуманитарной помощью и развитием имеет решающее значение для обеспечения эффективных решений для принимающих общин и беженцев. Расплывчатость концепции повышения устойчивости в определенной степени также предоставляет страновым отделениям возможность проявлять гибкость в ее адаптации и применять ее в привязке к конкретным условиям работы. Что еще важнее, она служит нейтральным инструментом в тех случаях, когда инвестировать в развитие не представляется возможным, в частности, повышает гибкость донорского финансирования.

38. Позиционирование программ ПРООН было относительно более действенным в условиях оперативного реагирования на такие чрезвычайные ситуации, как кризис, связанный с сирийскими беженцами, и кризис рохинджа, по сравнению с медленно нарастающими беженскими кризисами, как, например, кризис в бассейне озера Чад. Отчасти сравнительно более высокая эффективность реагирования на быстро развивающиеся кризисы объясняется тем, что ПРООН уже на ранних этапах настраивается на решение проблем в области развития, связанных с притоком беженцев. Финансирование аспектов развития, связанных с медленно нарастающими кризисами, в рамках координируемых партнерских отношений по-прежнему сопряжено с трудностями. В этом также заключается одна из причин дублирования усилий по ускорению перехода от установок на гуманитарное реагирование к среднесрочным стратегиям, направленным на уменьшение уязвимости перемещенного населения и принимающих общин и укрепление их устойчивости к будущим кризисам.

39. Сравнительным преимуществом ПРООН является ее постоянное участие в постепенном наращивании потенциала и разработке политики/нормативной базы в ключевых областях развития. Однако та степень, в которой ПРООН использовала свои сравнительные преимущества и возможности для наращивания поддержки в целях развития, варьировалась в зависимости от стран и программных областей. ПРООН еще предстоит сыграть каталитическую роль в обеспечении устойчивого долгосрочного развития и выработке мирных решений на основе институционального развития и осуществления политических процессов. Хотя меры реагирования на сирийский кризис открыли возможности для содействия применению подхода, основанного на повышении устойчивости, ПРООН еще не воспользовалась этим импульсом для выработки средне- и долгосрочных секторальных решений на страновом уровне.

#### IV. Выводы

**Вывод 1. ПРООН внесла значительный вклад в глобальные обсуждения и выработку межправительственных соглашений в интересах дальнейшего укрепления взаимосвязи между гуманитарной помощью и развитием в процессе реагирования на проблемы беженцев. Благодаря своей вовлеченности в усилия, предпринимаемые с участием многих заинтересованных сторон в целом ряде областей развития и кризисных ситуаций, ПРООН пользуется хорошей репутацией. Она занимает определенную нишу в глобальном политическом пространстве благодаря наличию взаимосвязи между оказанием гуманитарной помощи и деятельностью в целях развития. ПРООН еще предстоит утвердить свою роль в ускоренном продвижении парадигмы увязывания гуманитарной помощи с деятельностью в целях развития на глобальном и страновом уровнях.**

40. В период после принятия целей в области устойчивого развития международное сообщество продолжало свои усилия по продвижению концепции взаимосвязи между гуманитарной помощью и развитием путем проведения глобальных встреч на высшем уровне и заключения межправительственных договоренностей. Глобальный консенсус, нашедший проявление в одобрении готовности к действиям и новых методов работы на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам, а затем и Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах и всеобъемлющие рамки реагирования на проблемы беженцев, стали важными шагами в деле придания нового импульса усилиям по преодолению разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития. Вовлеченность ПРООН в проводимую в глобальных масштабах работу и ее вклад в проведение межправительственных мероприятий и дискуссий позволили акцентировать

внимание на важности увязки мер гуманитарного реагирования с мерами по обеспечению развития. Сотрудничество ПРООН с гуманитарными учреждениями дает возможность закрепить понимание значимости увязки деятельности по оказанию помощи беженцам с деятельностью в целях развития и создать условия для выработки долгосрочных решений. Применяя подход, основанный на принципе обеспечения устойчивости, ПРООН продолжает выступать за принятие согласованных глобальных мер по укреплению взаимосвязи между гуманитарной помощью и развитием в процессе реагирования на проблемы беженцев.

