



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

Distr.: General  
14 December 2020  
Russian  
Original: English

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

**Оценка поддержки, оказываемой ПРООН странам,  
затронутым конфликтами**

**Резюме**

**Содержание**

	<i>Стр.</i>
I. Общая информация . . . . .	2
II. Сфера охвата и масштабы программ ПРООН. . . . .	3
III. Основные результаты . . . . .	4
IV. Выводы . . . . .	11
V. Рекомендации . . . . .	20

\* Переиздано по техническим причинам 15 января 2021 года.



## I. Общая информация

1. В последнее десятилетие все большую озабоченность вызывает рост масштабов конфликтов, насилия и напряженности, которые связаны с природными ресурсами и изменением климата и влекут за собой огромные человеческие, социальные и экономические издержки. По оценкам, к 2030 году две трети беднейшего населения мира, численность которого оценивается в 2,3 миллиарда человек, будут жить в нестабильных и затронутых конфликтами ситуациях. Одним из основных препятствий на пути достижения целей в области устойчивого развития остаются конфликты. Решение задач, касающихся конфликтов и связанной с ними нестабильности, имеет центральное значение для достижения ПРООН ее целей в области сокращения масштабов нищеты и обеспечения устойчивого развития.

2. Независимое управление оценки ПРООН провело оценку поддержки, оказываемой ПРООН странам, затронутым конфликтом, для определения вклада ПРООН в предотвращение конфликтов, миростроительство и государственное строительство. Проведение этой оценки является частью плана работы Управления на 2018–2021 годы, утвержденного Исполнительным советом. Эта оценка охватывала программы за период 2014–2020 годов, что совпадает с организационной перестройкой деятельности ПРООН по реагированию на кризисы и включает сроки реализации предыдущего стратегического плана на 2014–2017 годы и текущего стратегического плана на 2018–2021 годы.

3. Эта оценка будет использована при разработке следующего стратегического плана ПРООН, общеорганизационной стратегии составления программ в условиях конфликта и нестабильности, а также ее позиции и роли в контексте реформ и переориентации механизмов миростроительства Организации Объединенных Наций. Эта оценка проводилась в рамках общих положений политики ПРООН в области оценки в целях содействия повышению подотчетности ПРООН перед глобальными и национальными заинтересованными сторонами и партнерами по процессу развития и внесения вклада в разработку стратегий реализации программ и обобщение соответствующего опыта на общеорганизационном и страновом уровнях.

4. В рамках оценки был проведен анализ роли ПРООН и внесенного ею вклада в 34 странах, затронутых конфликтами, в таких ключевых областях, как предотвращение кризисов, реагирование (включая быстрое восстановление и стабилизацию), миростроительство и государственное строительство в целях перехода к среднесрочному/долгосрочному развитию. В ходе этой оценки были проанализированы страновые программы и глобальные тематические оценки, проведенные в странах, затронутых конфликтами. Помимо оценки вклада ПРООН на страновом уровне была проведена оценка основных направлений деятельности в рамках программ, включая программные принципы и межсекторальные вопросы. Особое внимание было уделено концепциям и подходам, используемым ПРООН, и ее глобальной информационно-пропагандистской роли в деле содействия укреплению взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром и повышению жизнестойкости.

## II. Сфера охвата и масштабы программ ПРООН

5. В стратегических планах ПРООН прямо подчеркивается, что основополагающее значение для достижения целей в области устойчивого развития имеют укрепление мира и стабильности и повышение жизнестойкости. Программы ПРООН направлены на поддержку устойчивого развития при одновременном повышении устойчивости к будущим потрясениям. Стратегический план на 2014–2017 годы предусматривал достижение этой цели путем существенного снижения уровня неравенства и социального отчуждения, а Стратегический план на 2018–2021 годы также предусматривал ускорение структурных преобразований. В обоих планах подчеркивалась важность повышения устойчивости к кризисам и потрясениям.

6. ПРООН оказывает поддержку странам, затронутым конфликтами, в их усилиях по предотвращению конфликтов, восстановлению, стабилизации и переходу к развитию. Основными направлениями поддержки, которую ПРООН оказывает в рамках своих программ, являются предотвращение конфликтов и миростроительство, основные услуги, оживление экономики и инклюзивный рост, местное экономическое развитие, укрепление институционального потенциала (потенциал государственного управления, демократические процессы, верховенство права), а также гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин. Процессы и политика, влияющие на программную деятельность ПРООН в странах, затронутых конфликтами, включают в себя цели в области устойчивого развития, Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, новые методы работы, акцент на взаимосвязь между гуманитарной деятельностью, развитием и миром и переориентацию системы развития Организации Объединенных Наций.

7. Расходы по программам в 34 странах, затронутых конфликтами, в период 2014–2019 годов составили более половины (51 процент) от общего объема расходов по программам, или около 13 млрд долл. США. Произошло значительное увеличение расходов, главным образом в связи с реализацией программ в Ираке и Йемене в 2018 году (на которые пришлось 25 процентов от общего объема ежегодных расходов ПРООН в размере 2,5 млрд долл. США).

Диаграмма 1  
Сфера охвата оценки



Источник: Независимое управление оценки.

### III. Основные результаты

#### A. Позиция ПРООН и оказание поддержки в области глобальной политики и информационно-пропагандистской деятельности

8. Программы ПРООН направлены на решение наиболее трудноразрешимых проблем в странах, затронутых конфликтами. В различных контекстах ПРООН продемонстрировала ценность своей поддержки в создании благоприятных условий для установления мира и ускорении развития. В течение двух периодов реализации стратегического плана ПРООН оказала поддержку в проведении целого ряда взаимосвязанных мероприятий по реагированию, стабилизации, восстановлению и предотвращению в различных конфликтных и постконфликтных ситуациях. Существенный компонент программных областей ПРООН оставался достаточно постоянным на протяжении последнего десятилетия, хотя с 2014 года стратегии и подходы ПРООН приобрели более целостный характер, что позволило еще больше подчеркнуть важность взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром и укрепления мира и развития на основе обеспечения устойчивости. В странах, в которых развернуты миссии по поддержанию мира и стабилизации, ПРООН сотрудничала с ними в таких областях, как верховенство права, выборы, безопасность и гендерное равенство. С момента создания Бюро ПРООН по кризисным ситуациям в 2019 году оно вносит существенный вклад в глобальное позиционирование организации и в предоставление технической поддержки и стратегических и практических инструментов страновым отделениям.

9. Стратегические планы ПРООН осуществлялись в благоприятных глобальных политических условиях, что придало новый импульс работе на стыке гуманитарной деятельности, развития и мира, в том числе привело к заключению целого ряда межправительственных соглашений. ПРООН добилась значительных успехов в рамках своих глобальных партнерских связей с гуманитарными учреждениями, международными финансовыми учреждениями и донорами. Несмотря на межучрежденческие усилия, сохраняются трудности, связанные с решением вопросов в рамках более широкой повестки дня и поиском более конкретных решений, призванных укрепить взаимосвязь между гуманитарной деятельностью и развитием. Хотя ПРООН вносит важный вклад в эти глобальные политические процессы, она не использовала свой опыт в области развития и мира и свой уникальный ценный опыт, накопленный на страновом уровне, с тем чтобы возглавить реализацию глобальной и страновой повесток дня в области гуманитарной деятельности, развития и мира. Роль ПРООН в пропаганде выполнения глобальных обязательств по применению подхода, основанного на взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром, в частности в рамках системы Организации Объединенных Наций, не соответствует неотложному характеру этого вопроса. С учетом серьезности вопросов, связанных с поиском устойчивых решений для обеспечения мира, безопасности и развития в Сахеле, необходимо, чтобы ПРООН стратегическим и согласованным образом приняла участие в решении этих вопросов.

## **В. Укрепление национального институционального потенциала**

10. **Оживление экономики и занятость.** В качестве учреждения Организации Объединенных Наций, занимающегося вопросами развития, ПРООН ориентируется на более долгосрочную перспективу развития на страновом уровне, предусматривающую проведение мероприятий системы Организации Объединенных Наций в области мира, безопасности и гуманитарной деятельности, в связи с чем ПРООН отведена роль учреждения, оказывающего содействие в принятии многоаспектных и комплексных мер реагирования. Помимо этого, это уникальное преимущество позволило ПРООН занять лидирующую позицию в системе Организации Объединенных Наций и предоставило возможности для информационного обеспечения обсуждения вопроса о взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром в Организации Объединенных Наций.

