

# РАЗМЫШЛЕНИЯ

## ОПЫТ НА ОСНОВЕ ОЦЕНОК:

## ПОДДЕРЖКА СО СТОРОНЫ ПРООН УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ, ЗАТРОНУТЫХ КРИЗИСОМ

### ВВЕДЕНИЕ

Пандемия COVID-19 является определяющим глобальным кризисом в области здравоохранения нашего времени, который имеет разрушительные социальные, экономические и политические последствия во всем мире и приводит к трагической гибели людей. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), являясь основным субъектом в системе развития Организации Объединенных Наций, играет важную роль в формировании и стимулировании мер реагирования Организации Объединенных Наций на данный кризис.

Для поддержки мер реагирования ПРООН на COVID-19 Независимое управление оценки (НУО) рассмотрело опыт, извлеченный из предыдущих оценок работы ПРООН в условиях кризиса. Работа проводилась с целью предоставления рекомендаций, основанных на фактических данных, страновым отделениям ПРООН, отвечающим на просьбы об оказании помощи в подготовке к пандемии COVID-19, реагировании на нее и восстановлении после пандемии с акцентом на поддержку наиболее уязвимых групп населения.

Этот документ посвящен поддержке управления и является одним из серии информационных продуктов от НУО, посвященных важным областям поддержки со стороны ПРООН стран, находящихся в кризисе.

### МЕТОДОЛОГИЯ

Это оперативная оценка фактических данных, призванная обеспечить сбалансированное обобщение оценочных данных, поступивших в [Аналитический ресурсный центр](#) ПРООН за последнее десятилетие. Важным источником были проведенные НУО национальные и тематические оценки, учитывая их независимость и высокий авторитет. Кроме того, были рассмотрены высококачественные децентрализованные оценки, проведенные по заказу страновых отделений. В рамках каждого обзора основное внимание уделялось определению закономерных выводов, заключений и рекомендаций, отражающих соответствующий опыт ПРООН. Анализ подготовлен с целью предложить практическую и своевременную информацию для оказания поддержки директивным органам ПРООН в сфере эффективного реагирования на кризисные ситуации. Этот документ не является исчерпывающим исследованием общей и научной литературы в области кризисного урегулирования.

### КОНТЕКСТ

Хорошо функционирующие правительственные учреждения оказывают решающее значение в кризисных ситуациях для подготовки к ним, реагирования на них и выхода из них. Работая с правительственными организациями национального и субнационального уровня, ПРООН предлагает широкий спектр поддержки

управления, включая поддержку избирательного цикла, развитие парламента, верховенства права и реформу системы правосудия.

Пандемия COVID-19 — это не только кризис общественного здравоохранения, но и гуманитарный кризис, а также кризис развития и, в более широком смысле, кризис управления. В этом документе указаны некоторые ключевые уроки, извлеченные из оценки прошлых программ поддержки ПРООН в области управления в кризисных ситуациях. Уроки были извлечены из практики некоторых стран, которые подвергались разрушительным природным и/или антропогенным бедствиям. Уроки извлекаются по результатам анализа того, каким образом ПРООН оказывала поддержку этим правительствам в дальнейшем продвижении и укреплении программы управления во время национальных кризисов и после них.

## ОБЩИЙ ОБЗОР — НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ

1

Во время кризиса и после него роль ПРООН в формировании политики остается актуальной и критической.

2

Хорошо продуманные кризисные меры могут стать отправной точкой для крепких партнерских отношений.

3

Во времена неопределенности коррупция и ограниченная прозрачность и ответственность могут представлять угрозу для общества.

4

Работа ПРООН с негосударственными структурами нуждается в сильной стратегии взаимодействия для обеспечения ее масштабов и устойчивости.

5

Эффективное использование технологий и инноваций может ускорить усилия правительства по повышению прозрачности и подотчетности.

6

Краеугольным камнем усилий ПРООН должно стать содействие гендерному равенству.

7

В нестабильном состоянии и ситуациях предварительный анализ рисков может помочь ПРООН подготовиться к возможности будущих кризисов.

## НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ

1

Во время кризиса и после него роль ПРООН в рамках ее усилий по реагированию и оказанию влияния на политику остается актуальной и критической.