41. Отсутствие явной приверженности решению связанных с развитием аспектов проблемы вынужденного перемещения населения в качестве одного из общеорганизационных приоритетов подрывает позиции ПРООН. Степень приоритизации участия в деятельности по урегулированию обусловленных конфликтами беженских кризисов, особенно в странах Африки к югу от Сахары и в регионе арабских государств в контексте многочисленных кризисов, в целях укрепления взаимосвязи между гуманитарной помощью, развитием и миром, несоизмерима с масштабами проблем, существующих в регионе. Важными инициативами являются комплексная стратегия Организации Объединенных Наций в отношении Сахеля (2013 год) и региональная стратегия стабилизации, недавно принятая Комиссией по бассейну озера Чад, хотя они и не направлены исключительно на решение проблем беженцев и перемещенных лиц. Однако в их рамках еще лишь предстоит сформировать более широкие партнерства и создать механизмы финансирования для решения серьезных проблем, обусловленных сложными и многомерными кризисами в регионе. В регионе арабских государств ПРООН еще только предстоит разработать план участия в решении проблем беженцев и других перемещенных лиц, с тем чтобы согласовать свои программы в Африке и в арабских государствах в целях повышения стратегической направленности проводимой работы.

42. Контекстуальная сложность реагирования на затяжные кризисы, в условиях которых правительства и международные субъекты намерены реализовать концепции взаимосвязи между гуманитарной помощью и помощью в целях развития, увязки трех компонентов и нового способа работы, обусловлена отсутствием практических моделей. С учетом чрезвычайного характера и интенсивности нарастающих кризисов, связанных с беженцами и другими перемещенными лицами, ПРООН на общеорганизационном уровне не оправдала возлагавшихся на нее ожиданий в плане обеспечения интеллектуального лидерства в продвижении повестки дня Организации Объединенных Наций по обеспечению такой взаимосвязи.

43. За последнее десятилетие деятельность ПРООН по реагированию на проблемы беженцев претерпела изменения, ее программы осуществляются сегодня на различных уровнях в более чем 40 странах. Опираясь на свой давний опыт работы в области развития, ПРООН стратегически укрепила свои программы по беженцам и свой вклад на страновом уровне в реагирование на кризис, связанный с сирийскими беженцами. Поскольку ПРООН работает как с национальными, так и субнациональными правительственными структурами, ее программы могут служить основой для информационного обеспечения политики и планирования в областях занятости и социальных услуг.

**Вывод 2. ПРООН удалось привнести идею обеспечения устойчивости в дискурс реагирования на сирийский кризис, что уже само по себе представляет значительный вклад, несмотря на трудности, связанные с ее реализацией.**

44. Благодаря длительному осуществлению программной деятельности в районах приема сирийских беженцев ПРООН смогла не только отреагировать на

этот кризис, но и содействовать принятию мер реагирования другими учреждениями Организации Объединенных Наций. ПРООН оказалась лучше, чем ряд других учреждений, подготовлена к проведению анализа местных проблем и реагированию на них и способствовала укреплению институциональных процессов и предоставлению государственных услуг. Несмотря на наличие упущенных возможностей, усилия по решению проблем, связанных с предоставлением услуг, способствовали ослаблению давления, оказываемого наплывом большого числа беженцев на местные системы.

45. На страновом уровне благодаря усилиям ПРООН подход, основанный на принципе обеспечения устойчивости, был положен в основу реагирования на кризисную ситуацию, связанную с сирийскими беженцами. В то же время дальнейших согласованных усилий по интеграции подходов, ориентированных на обеспечение устойчивости, в долгосрочное гуманитарное реагирование принято не было. В результате того, что у учреждений Организации Объединенных Наций не выработалось общего понимания взаимосвязи между гуманитарными инициативами и инициативами по обеспечению развития, была упущена возможность для улучшения условий как беженцев, так и принимающих общин.