11. ПРООН последовательно выступала в поддержку оживления местной экономики и укрепления местных и национальных планов и стратегий с использованием целого ряда гибких подходов для принятия мер по оживлению экономики в странах, затронутых конфликтами. Среднесрочные программы оживления экономики на субнациональном уровне открывали возможности для применения подходов, обеспечивающих устойчивые средства к существованию. Усилия по оживлению экономики были основаны на применении комплексного подхода, предусматривающего решение задач в области обеспечения социальной сплоченности, миростроительства, охраны окружающей среды и использования возобновляемых источников энергии. Средства к существованию использовались в качестве отправной точки для укрепления социальной сплоченности в общинах и поощрения диалога в целях содействия миру, безопасности и развитию. В случае одновременного осуществления гуманитарных программ и программ в области развития они могут привести к появлению существенных

движущих сил, способствующих оживлению экономики и установлению мира в конфликтных ситуациях.

12. ПРООН уделяет приоритетное внимание инклюзивной предпринимательской деятельности и рынкам в целях интеграции населения в производственно-сбытовые цепочки и рынки в качестве потребителей, поставщиков, сотрудников и предпринимателей. Для достижения успеха в реализации инициатив по содействию развитию инклюзивных рынков эти инициативы должны осуществляться на разных уровнях и увязывать мелких производителей, политику, инфраструктуру и стимулы. Имелись ограничения в плане сочетания поддержки низового уровня с компонентами политики и бюджетно-налогового стимулирования верхнего уровня, при этом сочетание этих элементов имеет ключевое значение для устойчивого развития производственно-сбытовых цепочек в ключевых секторах. Хотя программные подходы подходили для обеспечения среднесрочных или долгосрочных процессов преобразований в целях оживления экономики, их применение носило непоследовательный характер.

13. **Восстановление и повышение эффективности оказания основных услуг.** Поддержка, оказываемая ПРООН в деле восстановления инфраструктуры, начиная с крупных программ по стабилизации и заканчивая восстановлением небольших объектов инфраструктуры, способствовала оказанию базовых услуг. Сравнительное преимущество ПРООН заключается в ее комплексном подходе к возобновлению оказания основных услуг, увязывающем реконструкцию с восстановлением, развитием и миростроительством. Применение подхода к восстановлению инфраструктуры, основанного на развитии, оказало существенное влияние на восстановление во всех секторах.

14. Ключевые области поддержки, касающейся инфраструктуры, включали восстановление общественных зданий и инфраструктуры для получения источников средств к существованию и возобновление оказания социальных услуг (строительство медицинских центров, школ и колодцев). Помимо поддержки малых и средних проектов по восстановлению инфраструктуры в странах, затронутых конфликтами, портфель проектов ПРООН включает крупномасштабные инфраструктурные проекты в постконфликтных ситуациях, например, в Афганистане, Ираке, Йемене и Ливии. Эти проекты реализуются для восстановления разрушенной инфраструктуры и ускорения предоставления основных услуг в рамках мероприятий по стабилизации или скорейшему восстановлению. Проекты в области развития общинной инфраструктуры и оказания услуг использовались в качестве конкретного символа содействия миру и средства расширения участия населения в восстановлении и примирении их общин.

15. Усилия по восстановлению в постконфликтных ситуациях не были ограничены лишь восстановлением физической инфраструктуры, они способствовали укреплению общинных и национальных усилий по восстановлению и помогли снизить напряженность. Одной из основных причин конфликтов является отсутствие услуг. Усилия ПРООН по возобновлению оказания основных услуг, включая электроснабжение, водоснабжение и продовольственную безопасность (через посредство водоснабжения), помогли устранить некоторые коренные причины конфликтов и снизить напряженность, связанную с отсутствием или нехваткой ресурсов. Поддержка в деле восстановления общинной и социальной инфраструктуры позволила укрепить национальные усилия по улучшению ситуации, касающейся здравоохранения, образования, охраны окружающей среды и энергетики.

16. ПРООН играла большую роль в создании и успешном управлении крупными стабилизационными фондами и обеспечила возобновление оказания услуг в условиях высокого риска. С 2015 года ПРООН реализует одну из своих крупнейших программ — Механизм финансирования для стабилизации в Ираке и Программу реагирования на кризис и обеспечения устойчивости в Ираке. Опыт Ирака стал показательным примером работы ПРООН в области стабилизации, и эта модель работы была использована в самых различных ситуациях и условиях.

17. **Укрепление системы управления и верховенства права.** Вклад ПРООН в укрепление учреждений и системы управления включает в себя поддержку в наращивании потенциала в области государственного управления (институциональные структуры, процессы и возможности в области государственного управления на национальном уровне, управление на местном уровне, гражданская служба, подотчетность и транспарентность), верховенства права (сектор правосудия, полиция, реформа сектора безопасности) и демократического политического процесса (всеохватные политические процессы, такие как выборы, парламент, гражданское общество, правозащитные учреждения). Ключевая идея при разработке программ ПРООН заключается в том, что сильные и подотчетные учреждения, которые могут способствовать инклюзивному экономическому росту и социальной сплоченности, играют центральную роль как в развитии, так и в установлении прочного мира.

18. ПРООН вносит вклад в укрепление потенциала правительств в странах, затронутых конфликтами, в плане содействия реформам, предоставления услуг и вовлечения граждан таким образом, чтобы повысить оперативность реагирования и подотчетность учреждений. Поддержка в укреплении институционального потенциала имеет большое значение для укрепления функциональных возможностей правительства. ПРООН вносит вклад в укрепление процессов, направленных на обеспечение более структурированного и прозрачного взаимодействия с парламентами, и оказывает эффективную поддержку в осуществлении избирательных процессов. ПРООН еще предстоит в полной мере использовать свои сравнительные преимущества путем содействия демократическим процессам посредством оказания поддержки на среднесрочной или долгосрочной основе.

19. В области инклюзивного управления, идет ли речь об укреплении потенциала парламента или избирательного потенциала, ПРООН является одним из немногих учреждений, обладающих сравнительным преимуществом, заключающимся в том, что она завоевала доверие национальных учреждений в конфликтных ситуациях и имеет опыт взаимодействия с такими учреждениями. ПРООН эффективно наращивала потенциал парламентов в области законотворчества, транспарентного вовлечения граждан и поощрения прав женщин. Поддержка, которую предоставила ПРООН, позволила наладить взаимодействие между органами федерального и субнационального уровня, расширить возможности для взаимодействия с гражданами и принять правила и процедуры работы парламентов.

20. Недостаточный масштаб деятельности более долгосрочного характера в основных областях управления уменьшил вклад ПРООН в содействие процессам основополагающих институциональных преобразований. Устойчивость результатов в области управления было труднее обеспечить в наименее развитых странах и странах, обладающих меньшим потенциалом в области политики, чем в странах со средним уровнем дохода или в условиях конфликта на местном уровне. Во многих затронутых конфликтами государствах, обладающих

меньшим потенциалом, поддержка ПРООН включала предоставление финансовых средств и направление технических специалистов в структуры государственного сектора. Часто такая техническая поддержка позволяла осуществлять стратегии и программы правительства.

21. Одним из основных направлений деятельности ПРООН является поддержка, касающаяся верховенства права, прав человека и сектора безопасности. ПРООН финансировала полицию и организовывала подготовку полицейских; оказывала поддержку в обеспечении физической и функциональной инфраструктуры для полиции и судебных органов (здания, транспортные средства, форменная одежда, компьютеры и оборудование для проведения судебно-медицинской экспертизы); организовывала подготовку сотрудников судебных органов и пенитенциарных учреждений; разработала законодательство, нормативные акты и процедуры, регулирующие деятельность в секторе уголовного правосудия; и наращивала потенциал министерств и других надзорных органов. Такая поддержка, например в Западной Африке, Ливии, Афганистане и Южном Судане, напрямую способствовала обеспечению стабильности, повышению доверия к правительству и улучшению доступа к правосудию, особенно для таких уязвимых групп, как женщины.

22. Важным вкладом ПРООН является распространение сферы действия формальной государственной системы правосудия на те районы, которые она ранее не охватывала. Техническая и материальная поддержка оказывалась председателям верховных судов, министерствам юстиции, выездным судам, программам подготовки по юридическим вопросам, группам оказания правовой помощи и существующим механизмам традиционного правосудия. В ряде стран, затронутых конфликтами, в рамках программ в секторе правосудия был укреплен организационный потенциал министерства юстиции и судов, проведена информационно-просветительская работа, оказана поддержка юридическим консультациям и в целом улучшен доступ к правосудию, особенно для женщин. Особенно деликатной областью является правосудие переходного периода, поскольку оно связывает реформирование системы правосудия с миростроительством. ПРООН оказала помощь в нескольких таких процессах и получила неоднозначные результаты. Несмотря на огромные масштабы деятельности ПРООН, ее работа порой недостаточно эффективна из-за проблем, касающихся устойчивости и отсутствия всеобъемлющей стратегии, основанной на тщательном политэкономическом анализе и анализе конфликтов.