Работа ПРООН в области управления (например, обеспечение инклюзивных политических процессов, верховенства права и правосудия) остается актуальной в период кризиса. Это проявляется, в частности, в поддержке организацией беспрепятственного проведения **выборов** в разгар гражданской войны или активного конфликта (Сомали, Афганистан)<sup>1</sup> и в **борьбе с коррупцией** для обеспечения прозрачности и подотчетности в государственном секторе (Кыргызстан, Тимор-Лешти, Филиппины, Руанда)<sup>2</sup>. Другими примерами являются содействие **правосудию и правам человека**, в том числе пропаганда защиты уязвимых групп в обществе и обеспечение соблюдения законодательства, касающегося защиты против дискриминации (например, пересмотр законов, которые отторгают и дискриминируют лиц с ВИЧ/СПИДом в государственных и частных учреждениях (Танзания, Мозамбик)<sup>3</sup> и ликвидация насилия в отношении женщин (Афганистан)<sup>4</sup>.

**2****Хорошо продуманные кризисные меры могут стать отправной точкой для крепких партнерских отношений.**

Отправную точку для установления прочных партнерских отношений обеспечивает хорошо разработанный план реагирования на кризис, который включает многоплановый и основанный на широком участии подход, направленный на восстановление и государственное строительство. Благодаря программе SURGE (поддержка ресурсов ПРООН на местах с помощью командированных экспертов), ПРООН подготовила двухлетнюю программу устойчивости в Йемене, которая в конечном итоге заложила основу для прочного партнерства с Всемирным банком (Проект реагирования на чрезвычайные ситуации в Йемене)<sup>5</sup>. Одним из ключевых компонентов успешного партнерства был план устойчивости ПРООН, который отражал **многоплановую интерпретацию устойчивости** (например, восстановление средств к существованию, социальной сплоченности и безопасности) и привлечение **сообществ и ключевых институтов** для стабилизации и восстановления, на основе которого ПРООН **сформулировала свою роль** и задействовала международное сообщество для последовательных **гуманитарных мер и мероприятий в области развития**. ПРООН на Филиппинах<sup>6</sup> и Европейский союз заключили соглашение о вкладах после тайфуна «Хайян» для восстановления потенциала местного самоуправления, извлекая аналогичный урок о том, что снижение риска бедствий и управление ими — это не узкая отраслевая проблема, а межведомственная, актуальная проблема, требующая интеграции во всех аспектах планирования восстановления и развития.

**3****Во времена неопределенности коррупция и ограниченная прозрачность и ответственность могут представлять угрозу для общества.**

Программные операции ПРООН указывают на необходимость различных видов поддержки правительств для решения вопросов **прозрачности, подотчетности и борьбы с коррупцией**, которые могут повлиять как на государственные, так и на частные учреждения во время кризиса. Помимо поддержки в разработке национальной стратегии борьбы с коррупцией, необходимы усилия по повышению прозрачности и подотчетности, включая **меры по предотвращению** (например, оценка рисков), **правоприменение и судебное исполнение** (например, закон о защите разоблачителей), **участие общественности**, продвижение **институтов национальной целостности** и работа с **международным сообществом** (Тимор-Лешти, Кыргызстан, Танзания и Тунис)<sup>7</sup>.

ПРООН посредством своих инициатив по правовой реформе в этом секторе помогла позиционировать **средства массовой информации** в Руанде в качестве саморегулируемой платформы за демократию и усилила свою надзорную роль в обществе. Однако деятельность ПРООН по управлению в стране была сосредоточена главным образом на поддержке структур центрального правительства, оставляя более широкие возможности для взаимодействия с **субнациональными органами власти** и партнерами<sup>8</sup>.

**4**

**Работа ПРООН с гражданским обществом и другими негосударственными субъектами нуждается в сильной «стратегии взаимодействия» для обеспечения ее масштабов и устойчивости.**

Организации гражданского общества и религиозные группы часто мобилизуются в качестве **партнеров-исполнителей** во время кризиса и после него, учитывая их **способность глубже проникать в сообщества** и зачастую их **авторитетный, влиятельный статус**. Они поддерживают действия государства несколькими способами, включая мониторинг честных и мирных избирательных процессов; повышение осведомленности о защите уязвимых групп населения; надзор за использованием государственных средств; и содействие предоставлению общественных услуг в поддержку местных органов власти. Однако проблемой может стать отсутствие **четкой стратегии взаимодействия** с негосударственными субъектами. Например, **устойчивости** угрожают **финансовые ограничения** этих общественных организаций или отсутствие систематических планов по укреплению их **потенциала**; общие усилия **ограничены по масштабу**, поскольку их деятельность часто не скоординирована или **управляется изолированно**, без **связи с более крупными направлениями программы**; а **проблемы разработки** (например, несогласие в **выборе** конкретных организаций) возникают из-за **отсутствия заинтересованности или четких соглашений с местными/национальными правительствами и донорами** о целях и процессе взаимодействия ПРООН с ними (Тунис, Танзания, Руанда, Филиппины)<sup>9</sup>.