46. Гуманитарная помощь по-прежнему ориентирована главным образом на беженцев, тогда как деятельность по повышению жизнестойкости предполагает оказание поддержки и принимающим общинам, и беженцам. По-прежнему не решена проблема отсутствия более всеобъемлющих моделей, которые обеспечивали бы создание рабочих мест в широких масштабах и позволяли бы решать проблемы, связанные с предоставлением услуг, путем устранения институциональных узких мест.

47. Затягивание гуманитарной фазы в условиях продолжительного кризиса, когда потребность заключается в оказании средне- и долгосрочной поддержки мер по обеспечению развития, имеет негативные последствия как для принимающих общин, так и для беженцев. Благодаря высоким в расчете на душу населения показателям финансовой помощи, оказанной в рамках мер реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, удалось в основном достичь гуманитарных целей и решить неотложные проблемы в области развития. Мер, принимавшихся в рамках РППБ, было недостаточно для удовлетворения растущих потребностей в области развития, определяющих также характер реагирования на нужды сирийских беженцев. Асимметричная архитектура финансирования, отдающая предпочтение оказанию гуманитарной помощи, не позволяет реализовать более устойчивые решения в области развития, которые принесли бы пользу принимающим общинам и беженцам. Несмотря на последовательные усилия ПРООН в поддержку принимающих общин, в отсутствие общих рамок для решения взаимосвязанных аспектов проблем беженцев и развития принимающих общин результаты осуществления программ оставляют желать лучшего.

**Вывод 3. Важную роль в принятии подхода, ориентированного на обеспечение устойчивости, в рамках мер реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, сыграло партнерство между ПРООН и УВКБ. ПРООН совместно с УВКБ играла ключевую роль в координации РППБ, а это сложнейшая задача с учетом масштабного характера мер реагирования.**

48. Партнерство ПРООН и УВКБ способствовало эффективной координации мер реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, в принимающих странах и позволило мобилизовать ресурсы. Приверженность старшего руководства УВКБ и ПРООН делу укрепления сотрудничества по программам

имеет большое значение для сохранения динамики работы, нацеленной на преодоление разрыва между предоставлением гуманитарной помощи и деятельностью в целях развития. Темпы продвижения вперед в налаживании такого взаимодействия в других кризисных ситуациях были неоднородными, при этом заслуживают внимания многообещающие перспективы сотрудничества в этой области в бассейне озера Чад. В настоящее время предпринимаются усилия по укреплению отношений партнерства между двумя учреждениями на общеорганизационном уровне, однако эти усилия еще не институционализированы на предмет обеспечения взаимодействия в интересах дальнейшего укрепления взаимосвязи между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития.

49. В рамках этого партнерства еще предстоит консолидировать программы, основанные на сравнительных преимуществах обоих учреждений, в целях достижения более высоких результатов в области развития и гуманитарной деятельности. Как показывает пример отношений партнерства по Сирии, следствием того, что не были намечены общие результаты и многолетняя рамочная программа, стало снижение эффективности РПППБ. Следует учитывать, что проявление гуманитарными учреждениями интереса к участию в деятельности в целях развития в ущерб сотрудничеству с учреждениями, обладающими мандатом в этой области, может привести к размыванию границ между мандатами и расширению рамок гуманитарных программ. Сужение сферы осуществления гуманитарной программы, несмотря на всю деликатность этого вопроса, может способствовать ускорению процессов развития и повышению результативности деятельности в интересах принимающих общин и беженцев. Несмотря на представляющую перспективность работы по укреплению взаимосвязи между гуманитарной помощью и развитием, учреждениям еще предстоит обсудить этот вопрос на предмет выработки конструктивных решений.