23. Центральное значение для эффективного управления и миростроительства имеет реформа сектора безопасности, включая обеспечение демократического контроля над силами безопасности и оптимизацию численности сил. ПРООН оказывает техническую поддержку секретариатам по вопросам реформы сектора безопасности, однако последовательность в проведении реформы зависит от стратегических политических соображений влиятельных внутренних и международных субъектов, на которых ПРООН обычно не может повлиять. Сложная обстановка в сфере политики и в плане взаимодействия с донорами, в которой существует множество субъектов, заинтересованных в раздробленности сектора безопасности, ограничивает возможности ПРООН. В тех случаях, когда реформа сектора безопасности может быть отнесена к сфере охвата национального плана развития, появляется больше шансов добиться устойчивых результатов. ПРООН еще предстоит подвести итоги, извлечь уроки и проанализировать, как она может использовать результаты, достигнутые в сфере институционального реформирования полицейских сил в сложных условиях.



24. **Наращивание национального потенциала в целях предотвращения конфликтов.** В соответствии с усилиями Организации Объединенных Наций ПРООН приняла комплексный подход к поддержанию мира и работает одновременно на всех этапах конфликта, стремясь применять всеобъемлющие подходы, предусматривающие работу со всеми соответствующими сторонами. В основе этого подхода лежат обзоры деятельности Организации Объединенных Наций в области мира, которые задали направление политике Организации Объединенных Наций и содержали призыв увеличить инвестиции в предотвращение конфликтов и реализацию положений доклада «Пути к миру» и уделить особое внимание взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром. В последние годы в работе ПРООН в области предотвращения конфликтов и миростроительства доминирующую роль играет работа, касающаяся физической инфраструктуры и услуг, а не наращивание потенциала в области управления, налаживание диалога и создание условий для своевременного анализа конфликтов. Программы, связанные с предотвращением конфликтов, носили краткосрочный характер, не были увязаны с вопросами политики и по-прежнему осуществлялись на микроуровне. ПРООН еще предстоит продемонстрировать свое интеллектуальное лидерство с опорой на некоторые из проведенных ею тщательных исследований по вопросам повышения эффективности борьбы с насильственным экстремизмом и тесной увязки этой деятельности с работой по предотвращению конфликтов.

25. **Социальная сплоченность и миростроительство.** ПРООН использовала постконфликтное восстановление источников средств к существованию и инициативы по восстановлению инфраструктуры в качестве возможностей для миростроительства и содействия социальной сплоченности. Эти меры сыграли важную роль в стабилизации, ослабили напряженность в общинах и заложили основу для формирования пользующегося доверием правительства и достижения инклюзивного развития. Они помогли создать рабочие места, восстановить инфраструктуру, создать местные комитеты по вопросам мира, общественные советы и рабочие группы по вопросам общественной безопасности, организовать предоставление юридической помощи и провести подготовку участковых полицейских.

26. Существует множество точек пересечения инициатив в области миростроительства с работой, которая считается работой по стабилизации. В тех случаях, когда ПРООН удалось расширить масштабы своей деятельности и включить ее в рамки более широкой национальной архитектуры мира, она оказала большее воздействие. Однако иногда было трудно достичь договоренности с национальными органами власти. С 2014 года масштабы поддержки, которую ПРООН оказывает в области разоружения, демобилизации и реинтеграции, уменьшились, хотя она продолжает работу по сбору оружия в Западной Африке; программы реинтеграции и обеспечения средств к существованию, ориентированные на бывших боевиков, остаются частью портфеля мероприятий в области миростроительства.

27. Мероприятия ПРООН, связанные с инфраструктурой, созданной в целях обеспечения мира, могут быть полезны сами по себе, но не всегда актуальны в более широком контексте предотвращения конфликтов или миростроительства. В большинстве стран на фоне серьезных структурных проблем, обусловленных конфликтами, стала очевидна ограниченность уделения всего внимания подходу, ориентированному на создание инфраструктуры для обеспечения мира.

28. **Содействие достижению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин.** ПРООН объявила обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин одной из стратегических приоритетных задач, разработала достаточные институциональные руководящие указания и инструменты для учета гендерной проблематики в программном цикле и создала систему обеспечения подотчетности для отслеживания результатов своей деятельности. Однако все эти усилия не приводят к ощутимым результатам в плане учета гендерной проблематики в программах и тем более не приводят к преобразованиям в области обеспечения гендерного равенства на местах. Существует явный разрыв между общеорганизационными политическими обязательствами ПРООН и реальной деятельностью, что имеет последствия для результатов реализации программ в странах, затронутых конфликтами. На страновом уровне ПРООН еще не начала применять межсекторальный подход. Проекты и программы страновых отделений соответствовали программам, ориентированным на работу по гендерным вопросам и/или учитывающим гендерную проблематику, однако результаты, связанные с преобразованиями в области обеспечения гендерного равенства, были весьма незначительными.

29. **Развитие молодежи.** Программы ПРООН в странах, затронутых конфликтами, включали ряд связанных с молодежью инициатив, в том числе программы по обеспечению средств к существованию и развитию навыков, программы вовлечения молодежи в местные мирные процессы и усилия по обеспечению социальной сплоченности и программы реабилитации. Укрепление потенциала молодежных организаций, сетей и групп по защите интересов молодежи способствовало развитию партнерских отношений. Такие инициативы, как «Активный рынок труда», YouthConnekt или проект лидерства молодежи и ее инновационной и предпринимательской деятельности Youth Co:Lab (социальные предприятия, возглавляемые молодежью и финансируемые по линии социально значимых инвестиций), имеют большое значение для создания жизнеспособных моделей в условиях конфликта. Несмотря на достигнутые успехи, еще предстоит решить задачу обеспечения устойчивости инициатив, которые необходимо увязать с более крупными программами правительств или других учреждений.

30. **Подходы к реализации программ.** Взаимосвязь между гуманитарной деятельностью, развитием и миром и новые методы работы обеспечили для международных и национальных заинтересованных сторон столь необходимую основу для практической деятельности и преодоления разрыва между гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития на базе совместной многолетней работы по достижению результатов с использованием сравнительных преимуществ. Хотя имеются положительные примеры совместных усилий учреждений и взаимоусиливающих связей между их программами, в целом было отмечено отсутствие целенаправленных коллективных усилий по повышению результативности деятельности в области мира и развития. Работа по применению новых методов работы и подхода, основанного на взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром, еще не была развернута в полной мере в связи с отсутствием продуманной стратегии преодоления разрозненности в реализации программ учреждений. Вопросы, касающиеся взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием (и миром), по-прежнему нуждаются в более систематическом согласовании при разработке программ на страновом уровне в координации со страновыми группами Организации Объединенных Наций, а также с правительствами.

31. ПРООН сотрудничала с гуманитарными учреждениями по целому ряду направлений деятельности в рамках взаимосвязи между гуманитарной деятельностью и развитием, начиная со стабилизации, восстановления и развития и заканчивая миростроительством. Хотя ПРООН уделяла первоочередное внимание поддержке подхода, основанного на этой взаимосвязи, необходимы более конкретные усилия для обеспечения интеллектуального лидерства в поиске практических способов решения проблемы разрозненности усилий, касающихся гуманитарной деятельности, развития и мира, при принятии мер реагирования на страновом уровне. ПРООН использовала концепцию устойчивости в качестве инструмента для стимулирования применения подхода, основанного на взаимосвязи гуманитарной деятельности, развития и мира, и деятельности на многих уровнях в рамках реализации программ в целях устранения причин конфликтов и установления мира на секторальном уровне. ПРООН еще предстоит доказать эффективность своих программ по всем аспектам подхода, основанного на взаимосвязи гуманитарной деятельности, развития и мира, и использовать свое присутствие на страновом уровне для выполнения руководящей роли в этой области.

32. В рамках программ ПРООН, а также на страновом уровне было упущено несколько возможностей для комплексного урегулирования нескольких кризисов. Слабые связи между инициативами ПРООН и отсутствие хорошо продуманной программы предотвращения кризисов подрывали усилия по принятию мер в отношении взаимосвязанных аспектов конфликтов и других кризисов.

### **С. Партнерские связи**

33. Сильной стороной ПРООН, которая оказывается весьма полезной при работе в условиях конфликта, являются ее давние и доверительные отношения с правительствами стран, в которых осуществляются программы. Существуют возможности для задействования партнерских связей с правительствами в целях активизации усилий по внедрению устойчивых решений.