**5**

**Эффективное использование технологий и инноваций может ускорить усилия правительства по повышению прозрачности и подотчетности.**

Поддержка со стороны ПРООН внедрения и совершенствования **систем электронного управления** в Бангладеш и Кыргызстане<sup>10</sup> способствовала повышению **прозрачности и подотчетности в предоставлении государственных услуг**. В Непале использование технологий географических информационных служб помогло улучшить возможности правительства в области **планирования выборов, материально-технического обеспечения и безопасности**<sup>11</sup>.

Ключевые элементы успеха в использовании инноваций включают также **объединение растущего молодежного населения в обществе и частном секторе, подход «решение проблем в обществе»** (а не закупка «новых технологий») и способность ПРООН навести **мост между местными проблемами и международным опытом**. ПРООН в Афганистане, например, благодаря активному вовлечению технологически продвинутой молодежи и международного бизнес-сообщества в разработку проектов повысила общественную осведомленность с помощью таких мероприятий, как хакатон (Hack4Integrity — **технологические решения против коррупции**)<sup>12</sup>. Используя свой корпоративный инновационный механизм, ПРООН в Руанде организовала конкурс по улучшению **предоставления государственных услуг** («Подключи мобильное приложение для предоставления услуг») и семинар **по государственному планированию** (рабочая группа Rwanda foresightXchange). Инициатива YouthConnekt использовала инновации в области информационных и коммуникационных технологий для **борьбы с безработицей среди молодежи, гражданства молодежи и участия в диалоге по вопросам местной и национальной политики**, который приобрел теперь региональный характер<sup>13</sup>.

**6**

**Краеугольным камнем реагирования ПРООН на кризис должно стать содействие гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин.**

В Руанде<sup>14</sup> значительную роль в восстановлении общества после геноцида с большими потерями населения, особенно мужчин, сыграли женщины. Благодаря согласованным усилиям всего правительства Руанда является одной из наиболее продвинутых стран, демонстрирующих успехи в сокращении гендерного неравенства, причем женщины занимают там 64 процента мест в парламенте. Этот процесс включает **укрепление прав женщин** в политических партиях, **расширение участия молодежи в политической жизни** и **активное участие в медийной индустрии, учитывающей гендерные аспекты**, что обеспечивает подотчетность правительства.

В Сомали<sup>15</sup> **повышение активности женщин на местном уровне** привело к значительному увеличению числа проектов, направленных на поддержку школ и поликлиник, а не на строительство и улучшение дорог, что является приоритетом номер один у мужчин. В Ираке<sup>16</sup> строительство **общественных центров, созданных в качестве безопасного укрытия** для содействия социальной сплоченности, обеспечило проведение деятельности по вовлечению сообщества (например, от профессиональной подготовки до создания женской футбольной команды) и психологическую поддержку жертвам сексуального и гендерного насилия.

В качестве долгосрочной поддержки развития усилия ПРООН по вопросам, связанным с гендерной принадлежностью, проявляются в широком спектре областей управления. Это потребовало ряда согласованных усилий с одновременным продвижением различных направлений: например, активизации женских политических процессов посредством поддержки выборов; устранения дискриминационных законов с помощью женщин-депутатов; позиционирования насилия на гендерной почве как преступления и улучшения доступа женщин к правосудию для урегулирования споров (с верховенством права и равенства всех перед законом). Аналогичные усилия включают разработку национальной или местной политики планирования и составления бюджетов с учетом гендерных факторов в центральных/местных органах власти, а также повышение осведомленности путем мобилизации религиозных лидеров, организаций гражданского общества и молодежи. Заметные проблемы включают **обеспечение политической воли** (Сомали)<sup>17</sup> и **разработку проектов, основанных на исследованиях и данных**, с тем, чтобы усилия (например, содействие в местных спорных ситуациях) не оказывали негативного воздействия на положение женщин (Афганистан)<sup>18</sup>.

**7**

**В нестабильном состоянии и ситуациях предварительный анализ рисков может помочь ПРООН подготовиться к возможности будущих кризисов.**

В некоторых странах ПРООН была недостаточно подготовлена к возникновению дополнительных кризисов, не имея надлежащей **оценки риска конфликта**, с помощью которой можно было бы информировать о стратегиях национальных программ (например, об ухудшении безопасности в Йемене<sup>19</sup>, Афганистане)<sup>20</sup>.

На результаты деятельности организации может также негативно повлиять тенденция к оперативным и чрезмерно амбициозным планам. Следовательно, приоритетным подходом к вмешательству будет его необходимость в хорошо позиционированных областях, например, в борьбе с коррупцией (Тимор-Лешти, Тунис, Сомали, оценка конфликтов)<sup>21</sup>.

## СПРАВОЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

- <sup>1</sup> [Независимая оценка страновой программы Сомали \(2019 год\)](#) и Независимая оценка страновой программы Афганистана (2020 год — готовится к выпуску)
- <sup>2</sup> [Оценка результатов развития Кыргызстана \(2017 год\)](#), [Независимая оценка страновой программы Тимора-Лешти \(2018 год\)](#), [Независимая оценка страновой программы Филиппин \(2017 год\)](#) и [Независимая оценка страновой программы Руанды \(2017 год\)](#)
- <sup>3</sup> [Оценка результатов развития Танзании \(2015 год\)](#) и [Независимая оценка страновой программы Мозамбика \(2019 год\)](#)
- <sup>4</sup> Независимая оценка страновой программы Афганистана (2020 год — готовится к выпуску)
- <sup>5</sup> [Независимая оценка страновой программы Йемена \(2018 год\)](#)
- <sup>6</sup> [Итоговая оценка «Восстановление и повышение жизнестойкости отдельных сообществ, затронутых тайфуном Йоланда на Висайских островах», Филиппины \(проект «ВОССТАНОВЛЕНИЕ»\) \(2017 год\)](#)
- <sup>7</sup> [Независимая оценка страновой программы Тимора-Лешти \(2018 год\)](#), [Оценка результатов развития Кыргызстана \(2017 год\)](#), [Оценка результатов развития Танзании \(2015 год\)](#) и [Независимая оценка страновой программы Туниса \(2018 год\)](#)
- <sup>8</sup> [Независимая оценка страновой программы Руанды \(2017 год\)](#)
- <sup>9</sup> [Независимая оценка страновой программы Туниса \(2018 год\)](#), [Оценка результатов развития Танзании \(2015 год\)](#), [Независимая оценка страновой программы Руанды \(2017 год\)](#), [Независимая оценка страновой программы Филиппин \(2017 год\)](#) и [Независимая оценка страновой программы Сьерра-Леоне \(2018 год\)](#)
- <sup>10</sup> [Независимая оценка страновой программы Бангладеш \(2019 год\)](#) и [Оценка результатов развития Кыргызстана \(2017 год\)](#)
- <sup>11</sup> [Проект ПРООН по поддержке избирательного процесса в Непале, этап II — Окончательный доклад об оценке \(2018 год\)](#)
- <sup>12</sup> Независимая оценка страновой программы Афганистана (2020 год — готовится к выпуску)
- <sup>13</sup> [Независимая оценка страновой программы Руанды \(2017 год\)](#)
- <sup>14</sup> [Независимая оценка страновой программы Руанды \(2017 год\)](#)
- <sup>15</sup> [Независимая оценка страновой программы Сомали \(2019 год\)](#)
- <sup>16</sup> [Независимая оценка страновой программы Ирака \(2019 год\)](#)
- <sup>17</sup> [Независимая оценка страновой программы Сомали \(2019 год\)](#)
- <sup>18</sup> Независимая оценка страновой программы Афганистана (2020 год — готовится к выпуску)
- <sup>19</sup> [Независимая оценка страновой программы Йемена \(2018 год\)](#)
- <sup>20</sup> Независимая оценка страновой программы Афганистана (2020 год — готовится к выпуску)
- <sup>21</sup> [Независимая оценка страновой программы Тимора-Лешти \(2018 год\)](#), [Независимая оценка страновой программы Туниса \(2018 год\)](#), [Независимая оценка страновой программы Сомали \(2019 год\)](#) и [Оценка поддержки ПРООН стран, затронутых конфликтами \(2013 год\)](#)

### **О НЕЗАВИСИМОМ УПРАВЛЕНИИ ОЦЕНКИ**

Путем создания объективных доказательств Независимое управление оценки (НУО) оказывает поддержку ПРООН в достижении большей подотчетности и способствует более эффективному применению накопленного опыта. НУО повышает эффективность деятельности ПРООН в области развития посредством проведения программных и тематических оценок и способствует повышению прозрачности организационной деятельности.

### **О «РАЗМЫШЛЕНИЯХ»**

В серии «Размышления» (Reflections) НУО рассматриваются прошлые оценки и обобщается опыт, извлеченный из работы ПРООН по всем ее программам. Она обобщает знания, полученные в результате оценок, с целью предоставления ценной информации для более эффективного принятия решений и улучшения результатов развития. В настоящем издании освещается опыт, извлеченный из оценок работы ПРООН в условиях кризиса.