**Вывод 4. ПРООН успешно внедряет модели обеспечения занятости в тех случаях, когда программы рассчитаны на более длительный период, а работа ведется с опорой на предоставляемую ею поддержку в области развития.**

50. ПРООН отреагировала на сирийский кризис в соответствии с приоритетами, определенными принимающими странами. Она направила свои усилия на решение связанных с получением доходов и предоставлением услуг проблем, вставших как перед сирийским населением, так и перед принимающими общинами. Содействие осуществлению направленных на повышение конкурентоспособности мер в Турции и поддержка агропромышленных производственно-сбытовых цепочек в Ливане и Турции были направлены на устранение институциональных узких мест в области трудоустройства беженцев и представителей принимающих общин. Несмотря на столь значительные успехи, мероприятия ПРООН по обеспечению средств к существованию, как правило, отличаются разрозненностью, мелкомасштабностью и нескоординированным характером, что снижает их вклад в обеспечение устойчивой занятости.

51. Решающее значение для формирования доходов сирийских жителей имеет обеспечение баланса между проведением краткосрочных мероприятий и оказанием долгосрочной поддержки в обеспечении средств к существованию и занятости. Программы ПРООН направлены на достижение этого баланса. Помощь в обеспечении средств к существованию была в большей степени сосредоточена на таких областях, как профессиональная подготовка, хотя результаты с точки зрения повышения устойчивости и масштабов проводимой работы были неоднозначными. Мероприятия в рамках РПППБ остаются сами по себе



маломасштабными и разрозненными, причем упор делается на создании источников дохода в краткосрочной перспективе.

52. На Лондонской конференции 2016 года было принято обязательство создать к 2018 году 1,1 млн рабочих мест, главным образом в Ливане и Турции, которые принимают значительную часть беженцев. Хотя были приняты обязательства открыть их рынки труда и усовершенствовать их внутреннюю систему регулирования, этого еще не произошло. Несмотря на международную поддержку программ создания рабочих мест и обеспечения доступа к внешним рынкам, сохраняются значительные пробелы в отыскании долгосрочных решений в областях обеспечения занятости и источников средств к существованию. Благоприятные условия для интеграции сирийской рабочей силы не созданы, к тому же ситуация осложняется экономическим спадом в принимающих странах, который усугубил существующие проблемы в области занятости, создав на рынке труда дополнительные проблемы для трудоустройства. Количество разрешений на работу, выдаваемых принимающими странами, по-прежнему невелико, хотя предпринимаются постоянные усилия по ускорению процесса их выдачи. В условиях неодинаковых уровней экономического спада необходимы более согласованные стратегии создания более широких возможностей для трудоустройства беженцев и жителей принимающих стран. Если не принимать во внимание поддержку, оказываемую в целях повышения конкурентоспособности, то следует признать, что участие ПРООН в решении некоторых из этих проблем носит ограниченный характер.

**Вывод 5. Подход к расширению услуг, предоставляемых беженцам, основанный на содействии развитию, способствовал укреплению муниципального потенциала и формированию воспроизводимых моделей.**

53. Являясь одним из ключевых субъектов, занимающихся укреплением местных служб в районах сосредоточения беженцев, ПРООН хорошо проработала концепцию поддержки муниципальных служб, способствуя укреплению муниципального потенциала в областях управления твердыми отходами и предоставления социальных услуг. Однако в условиях ухудшения качества услуг по удалению твердых отходов предпринимаемые на политическом и институциональном уровнях усилия необходимой масштабностью не отличаются. В Иордании и Ливане усилия по-прежнему направлены на урегулирование ситуации, а не на отыскание преобразующих решений, позволяющих повысить качество услуг. Еще одним сектором, потенциалом для участия в работе в котором обладает ПРООН и в котором предпринимаются постоянные усилия, является сектор возобновляемых источников энергии. Имеются значительные возможности для демонстрации моделей использования возобновляемых источников энергии, закладывания основ политики, предполагающей проведение системных изменений, и поддержания интереса со стороны частного сектора.