34. Партнерские связи расширили охват деятельности и вклад ПРООН в достижение результатов в области восстановления и предоставления услуг. В партнерстве со страновыми группами Организации Объединенных Наций такие партнеры, как Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международная организация труда (МОТ), Детский фонд Организации Объединенных Наций и Всемирная организация здравоохранения, оказывали техническую и специализированную поддержку в целях повышения качества услуг. ПРООН работала в рамках существующих структур и соглашений с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и миссиями по поддержанию мира и специальными политическими миссиями над принятием совместных мер реагирования и разработкой программ. В области укрепления институционального потенциала и управления ПРООН наладила партнерские отношения на глобальном уровне с соответствующими органами Организации Объединенных Наций. Активное сотрудничество с Департаментом операций в пользу мира Организации Объединенных Наций привело к созданию в 2012 году Глобального координационного центра по вопросам верховенства права, который обеспечивает применение подхода, основанного на концепции «Единая Организация Объединенных Наций», к вопросам верховенства права. Глобальные партнерства еще предстоит в полной мере использовать на страновом уровне. Эффективность деятельности ПРООН удалось увеличить благодаря

сотрудничеству со Всемирным банком в Йемене и взаимодействию с Европейским союзом, особенно в Сахеле и регионе Африканского Рога.

## IV. Выводы

**Вывод 1. В странах, затронутых конфликтами, ПРООН вносит важный вклад в стабилизацию, создание и укрепление институтов, а также в процессы, способствующие государственному строительству и миростроительству.**

35. Период, рассмотренный в ходе оценки, был отмечен серьезной эскалацией насильственных конфликтов в регионах, имеющих большое стратегическое и геополитическое значение, эскалацией как международных, так и локальных конфликтов, затяжными вооруженными конфликтами, растущей озабоченностью по поводу международного насильственного экстремизма, усилением взаимосвязи между изменением климата и конфликтами и перемещением населения и деликатными с политической точки зрения мирными процессами. ПРООН отреагировала на это многообразие ситуаций и сложных проблем путем проведения эффективных мероприятий в поддержку национальных и международных партнеров, заполнив серьезные пробелы по всему спектру вопросов восстановления и стабилизации. ПРООН принимала меры реагирования путем оказания содействия в выполнении основных государственных функций, возобновления оказания услуг и предоставления временных рабочих мест и средств к существованию. Несмотря на трудности с принятием надлежащих мер реагирования в некоторых случаях, ПРООН следует отдать должное за ее вклад в результаты, достигнутые в странах, затронутых конфликтами.

36. Хотя программные области, в рамках которых ПРООН оказывает поддержку, остаются неизменными на протяжении многих лет, характеристики и масштабы конфликтов меняются, что вынуждает ПРООН быстро учиться и адаптироваться. ПРООН проявила гибкость, адаптируясь к конкретным условиям, идет ли речь об оперативном создании крупного стабилизационного фонда в Ираке и проведении широкомасштабных мероприятий, поддержке мирных процессов в Колумбии или содействии применению подходов, основанных на принципе устойчивости, в Сахеле и регионе Африканского Рога. ПРООН обладает уникальным преимуществом, заключающимся в том, что она располагает оперативным и стратегическим потенциалом для принятия многосекторальных мер реагирования, охватывающих все государственные структуры, и использования экспертных знаний конкретных учреждений в целях содействия миру и развитию в странах, затронутых кризисами. В соответствии с меняющимися геостратегическими тенденциями ПРООН сместила акцент с постконфликтного миростроительства и разоружения на уделение более пристального внимания стабилизации и противодействию экстремизму на Ближнем Востоке, в Северной Африке и Южной Азии.

37. ПРООН предпринимала согласованные усилия по укреплению партнерских отношений с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, в частности с гуманитарными учреждениями и международными финансовыми учреждениями. Эти усилия приобретают особое значение с учетом общеорганизационного упора на новые методы работы и взаимосвязь между гуманитарной деятельностью, развитием и миром. Хотя предстоит еще многое сделать, чтобы улучшить положение, партнерские отношения с учреждениями Организации Объединенных Наций способствовали увеличению вклада в совершенствование

оказания основных услуг и укрепление институционального потенциала. Одной из приоритетных задач еще предстоит сделать налаживание партнерских отношений в области программной деятельности для повышения эффективности взаимодействия в соответствии с новыми методами работы.

38. Осуществление программ ПРООН во всех конфликтных ситуациях дает ей сравнительные преимущества в плане внесения вклада в глобальную политику и пропаганды новых методов работы и взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром. Имеются возможности для повышения эффективности ее глобальной и региональной деятельности путем определения областей для последовательного осуществления деятельности и оптимизации ее регионального присутствия. Несистематический характер деятельности ПРООН приводит к сокращению ее вклада в глобальную политическую сферу и в обеспечение интеллектуального лидерства в реализации повестки дня, касающейся взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром. На глобальном уровне существует вакуум в руководстве осуществлением этой повестки дня, что дает ПРООН возможность обеспечить интеллектуальное лидерство в преобразовании концепции взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром в практические межучрежденческие решения. ПРООН не укрепила взаимоусиливающие связи между страновыми программами и деятельностью на глобальном уровне, что позволило бы еще больше усилить ее позиции в глобальном политическом дискурсе.

39. ПРООН еще предстоит всесторонним образом решить проблему сокращения финансирования программ, касающихся более долгосрочного обеспечения средств к существованию и занятости и оказания основной поддержки в области управления в странах, затронутых конфликтами, что может повлиять на ту роль, которую она может играть. В последние годы объем поступающего от доноров финансирования этих тематических областей увеличился, однако ПРООН не смогла эффективно воспользоваться этим финансированием. Значительный компонент портфеля программ ПРООН включает фидуциарную поддержку, и в настоящее время на поддержку программ выделяется меньший объем финансирования. Хотя на долю стран, затронутых конфликтом, приходится значительная часть общих расходов ПРООН, фактический объем ресурсов невелик. С учетом того, что основным источником ресурсов ПРООН для реализации программ являются традиционные взносы доноров, диверсификация источников финансирования является недостаточной.

**Вывод 2. ПРООН внесла значительный вклад в усилия по стабилизации. Большое значение для достижения устойчивых результатов имеет оказание поддержки в деле стабилизации в рамках процессов миростроительства и укрепления институционального потенциала.**

40. Поддержка в деле стабилизации в затяжных кризисах является одним из основных компонентов портфеля программ ПРООН и позволяет заложить основу для миростроительства и предотвращения повторения насилия. ПРООН играла важную и конструктивную роль в создании и успешном управлении крупными стабилизационными фондами и обеспечила возобновление оказания услуг в условиях высокого риска. Таким образом, ПРООН помогла создать четко определенную нишу в комплексном реагировании на постконфликтные ситуации. Опыт работы в Ираке был успешно воспроизведен, что помогло оказывать поддержку в развитии инфраструктуры и в других усилиях по быстрому восстановлению в глобальном масштабе в постконфликтных ситуациях.

41. В рамочных основах программ ПРООН признана важность взаимосвязи между стабилизацией, миром и развитием, однако на практике подход к стабилизации был сосредоточен на неотложных задачах по восстановлению и воссозданию социальной инфраструктуры. Хотя имеются ощутимые результаты в плане улучшения процесса оказания социальных услуг и возвращения внутренне перемещенных лиц, эти результаты не были увязаны с местными институциональными процессами и мирными инициативами, что снижает устойчивость результатов и возможностей для укрепления институционального потенциала. Акцент, сделанный в программах по стабилизации на быстром возобновлении оказания услуг, расширил разрыв между стабилизацией, миром и развитием. В случае рассмотрения программ по стабилизации в качестве деятельности по принятию быстрых мер по восстановлению и воссозданию общественной инфраструктуры возникает опасность упустить возможности для миростроительства и укрепления институционального потенциала.

42. Инклюзивные процессы, ориентированные на учет опасности конфликтов, позволили бы еще больше увеличить вклад ПРООН в программы по стабилизации. ПРООН еще предстоит уточнить свою «добавленную стоимость» в программах по стабилизации вне зависимости от адаптации к различным страновым условиям. В отсутствие определенных принципов стабилизации ПРООН склонна выполнять различные требования доноров, которые зачастую не уделяют внимания укреплению институционального потенциала.

**Вывод 3. Деятельность по предотвращению конфликтов, как и общая основа работы ПРООН, меняет свой характер. Программы ПРООН главным образом направлены на восстановление и стабилизацию после конфликтов, и лишь небольшая их часть направлена на предотвращение конфликтов. ПРООН является крупнейшим учреждением Организации Объединенных Наций, занимающимся вопросами развития, но она не использовала инициативный подход и не разработала комплексных предлагаемых мер по предотвращению конфликтов на глобальном и страновом уровнях. Отсутствие систематических усилий по решению задач, связанных с факторами активизации деятельности по предотвращению конфликтов, уменьшило вклад ПРООН в дело мира и развития.**

43. Недостаточная приоритизация деятельности по предотвращению конфликтов является общей проблемой в области международной поддержки, а не только проблемой ПРООН. На уровне общеорганизационной политики ПРООН признает важность предотвращения конфликтов для прогресса в достижении целей в области устойчивого развития и привержена укреплению взаимоусиливающих связей между мероприятиями в области развития и мира. Однако эта приверженность не находит своего воплощения в конкретной поддержке программ в области предотвращения конфликтов. В конфликтных и постконфликтных ситуациях ПРООН стремилась укрепить институциональную устойчивость с помощью таких инициатив, как укрепление государственного управления, верховенства права и сектора безопасности, и устойчивость населения посредством всестороннего оживления экономики и решения проблем, связанных с воздействием климатических явлений. Однако такие усилия носили краткосрочный характер и не всегда приводили к принятию согласованных и серьезных мер, способствующих предотвращению конфликтов. ПРООН еще предстоит уточнить свой концептуальный подход к комплексному предотвращению до, во время и после конфликта и то, каким образом ее программы, касающиеся конфликтов и развития, можно использовать для достижения этой цели.