54. ПРООН инвестировала средства в диагностику потребностей муниципального развития, анализ конфликтов и проведение других оценок, что имеет большое значение для укрепления местного потенциала в областях планирования и финансирования. Укрепление и институционализация оценок потребностей в области развития на муниципальном уровне и их увязка со сбором данных в контексте целей в области устойчивого развития могут стать основой для принятия мер реагирования в области развития в интересах беженцев и принимающих общин. Шаг за шагом предпринимаются усилия по увязке мер реагирования на проблемы беженцев с планированием деятельности по достижению этих целей, т.е. в той области, где совместные усилия Организации Объединенных Наций будут иметь большое значение.

**Вывод 6. Подход, положенный в основу РППБ, является весьма актуальным с точки зрения постановки столь необходимого акцента на включение в меры гуманитарного реагирования аспекта, ориентированного на обеспечение устойчивости. Обособление гуманитарной поддержки и поддержки в целях обеспечения устойчивости существенно снизило эффективность мер реагирования на кризис, касающийся сирийских беженцев, в целом.**

55. Хотя среди учреждений, участвующих в реализации РППБ, существует понимание того, что решение проблем развития принимающих общин имеет существенное значение для того, чтобы помощь, оказываемая беженцам, была эффективной, такое понимание не привело к выработке скоординированного подхода к обеспечению устойчивости. Продолжение реагирования в режиме оказания гуманитарной помощи нецелесообразно в Иордании, Ливане и Турции, где необходимы более передовые решения, предполагающие принятие мер по обеспечению развития. Система Организации Объединенных Наций не все сделала для обеспечения долгосрочного подхода к затянувшемуся кризису и для решения глубинных проблем в области развития в принимающих странах — проблем, преодоление которых имеет решающее значение для принятия всеобъемлющих и учитывающих особенности конфликта мер реагирования на потребности беженцев. Тот аргумент, что принимающие страны со средним уровнем дохода сами будут финансировать свою деятельность в области развития, является несостоятельным с учетом огромного притока беженцев, которых надлежит включить в усилия в целях развития.

56. Концепция подхода к обеспечению устойчивости, лежащего в основе национальных мер по осуществлению РППБ, продолжает развиваться. Уделяя приоритетное внимание участию в усилиях по координации, ПРООН вместе с тем еще не выдвинула серьезного привлекательного предложения по содействию применению средне- и долгосрочных подходов к обеспечению устойчивости. РППБ по-прежнему осуществляется на страновом уровне в режиме, наиболее подходящем для непосредственного реагирования на кризис, что подрывает целостность подхода к устойчивому преодолению последствий мер реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, для развития. Более широкого обсуждения в сообществе гуманитарных учреждений требует смежный вопрос о сроках осуществления более долгосрочных гуманитарных программ, которые в настоящее время постепенно сближаются по своему характеру с программами в области развития с вытекающими отсюда последствиями для обеспечения устойчивости и отыскания долгосрочных решений как для беженцев, так в равной мере и для принимающих их общин.

57. В рамках РППБ не уделяется внимания вопросам безопасного возвращения — вопросам важным, но в то же время политически деликатным и небесспорным. На брюссельских конференциях в поддержку мер реагирования на сирийский кризис последовательно подчеркивалось, что никакой поддержки деятельности по безопасному возвращению оказываться не будет до тех пор, пока не будут решены остающиеся политические вопросы в Сирии. Во всех принимающих странах наблюдается напряженность в отношениях между беженцами и принимающими общинами, при этом периодически звучат заявления, продиктованные политической конъюнктурой. В рамках РППБ предпринимались лишь минимальные усилия в пользу включения в брюссельские дискуссии вопросов безопасного и добровольного возвращения. Как показал мировой опыт кризисных ситуаций с беженцами, чем дольше затягивается решение вопроса о безопасном возвращении, тем меньшей становится вероятность их возвращения в страну происхождения.

**Вывод 7. Во всех странах, охваченных РППБ, за некоторыми исключениями, вовлечению частного сектора уделялось ограниченное внимание, и это критический пробел в деятельности по оказанию поддержки принимающей общине и беженцам. Малые масштабы и медленные темпы налаживания ПРООН взаимодействия с частным сектором негативно сказались на усилиях по поиску более устойчивых решений.**

58. Развитие потенциала и вовлечение в работу частного сектора, хорошо приспособленного для решения проблем обеспечения устойчивости и гуманитарных проблем, массового создания рабочих мест и стимулирования муниципального развития, — все это имеет решающее значение для реагирования на кризисы. В рамках различных программ ПРООН имеются примеры партнерства с частным сектором, однако более структурированный подход к развитию частного сектора находится на ранних стадиях внедрения и еще не реализован в стратегическом плане. Это отразилось на масштабах принимаемых ПРООН ответных мер и характере их отдачи для принимающих общин и беженцев. Как показывает пример поддержки, оказываемой ПРООН в целях повышения конкурентоспособности в Турции, частный сектор может сыграть важную роль в массовом создании рабочих мест. ПРООН следует делать все необходимое, чтобы таких примеров становилось больше.

59. Сравнительные преимущества, которыми обладает ПРООН в области разработки политики и осуществления программ, открывают перед ней возможности играть роль посредника между частным сектором и правительством. Хотя на общеорганизационном уровне ПРООН продемонстрировала приверженность развитию частного сектора, этой задаче не уделяется внимания при разработке ориентированных на беженцев и принимающие общины программ, даже в контексте мер реагирования на кризис, связанный с сирийскими беженцами, осуществляемых в основном в странах со средним уровнем дохода, что ведет к снижению вклада ПРООН. Ситуация в принимающих странах является неоднородной с точки зрения политических условий и уровня развития, что обуславливает потребность в использовании инновационных инструментов финансирования частного сектора. Применительно к конкретным секторам на страновом уровне ПРООН не располагает стратегиями налаживания взаимодействия, направленными на устранение рисков в политической сфере. Масштабы взаимодействия ПРООН с частным сектором по-прежнему остаются низкими в сравнении с существующими в странах возможностями.

**Вывод 8. Вклад, вносимый ПРООН в содействие гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин в рамках мер реагирования на проблемы беженцев, позволяет сказать, что этой области не уделяется приоритетного внимания. Конкретные меры по устранению институциональных пробелов и решению других проблем, связанных с развитием потенциала, в учитывающих гендерную проблематику политике и программах, которые приносили бы пользу как принимающим общинам, так и беженцам, не получили статуса приоритетных.**

60. ПРООН уделяла внимание включению женщин в качестве получателей предоставляемой помощи в рамках всех осуществляемых мероприятий, порой превосходя ожидания, отраженные в схемах результатов. Вместе с тем усилий по систематическому устранению факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для разработки политики, учитывающей гендерные аспекты, и инвестированию ресурсов в обеспечение всестороннего учета вопросов гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, не предпринимается. Недостатки были особенно очевидны в ситуациях, характеризующихся наличием серьезных проблем в гендерной области, которые требуют

комплексных решений для достижения намеченных результатов в области миростроительства и развития.

61. ПРООН еще предстоит уточнить свои роль и вклад в разработку программ и принятие практических мер с учетом гендерных аспектов в условиях кризиса, а также порядок осуществления этих мер. Существуют значительные возможности для укрепления стратегических партнерств в информационно-пропагандистской деятельности и устранения институциональных узких мест. Несмотря на наличие совместных проектов, в отношениях партнерства между ПРООН и Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины») отсутствует стратегическая программа работы, в которой были бы определены их соответствующие функции и разделение труда в целях повышения общего вклада в обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин.