44. Определение факторов, ускоряющих работу по предотвращению, в целях повышения устойчивости деятельности имело ограниченный характер. Этот пробел более очевиден в Сахеле и регионе Африканского Рога, где предотвращение насильственных конфликтов приобретает особое значение с учетом взаимосвязанных рисков, касающихся безопасности, гуманитарной деятельности, политики и климата. В рамках страновых и региональных программ ПРООН систематическая поддержка институциональных механизмов предотвращения не была включена в число приоритетных задач. В связи с усилением взаимосвязи между климатом и конфликтами необходимо приложить систематические усилия по рассмотрению взаимосвязанных аспектов и предотвращению напряженности и конфликтов. Помимо этого, незначительная роль в предотвращении конфликтов и насильственного экстремизма ослабила повестку дня ПРООН в области развития молодежи в нестабильных ситуациях.

**Вывод 4. В странах, затронутых конфликтами, в рамках программ ПРООН предпочтение отдается краткосрочной перспективе, что уменьшает вклад ПРООН в ускорение достижения мира и устойчивого развития. Был внесен важный вклад в создание условий для создания временных рабочих мест и инфраструктуры для предоставления основных услуг и осуществления основных управленческих функций, что служит основой для долгосрочных усилий. Даже с учетом такого вклада в постконфликтных ситуациях необходимо постоянно осуществлять деятельность по обеспечению надежных средств к существованию и более эффективных процессов управления.**

45. Восстановление инфраструктуры оказания основных услуг способствовало стабилизации положения в затронутых конфликтом районах. Краткосрочные усилия по восстановлению на местном и общинном уровнях являются одной из полезных стратегий возобновления оказания услуг, создающей условия для функционирования государственных органов власти и создания временных рабочих мест, что способствует возвращению перемещенного населения. Для того чтобы этот прогресс носил устойчивый характер, необходимо обеспечить взаимосвязь между программами по стабилизации или быстрому восстановлению и миростроительством и укреплением институционального потенциала; ПРООН не всегда удавалось обеспечить такую взаимосвязь. Помимо этого, хотя мероприятия ПРООН в рамках программ оживления экономики и подходят для решения проблем и восстановления, они не позволяют устранить основные ограничения, касающиеся долгосрочных решений в области обеспечения занятости и средств к существованию и необходимых институциональных процессов. ПРООН еще не обеспечила баланс между мероприятиями краткосрочного характера и мероприятиями среднесрочного/долгосрочного характера в решении вопросов, касающихся основных движущих сил достижения мира и развития.

46. Хотя ПРООН приняла соответствующие программные подходы для внедрения среднесрочных и долгосрочных решений, их применение и осуществление по-прежнему носят неравномерный характер, что снижает ее вклад в ускорение перехода к развитию. ПРООН внедрила практику обеспечения устойчивых средств к существованию с использованием таких подходов, как «3хб» и территориальное развитие. Вместе с тем существуют трудности в области микрофинансирования и расширения рынков для целей устойчивого развития производственно-сбытовых цепочек. Концепция устойчивости в теории является усовершенствованным подходом к обеспечению средств к существованию, но на практике не обеспечивает динамичной модели процессов изменения средств

к существованию на уровне домохозяйств, общин и учреждений. В постконфликтных ситуациях подход, предусматривающий территориальное развитие, имел многообещающий характер, но не применялся последовательным образом.

47. ПРООН оказывает поддержку в укреплении функциональных возможностей учреждений в рамках удовлетворения потребностей в области государственного управления и оказания услуг. В постконфликтных ситуациях и странах, осуществляющих переход к развитию, одних лишь функциональных возможностей недостаточно: подходы ПРООН не подходят для целей укрепления государственных институтов и процессов управления.

48. Для укрепления потенциала в области управления необходимо постоянно осуществлять соответствующую деятельность, а возможности сделать управление центральным элементом повестки дня в области предотвращения конфликтов были упущены. ПРООН справедливо отмечает, что ее работа в области управления и укрепления институционального потенциала способствует предотвращению конфликтов и установлению мира, но пока еще не переориентировала свою поддержку. Отсутствие долгосрочной направленности и демонстрации технических знаний являются факторами, подрывающими позицию ПРООН в качестве одного из ключевых участников процесса управления. Основные доноры широко используют консалтинговые компании для осуществления программ в области управления. ПРООН не переориентировала свою поддержку в области управления в соответствии с существующей практикой государственного управления, и ей еще предстоит выйти за рамки оказания технической помощи и укрепления функциональных возможностей, с тем чтобы последовательно осуществлять программу институционального реформирования. В работе ПРООН в странах, затронутых конфликтами, есть области инновационной деятельности, но они изолированы и ограничены.

**Вывод 5. Разрозненное реагирование на различные кризисы на страновом уровне имеет недостатки в плане принятия мер в отношении сквозных и взаимопересекающихся элементов кризисов. Для реагирования на совокупное воздействие многочисленных кризисов в Сахеле и регионе Африканского Рога необходимы всеобъемлющие стратегии.**

49. Безотносительно к недавней пандемии коронавирусного заболевания (COVID-19) для решения взаимосвязанных проблем в области безопасности, гуманитарной деятельности и климата в Сахеле и регионе Африканского Рога необходим комплексный подход. Необходимо реализовать ряд стратегий, принятых региональными учреждениями. Необходимо принять меры реагирования на многих уровнях посредством сочетания краткосрочной поддержки и мер по решению стратегических вопросов, касающихся институтов и управления, в целях содействия миру, стабильности и всеохватному росту. Хотя были приняты отдельные усилия, такие как создание фонда для региона бассейна озера Чад, в целом реализация региональных и страновых программ ПРООН не отличалась оперативностью и интенсивностью, которые необходимы в связи с ситуациями в Сахеле и регионе Африканского Рога. ПРООН не использовала весь потенциал программных мероприятий, направленных на урегулирование кризисов, связанных с конфликтами и беженцами, смягчение последствий изменения климата и сокращение масштабов нищеты, для осуществления информационно-пропагандистской деятельности и скоординированного взаимодействия. Общей проблемой в Африке и регионе арабских государств является отсутствие всеобъемлющих региональных программ по разработке хорошо апробированных моделей осуществления программ для информационного обеспечения страновых



программ и регионального обсуждения вопросов предотвращения и реагирования. Как и в других регионах, новые методы работы еще не внедрены в Сахеле. ПРООН не добилась больших успехов в налаживании партнерских отношений в рамках реализации программ с гуманитарными учреждениями и учреждениями, занимающимися вопросами развития, в Сахеле, что позволило бы принять общие меры реагирования.

**Вывод 6. Приверженность ПРООН укреплению роли молодежи в качестве проводника мира и перемен подрывается из-за отсутствия многовекторной программы в отдельных областях. С учетом небольшого масштаба программ ПРООН в странах, охваченных конфликтами, включение вопросов развития молодежи и предотвращения экстремизма в основное русло деятельности не принесло существенных результатов.**

50. В общеорганизационной политике и стратегиях ПРООН неизменно делается упор на то, что молодежь является движущей силой развития и урегулирования и предотвращения конфликтов и, таким образом, одной из ключевых заинтересованных сторон в оказании поддержки в реализации программ. Задача развития молодежи является одной из межсекторальных приоритетных задач, которая решается в рамках различных мероприятий ПРООН, в частности в рамках программ в области занятости, предотвращения насильственного экстремизма и обеспечения социальной сплоченности. За некоторыми исключениями программы развития молодежи успешно реализовывались на микроуровне, однако имеется мало свидетельств того, что они приводили к устранению узких мест в политике в области занятости и развития молодежи. В отсутствие целевых программ и сотрудничества с учреждениями, реализующими крупные молодежные программы, масштабы которых можно было бы расширить, вклад в эту деятельность был минимальным. Кроме того, ПРООН еще не приступила к использованию программных инструментов, таких как лаборатории по ускорению процессов, для разработки более устойчивых решений в области развития молодежи в конфликтных ситуациях.