## V. Рекомендации

**Рекомендация 1. Уделение внимания взаимосвязи между гуманитарной помощью и деятельностью в целях развития и мира в кризисных ситуациях, в том числе в контексте беженцев, имеет решающее значение для достижения целей в области устойчивого развития. На данном этапе ПРООН следует инвестировать ресурсы в обеспечение интеллектуального лидерства в продвижении практических подходов, основанных на взаимосвязи между гуманитарной помощью, развитием и миром, на страновом уровне.**

62. ПРООН следует изложить свою общую стратегию участия в деятельности по урегулированию затяжных кризисов, затрагивающих беженцев, а также области и подходы, которым она будет уделять приоритетное внимание. ПРООН следует уточнить предлагаемые ею концепции, инвестировать ресурсы в их практическую реализацию и принять конкретные меры по их продвижению для более широкого использования. Необходимо принять меры с тем, чтобы предложенная ПРООН концепция обеспечения устойчивости поощряла увязку с мерами гуманитарного реагирования, а не продвигалась как параллельное начинание. Следует также принять меры по укреплению региональных стратегий, направленных на всеобъемлющее урегулирование затянувшихся кризисов, связанных с беженцами, в их увязке с урегулированием конфликтов.

**Рекомендация 2. ПРООН следует опираться на накопленный в рамках РПРПБ опыт проведения муниципальных оценок, служащих приоритизации данных, и субнациональных оценок, которые служили бы основой для выдвижения инициатив в областях гуманитарной помощи и развития и увязки этих видов деятельности, а также для обобщения данных в интересах достижения целей в области устойчивого развития.**

63. Опираясь на опыт осуществления РПРПБ в конфликтных ситуациях и ситуациях, связанных с беженцами, ПРООН должна приоритизировать поддержку деятельности по получению данных для отслеживания прогресса в достижении целей в области устойчивого развития, а также укреплению потенциала по сбору, управлению, анализу и использованию данных в политических процессах. ПРООН поддерживает проведение анализа процесса развития и факторов, приводящих к конфликтам, на муниципальном уровне в странах, принимающих беженцев, но ей необходимо упорядочить используемые подходы с целью институционализировать процессы сбора данных и обеспечить их единообразие и качество, чтобы их можно было увязывать с целями и политическими

процессами. Во избежание дублирования усилий на страновом и местном уровнях ПРООН следует наладить сотрудничество на общеорганизационном уровне с учреждениями Организации Объединенных Наций.

**Рекомендация 3. ПРООН следует играть каталитическую роль в создании условий, которые позволяли бы частному сектору находить решения, способствующие повышению жизнестойкости как принимающих общин, так и сирийских беженцев. ПРООН следует в качестве вклада в реализацию РППБ разработать страновые стратегии частного сектора для решения специфических для данного контекста вопросов и устранения институциональных узких мест и разработать механизмы для устранения факторов риска, обусловленных сменой политической конъюнктуры, в целях содействия инвестициям в обеспечение устойчивых источников средств к существованию и занятости.**

64. Недавно была утверждена общеорганизационная стратегия ПРООН в отношении частного сектора и были проведены оценки, призванные обеспечить информационную основу ее взаимодействия с частным сектором в условиях кризиса. Двигаясь вперед, ПРООН следует соблюдать последовательность в реализации инициатив по развитию частного сектора в странах, охваченных РППБ, уделяя этому первоочередное внимание в качестве одной из основных целей. ПРООН следует укреплять свой потенциал в плане более активного использования соответствующих инструментов, особенно в условиях конфликтов в наименее развитых странах. ПРООН следует адаптировать инструменты вовлечения частного сектора в развитие производственно-сбытовых цепочек и инвестирование в сектор услуг и там, где это возможно, задействовать социально значимые инвестиции, имеющийся потенциал и политические механизмы. ПРООН следует установить партнерские связи с финансовыми посредниками, которые расширяют свои операции в тех областях, в которых ПРООН оказывает поддержку.