**Вывод 7. Конфликтные ситуации создают проблемы и возможности для вовлечения частного сектора. Хотя в общеорганизационной стратегии вовлечения и развития частного сектора приоритетное внимание уделяется странам, затронутым конфликтами, ПРООН добилась лишь незначительного прогресса в этом вопросе, поскольку на программном уровне есть нехватка согласованных усилий. ПРООН не уделила должного внимания вопросу налаживания глобальных партнерских связей в целях развития частного сектора в странах, затронутых конфликтами.**

51. Что касается развития частного сектора в постконфликтных ситуациях, то можно говорить о комплексном характере работы в этой важной области и о неустойчивом характере деятельности ПРООН по этому вопросу. ПРООН реализует программы в ключевых областях развития, в связи с чем имеет возможности для вовлечения частного сектора. Есть примеры, когда ПРООН использовала воспроизводимые и устойчивые модели вовлечения частного сектора, которые можно было бы адаптировать к другим нестабильным и постконфликтным ситуациям. В секторе устойчивой энергетики в Судане ПРООН способствовала привлечению инвестиций частного сектора, которые привели к созданию преобразующих жизнь источников средств к существованию в сельском хозяйстве. Хотя такие успешные примеры и важны, их немного: привлечение частного сектора не всегда принималось во внимание в рамках восстановления и возобновления оказания услуг. Несмотря на проблемы, связанные с созданием

благоприятных условий в постконфликтных и конфликтных ситуациях, возможности для использования программных областей деятельности ПРООН в целях привлечения частного сектора были упущены. Оживлению экономики, инклюзивному росту и созданию рабочих мест мешает отсутствие четко определенной приоритетной и последовательной поддержки в деле реализации целенаправленной среднесрочной/долгосрочной стратегии вовлечения частного сектора.

52. В рамках усилий по стабилизации и других усилий по быстрому восстановлению приоритетное внимание еще предстоит уделить развитию частного сектора в качестве одного из решений для финансирования и поддержания процесса восстановления. Отсутствие целенаправленных усилий подрывает вовлечение частного сектора в качестве одной из реальных движущих сил оживления экономики. Для достижения успеха в реализации инициатив в интересах микропредприятий и малых и средних предприятий необходима поддержка деловых кругов по всей производственно-сбытовой цепочке, что наводит на мысль о том, что развитие частного сектора в рамках осуществления программной деятельности в настоящее время является скорее необходимостью, а не одним из вариантов действий. Возможности были упущены, в частности в странах с локальными конфликтами, где можно было бы использовать деятельность в более стабильных районах для дальнейшей работы в затронутых районах. В настоящее время ПРООН тестирует различные инструменты, которые можно было бы адаптировать к конфликтным ситуациям, такие как инструмент активизации предпринимательской деятельности и платформа действий в интересах микропредприятий и малых и средних предприятий. Такие усилия ограничивает недостаточный акцент на вовлечении частного сектора как неотъемлемой части оказываемой ПРООН поддержки программ.

53. Опыт стран, в которых были достигнуты успехи, свидетельствует о важности создания благоприятных условий для развития частного сектора и частных инвестиций. Оказывать поддержку предпринимательской деятельности наиболее сложно в условиях конфликта, и поэтому для такой поддержки необходимо применять подход, основанный на более активном взаимодействии. Поддержка, оказываемая ПРООН в целях снижения рисков в политической и инвестиционной сферах, была недостаточной в условиях конфликтов и характеризовалась низким уровнем развития партнерских отношений. Государственная политика может играть важную роль в создании благоприятных условий для частного сектора, однако ПРООН в недостаточной степени использовала данные, собранные в ходе оказания поддержки в развитии предпринимательской деятельности, для взаимодействия с правительствами по вопросам реформирования политики.

**Вывод 8. Вклад ПРООН в повышение роли женщин в миростроительстве и решение проблемы гендерного неравенства остается незначительным. Недостаточный акцент на вопросах гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин уменьшает вклад ПРООН в странах, затронутых конфликтами.**

54. Подход ПРООН к вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин несоизмерим с серьезностью проблем, с которыми сталкиваются женщины, и с гендерным неравенством, сохраняющимся в связи с многочисленными кризисами. Несмотря на прогресс, достигнутый в деле учета гендерной проблематики в рамках оказываемой ПРООН поддержки программ, целенаправленный вклад в разработку политики и информационно-пропагандистскую деятельность в затронутых конфликтами странах носит ограниченный характер. Рассмотрение женщин в качестве бенефициаров вместо оказания им

поддержки как проводникам перемен в таких областях, как быстрое восстановление, миростроительство и государственное строительство, подрывает результаты преобразований. Поддержка, которую ПРООН оказывает в осуществлении резолюции 1325 (2000) Совета Безопасности, с годами значительно сократилась, особенно после упразднения Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению. Минималистский подход к реагированию на гендерные конфликты существенно подрывает усилия по обеспечению мира и безопасности. Соответствующие последствия более серьезно ощущаются в Сахеле и регионе Африканского Рога.

55. Несмотря на то, что ПРООН уделяет первоочередное внимание вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в качестве одной из стратегических целей, и на признание исключительной важности поддержки, касающейся женщин, мира и безопасности, это не находит отражения в распределении ресурсов на программы, связанные с гендерной проблематикой. ПРООН была одним из первопроходцев в деле продвижения программных решений, направленных на обеспечение гендерного равенства в условиях кризиса, таких как принцип выделения не менее 15 процентов средств на гендерные инициативы, который использовался при разработке общесистемной политики Организации Объединенных Наций. ПРООН не добилась успеха в обосновании стратегического вклада, который она может внести путем оказания поддержки в различных тематических областях в странах, переживающих конфликт. Потенциал ПРООН по укреплению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин используется в недостаточной степени, что отчасти обусловлено направлением финансовых средств доноров специализированным учреждениям.

**Вывод 9. Реорганизация Бюро по кризисным ситуациям послужила столь необходимой основой для поддержки, оказываемой ПРООН странам, затронутым конфликтами, и стимулом для укрепления программных мер реагирования на глобальном и национальном уровнях и представляет собой значительный шаг вперед.**

56. Реорганизация Бюро по кризисным ситуациям была важна для позиционирования ПРООН в меняющемся контексте реформ системы развития Организации Объединенных Наций и архитектуры мира и безопасности, а также в контексте особого внимания, которое Генеральный секретарь уделяет предотвращению конфликтов в интересах обеспечения мира. Наличие специального бюро, занимающегося вопросами реагирования на кризисные ситуации, способствовало укреплению оказываемой ПРООН поддержки, связанной с конфликтами, упорядочению технической поддержки, предоставляемой страновым отделениям, оптимизации программных подходов и обеспечению принятия мер по переходу от составления программ, связанных с немедленным реагированием, к выполнению более существенной роли в области предотвращения конфликтов. Бюро по кризисным ситуациям успешно переориентировало программы ПРООН, касающиеся конфликтов, решало вопросы прекращения осуществления деятельности после закрытия Бюро по предотвращению кризисных ситуаций и восстановлению и предоставило ПРООН возможность участвовать в глобальном обсуждении вопросов мира и безопасности и обсуждении вопросов политики с Секретариатом Организации Объединенных Наций. В соответствии с новыми методами работы и повесткой дня, касающейся взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром, предпринимаются согласованные усилия по укреплению партнерских отношений на глобальном уровне.

Имеются возможности для дальнейшего углубления партнерских отношений с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, такими как ФАО, МОТ и Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»), и общесистемных партнерских отношений в целях оказания всеобъемлющей поддержки в Сахельском регионе.

57. Модель осуществления деятельности ПРООН в странах, затронутых конфликтами, была усовершенствована в плане процессов и инструментов управления программами в целях повышения эффективности страновых программ путем упорядочения процессов оперативного развертывания и ускоренного финансирования и расширения доступа к консультативным услугам. В целях улучшения технической поддержки, оказываемой страновым отделениям, осуществляется оптимизация деятельности недавно созданной Глобальной сети по вопросам политики. Техническая помощь, которую предоставляют бюро, находящиеся в штаб-квартире, и региональные отделения, помогает совершенствовать страновые программы, а распределенная модель функционирования Глобальной сети по вопросам политики является рациональным способом использования знаний, накопленных в рамках всей ПРООН. ПРООН была способна быстро реагировать на насущные потребности стран, затронутых конфликтами, хотя поддерживать такой уровень реагирования в долгосрочной перспективе было трудно. Существующая структура может способствовать оказанию эффективных консультативных и технических услуг, однако для этого также необходимы инвестиции в наращивание технических экспертных знаний для оказания содействия в работе по приоритетным областям поддержки программ.

58. Меняется распределение обязанностей между Бюро по вопросам политики и вспомогательного обслуживания программ и Бюро по кризисным ситуациям. Внесение большей ясности в отношении функционирования этих двух бюро позволит избежать дублирования усилий и использовать взаимоусиливающие связи и скоординированные подходы для принятия более всеобъемлющих мер реагирования в постконфликтных ситуациях. Что касается разработки программ в области предотвращения конфликтов, где наблюдается наибольшее дублирование усилий этих двух бюро, занимающихся вопросами политики, особенно в том, что касается инклюзивного роста и основных функций в области управления, то параллельное составление программ может уменьшить вклад ПРООН. Помимо этого, основополагающее значение имеет четкое распределение функций и обязанностей между бюро, занимающимися вопросами политики, и региональными бюро, с тем чтобы более эффективно использовать возможности различных подразделений ПРООН, занимающихся осуществлением программ, при этом в некоторые области еще предстоит внести ясность.

59. Исключение системы координаторов-резидентов из сферы ответственности ПРООН дало организации возможность стратегически переориентировать свою программную аналитическую, консультативную и информационно-пропагандистскую работу на страновом уровне. В условиях конфликтов это особенно важно в странах, в которых функционируют миссии Организации Объединенных Наций и в которых процессы преобразований повлияли на программы ПРООН. Ключевое значение для дальнейшей деятельности ПРООН в странах, затронутых кризисами, имеет выявление областей, в которых необходимы переориентация и укрепление мер реагирования ПРООН после исключения системы координаторов-резидентов из сферы ответственности ПРООН.

## V. Рекомендации

**Рекомендация 1. ПРООН необходима целенаправленная общеорганизационная политика, которая отвечала бы призыву Генерального секретаря применять скоординированный и комплексный подход к обеспечению устойчивого мира. ПРООН следует продемонстрировать глобальную руководящую роль в содействии и продвижении реализации повестки дня, касающейся взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром.**

60. ПРООН следует уделять первоочередное внимание поддержке и участию в работе Организации Объединенных Наций по реформированию деятельности по вопросам мира. В рамках страновых групп Организации Объединенных Наций ПРООН следует оказывать поддержку в проведении совместного анализа, планировании и разработке программ в целях достижения коллективных результатов в отдельных секторах.

61. С учетом благоприятной глобальной политической обстановки, сложившейся благодаря импульсу, приданному Организацией Объединенных Наций делу обеспечения устойчивого мира, и новым методам работы в области сотрудничества по программам и применения подхода, основанного на взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром, ПРООН следует определить области, в которых страновые отделения будут на постоянной основе вносить вклад в политику и информационно-пропагандистскую деятельность, касающуюся взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром. На страновом уровне ПРООН следует создать возможности для использования инструментов разработки программ в целях увязки мер реагирования по гуманитарным вопросам и вопросам развития и мира, принятие которых основано на рамочных программах в области развития.

62. С учетом комплексного характера разработки программ по обеспечению взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром ПРООН следует определить секторы, в которых будут разрабатываться модели осуществления программ для демонстрации результатов в области развития и мира в целях информационного обеспечения политики, и уделять первоочередное внимание поиску решений на местном уровне в рамках усилий по укреплению процесса оказания услуг и обеспечения средств к существованию. Для того чтобы извлечь уроки в области политики при разработке программ, касающихся взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром, в целях совершенствования путей к установлению мира и устранения причин конфликтов, ПРООН следует внедрить хорошо зарекомендовавшие себя знаковые модели осуществления программ в определенной области во всех странах, затронутых конфликтами.

**Рекомендация 2. ПРООН следует уделять первоочередное внимание поддержке деятельности по предотвращению конфликтов на глобальном и страновом уровнях. Ей следует разработать свои предлагаемые меры по предотвращению конфликтов с акцентом на поощрение долгосрочных структурных преобразований и программы преобразований в интересах нескольких поколений в странах, затронутых конфликтами. ПРООН следует определить области, которым будет необходимо уделять постоянное внимание в долгосрочной перспективе, и в рамках предлагаемых мер по предотвращению конфликтов рассмотреть взаимосвязанные аспекты климата и конфликтов.**

63. Основное преимущество ПРООН заключается в ее способности работать на долгосрочной основе с государственными учреждениями и населением в целях создания эффективных и подотчетных систем управления и обеспечения мира. В соответствии с приоритетами Генерального секретаря предотвращение конфликтов должно стать центральной темой страновых программ, реализуемых в нестабильных ситуациях. Вместо того, чтобы автоматически квалифицировать все меры по укреплению институционального потенциала и обеспечению экономического роста в качестве мер по предотвращению, ПРООН следует определить ключевые факторы, ускоряющие деятельность по предотвращению, и добиваться их реализации; сосредоточить внимание на движущих силах конфликтов и связанной с ними нестабильности, с тем чтобы устранять риски на раннем этапе до того, как они приведут к кризису; и укрепить оказание поддержки ПРООН на местном уровне, с тем чтобы создать благоприятные условия для процессов преобразований по принципу «снизу вверх».

64. В рамках работы ПРООН по разработке общеорганизационной стратегии оказания поддержки нестабильным и затронутым конфликтами странам ей следует опираться на сравнительные преимущества этой организации в многочисленных программных областях для общесистемной деятельности в ключевых областях предотвращения конфликтов и реагирования на них. По итогам проведенной оценки рекомендуется выделить три приоритетные области для оказания поддержки по вопросам предотвращения конфликтов. ПРООН следует:

а) более явным образом включить предотвращение насильственного экстремизма в деятельность по предотвращению конфликтов, с тем чтобы эта подгруппа задач в рамках предотвращения конфликтов не имела несистематического и разрозненного характера; уделять первоочередное внимание развитию молодежи на устойчивой основе в рамках усилий по предотвращению конфликтов; осуществлять взаимодействие и вкладывать средства в реализацию комплексных, многосекторальных подходов к расширению прав и возможностей молодежи и инклюзивных и ориентированных на молодежь национальных планов действий и других рамочных программ национальной политики по построению мира;

б) с учетом обширного портфеля программ ПРООН по окружающей среде и кризисным ситуациям изучить взаимосвязанные аспекты рисков, обусловленных несколькими кризисами, которые обостряют конфликты; определить программы ПРООН, в которых включение аспекта, касающегося предотвращения конфликтов, может принести дополнительную пользу;

в) постоянно обеспечивать мониторинг местных рисков и напряженности и функционирования систем раннего предупреждения в качестве уникальных предлагаемых мер ПРООН отдельно от существующих механизмов сбора данных или в их рамках; сотрудничать с Организацией Объединенных Наций и другими учреждениями в рамках коллективных усилий по сбору данных и анализу рисков.

**Рекомендация 3. Руководству ПРООН следует обеспечить согласованность политики в масштабах всей организации для решения проблем, связанных с непоследовательными концептуальными и программными мерами реагирования в различных регионах. ПРООН следует устранить ограничения, которые препятствуют осуществлению ее основной и долгосрочной деятельности в основных областях оказания поддержки.**

65. ПРООН следует обеспечить согласованность политики в странах, в которых осуществляются программы, для реализации общеорганизационных стратегий и инструментов на практике. Поддержка, имеющая преимущественно общий характер, может снизить потенциальную роль ПРООН в странах, переживших конфликт. Ей следует последовательно уделять приоритетное внимание деятельности долгосрочного характера в отдельных областях, для работы в которых необходимы глубокие технические знания, и всеобъемлющим глобальным программам по отдельным темам для предоставления страновым отделениям хорошо зарекомендовавших себя стратегических решений, обеспечения концептуальной согласованности и содействия участию ПРООН в глобальной политике и пропагандистской деятельности, касающейся комплексного решения вопросов мира и развития.

66. Региональным бюро и Бюро по кризисным ситуациям следует усиливать координацию их деятельности в целях обеспечения согласованности концепций и программ и принимать меры для обеспечения того, чтобы страновые отделения использовали общеорганизационные стратегии и руководящие указания, с тем чтобы «быть на шаг впереди» при реагировании на кризисы.

**Рекомендация 4. ПРООН следует уделять особое внимание среднесрочной/долгосрочной поддержке обеспечению источников средств к существованию и занятости. Ей следует принять меры по реализации на практике целостных подходов к обеспечению занятости и средств к существованию для их более широкого использования и распространения в конфликтных и постконфликтных ситуациях.**

67. В странах, затронутых конфликтами, ПРООН следует изыскивать возможности для более субстантивного программного взаимодействия по вопросам сокращения масштабов нищеты путем разработки более реалистичных среднесрочных/долгосрочных рамок для обеспечения средств к существованию и занятости. ПРООН следует уделять особое внимание подходам к вопросам обеспечения занятости и средств к существованию, направленным на устранение структурных причин нищеты и нестабильности. Необходимо вести последовательную работу по программным областям, которые создают возможности для структурных преобразований в сферах получения доходов и обеспечения занятости, такие как инклюзивная предпринимательская деятельность и рынки. Особое внимание следует уделять дивидендам мира как способу устранения трудностей, препятствующих устойчивому развитию предпринимательства и обеспечению средств к существованию. Помимо этого, при разработке и осуществлении программ обеспечения средств к существованию следует учитывать факторы, касающиеся конфликтов.