65. Одна из сильных сторон ПРООН в странах, охваченных РППБ, заключается в активном проведении работы на местном уровне, и этот фактор следует использовать для привлечения частного сектора к решению проблем в области развития. Для обеспечения успеха необходимо проявлять значительную гибкость в использовании имеющихся инструментов, добиваясь решения краткосрочных задач на пути к долгосрочным целям.

**Рекомендация 4. ПРООН следует укреплять партнерские отношения с УВКБ и другими гуманитарными учреждениями в целях содействия применению подходов, основанных на взаимосвязи между гуманитарной помощью и деятельностью в целях развития и повышения устойчивости в процессе реагирования на кризисные ситуации, связанные с сирийскими беженцами. ПРООН и УВКБ приступили к налаживанию значимых партнерских отношений в целях преодоления разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, и необходимо сохранять курс на дальнейшее укрепление этого альянса.**

66. ПРООН следует и далее укреплять партнерские отношения с УВКБ и другими гуманитарными учреждениями в целях содействия разработке программ, основанных на взаимосвязи между гуманитарной деятельностью и деятельностью в целях развития в странах, охваченных РППБ, и уменьшить фрагментированность поддержки в области развития, связанной с оказанием помощи беженцам, и в разработке других программ в целях развития в конкретных странах.

67. Разработка совместного плана действий УВКБ-ПРООН является важным шагом вперед в определении областей сотрудничества на глобальном и страновом уровнях. В плане действий следует прояснить направление дальнейших действий по обеспечению увязки деятельности в целях развития с гуманитарными инициативами на страновом уровне, а не по реализации параллельно осуществляемых программ в обеих областях. Уроки реализации РППБ будут иметь большое значение, в частности при определении общих конечных результатов будущего сотрудничества на страновом уровне. ПРООН следует уточнить ожидания в отношении инвестирования имеющихся ресурсов и изучить механизмы совместного покрытия расходов.

**Рекомендация 5. ПРООН совместно с УВКБ следует рассмотреть вопрос о сокращении масштабов архитектуры РППБ, с тем чтобы она соответствовала поставленным целям.**

68. Осуществляемые на протяжении почти десяти лет мер реагирования на кризис необходимо дополнить каталитическими инициативами и пропагандистскими начинаниями, основанными на целостном подходе к преодолению гуманитарных проблем, а не инвестициях главным образом в громоздкий координационный механизм РППБ. Переориентация этого плана и его увязка со средне- и долгосрочными целевыми показателями в области развития позволит найти долгосрочные решения для беженцев и обеспечить устойчивые результаты для принимающих стран. Такая переориентация может потребовать создания альтернативных структур, стратегического выбора направлений деятельности и обновления программы мобилизации ресурсов. Приоритет следует отдавать использованию ресурсов РППБ для дополнительного финансирования частного сектора.

**Рекомендация 6. ПРООН следует развивать отношения партнерства в целях расширения рамок и масштабов поддержки инициатив, связанных с гендерной проблематикой. Проблема нехватки ресурсов для целей решения задач, касающихся обеспечения гендерного равенства, в процессе реагирования на проблемы беженцев ничем не отличается от проблем, связанных с разработкой программ в области развития.**

69. ПРООН следует наметить секторальные области, в которых она будет вести последовательную работу. Сосредоточение внимания на отдельных секторах позволит ПРООН предложить хорошо зарекомендовавшие себя трансформационные решения, ангажировать частный сектор и сформировать партнерства в интересах достижения более высоких результатов в гендерной области.

70. Для поддержки гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин нужны ресурсы. ПРООН выступает первопроходцем в институционализации мер, предполагающих, в частности, выделение как минимум 15 процентов программных ресурсов на разработку программ в гендерной области в условиях кризиса, что в настоящее время является общесистемной политикой Организации Объединенных Наций. ПРООН должна следовать установленным ею стандартам и принимать меры по укреплению организационного потенциала для надлежащего реагирования на гендерные проблемы.