68. ПРООН следует уделять первоочередное внимание поддержке в проведении анализа и планировании по вопросам, связанным с достижением целей в области устойчивого развития, в странах, затронутых конфликтами, с тем чтобы держать в центре внимания вопросы устойчивого развития и мира. Ей следует рассмотреть вопрос об укреплении программы экономистов ПРООН в целях более последовательной поддержки в работе по анализу политики и планированию.

**Рекомендация 5. ПРООН должна сделать долгосрочные мероприятия в области управления центральным элементом своей повестки дня в области предотвращения конфликтов и миростроительства. Программы ПРООН в области управления должны быть направлены на внедрение новых моделей**

**государственного управления с упором на планирование и анализ, цифровые технологии и участие частного сектора.**

69. Чрезмерный акцент на краткосрочной поддержке может оказаться контрпродуктивным в том, что касается роли, которую ПРООН может играть в решении проблем в области управления. Для того чтобы сохранить актуальность в области управления, ПРООН необходимо оказывать ориентированную на реформы основную поддержку в области управления на уровне национальных и местных органов власти. Ей следует определить отдельные области основных функций управления для последовательной и долгосрочной деятельности в странах, затронутых конфликтами.

70. Как правительства-партнеры, так и доноры неизбежно будут оказывать давление с целью поддержки краткосрочного технического содействия или выполнения фидуциарной роли, что может быть выгодно ПРООН в финансовом плане. Уделение чрезмерного внимания краткосрочной технической поддержке может привести к тому, что ПРООН не будет рассматриваться в качестве учреждения, которое обладает опытом в области управления и может способствовать проведению реформ и осуществлению программы укрепления институционального потенциала.

**Рекомендация 6. Для программы, реализуемой в Сахеле, характерен значительный дефицит финансирования. ПРООН следует продемонстрировать срочность и серьезность мер реагирования, которые необходимы в ситуациях в Сахеле и в регионе Африканского Рога. Ей следует признать уникальные проблемы, с которыми сталкивается Сахель, и уделять приоритетное внимание региональной программе в целях мобилизации поддержки. Помимо этого, ей следует уделять приоритетное внимание партнерским отношениям в целях принятия скоординированных и коллективных мер реагирования.**

71. ПРООН следует принимать меры по внедрению новых методов работы в Сахеле путем налаживания партнерских отношений с гуманитарными учреждениями и учреждениями, занимающимися вопросами развития, в целях принятия консолидированных мер реагирования. ПРООН следует уделять особое внимание мобилизации ресурсов для своей программы, реализуемой в Сахеле, и одновременно с этим принимать конкретные меры по обеспечению финансирования. Ей следует рассмотреть вопрос о разработке для Сахеля программы в целях решения взаимосвязанных задач в области безопасности, климата и развития.

**Рекомендация 7. Необходимо еще больше укрепить программы по стабилизации. Простое сосредоточение внимания на восстановлении и создании инфраструктуры не принесет желаемых результатов, если эта работа не будет сопровождаться развитием потенциала местных институтов и мирными инициативами. С опорой на уроки, извлеченные из реализации текущих программ по стабилизации, ПРООН следует увязывать будущие программы с рамочными положениями о мире и развитии.**

72. Поддержка, которую ПРООН оказывает в деле стабилизации, демонстрирует важность и уникальную ценность ее работы в конфликтных и постконфликтных странах. ПРООН следует обеспечить, чтобы ее подходы к стабилизации были увязаны с укреплением институционального потенциала, миростроительством и другими мерами по быстрому восстановлению. Ей следует предоставить страновым отделениям рамочную программу по стабилизации с обязательными принципами увязки с усилиями в области мира и развития.



**Рекомендация 8. ПРООН следует и далее развивать сотрудничество с учреждениями Организации Объединенных Наций, Всемирным банком и двусторонними донорами в целях содействия достижению долгосрочных результатов в странах, затронутых конфликтами.**

73. ПРООН установила прочные партнерские отношения с гуманитарными учреждениями и учреждениями, занимающимися вопросами мира, а также со Всемирным банком. Она должна систематизировать и прояснить ожидания для повышения эффективности сотрудничества в целях дальнейшего укрепления взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром на глобальном и страновом уровнях. Исключение системы координаторов-резидентов из сферы ответственности ПРООН имеет последствия для ее программ в странах, в которых есть миссии Организации Объединенных Наций. ПРООН следует укреплять партнерские отношения с Департаментом по политическим вопросам и вопросам миростроительства и Департаментом операций в пользу мира для взаимодействия в таких областях, как верховенство права, сектор безопасности и выборы. Вместо разовых партнерств в рамках проектов ПРООН следует определить области взаимодействия, в которых можно было бы наладить регулярное сотрудничество с ФАО и МОТ в целях укрепления производственно-сбытовых цепочек и мер по обеспечению занятости.

74. ПРООН должна использовать свои сравнительные преимущества в странах, затронутых конфликтами, для укрепления партнерских отношений со Всемирным банком и разработки глобальных тематических инициатив в ключевых областях предотвращения и реагирования в целях дальнейшего укрепления взаимосвязи между гуманитарной деятельностью, развитием и миром. Она должна укрепить партнерские связи в рамках реализации программ и проведения информационно-пропагандистской работы в целях принятия всеобъемлющих мер реагирования в Сахеле.

**Рекомендация 9. ПРООН должна сделать участие частного сектора неотъемлемой частью ее усилий по оживлению экономики, обеспечению инклюзивного роста и оказанию поддержки в предоставлении услуг. ПРООН следует увеличить темпы и масштабы привлечения частного сектора с использованием инструментов и мероприятий, учитывающих конкретные условия.**

75. Недавно принятая общеорганизационная стратегия в отношении частного сектора имеет большое значение для придания импульса развитию частного сектора и его участию в деятельности в странах, затронутых конфликтами. Хотя ПРООН признает важность участия частного сектора в условиях кризиса и разработала инструменты для создания условий для такого участия, необходимо приложить дальнейшие усилия и вложить ресурсы для систематического обеспечения такого участия. ПРООН должна продемонстрировать долгосрочную приверженность оказанию связанной с частным сектором поддержки, которая должна быть неотъемлемой частью страновых программ.

76. Конфликтные ситуации различны, и ПРООН должна иметь особый подход к привлечению частного сектора для устранения структурных ограничений в плане использования рыночных возможностей. Необходимо разрабатывать и пропагандировать инновационные инструменты финансирования частного сектора. ПРООН следует укреплять партнерские связи в целях устранения узких мест в политике развития частного сектора, стимулирования инвестиций в частный сектор в конфликтных ситуациях и снижения риска для таких инвестиций.

Она должна выбирать секторы для последовательного развития частного сектора.

**Рекомендация 10. ПРООН должна уделять первоочередное внимание поддержке гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в целях создания благоприятных условий для предотвращения, реагирования и реализации мирных решений с учетом гендерных факторов.**

77. Безотносительно к инициативам специализированных учреждений ПРООН следует предпринять согласованные усилия по устранению причин гендерного неравенства и повысить эффективность мероприятий, учитывающих гендерную проблематику и меняющих гендерные отношения, на базе обоснованного программного подхода. Подходящей основой для этих целей являются показатели, которые были разработаны Технической рабочей группой Организации Объединенных Наций по глобальным показателям осуществления резолюции 1325 Совета Безопасности и которые в настоящее время пересматриваются.

78. ПРООН следует выйти за рамки подхода, основанного на обеспечении всестороннего учета гендерной проблематики, и разработать секторальные стратегии по укреплению производственного потенциала женщин и расширению их возможностей в плане получения средств к существованию. ПРООН следует увеличивать число специалистов по гендерным вопросам в организации, так как их число имеет тенденцию к снижению. Бюро по кризисным ситуациям также следует наращивать свой потенциал по поддержке гендерного равенства в странах, затронутых конфликтами, в координации с региональными бюро. Для обеспечения гендерного равенства в конфликтных ситуациях необходимо выделять соответствующие ресурсы; ПРООН следует принять меры по мобилизации ресурсов для разработки программ, связанных с гендерной проблематикой, в условиях кризиса с учетом возможностей, имеющихся благодаря широкому ряду реализуемых программ ПРООН. ПРООН следует принять меры для решения вопросов согласованности усилий в использовании сравнительных преимуществ ПРООН и Структуры «ООН-женщины» на страновом уровне.

---