



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 October 2005
Russian
Original: English

Шестидесятая сессия

Пункт 73(а) повестки дня

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Реорганизация Центрального чрезвычайного оборотного фонда

Доклад Генерального секретаря*

Резюме

В настоящем докладе предлагается увеличить целевой показатель объема средств нынешнего Центрального чрезвычайного оборотного фонда в целях обеспечения более предсказуемого и своевременного реагирования на гуманитарные кризисы до 500 млн. долл. США, с тем чтобы наряду с предоставлением кредитов Фонд выделял также субсидии. Реорганизованный Фонд будет использоваться для обеспечения незамедлительного финансирования операций в рамках быстрого реагирования на гуманитарные кризисы и удовлетворения неотложных гуманитарных потребностей в таких чрезвычайных ситуациях, на которые не выделяется достаточно средств. В настоящем докладе Генеральной Ассамблее предлагается одобрить реорганизацию нынешнего Фонда в целях повышения предсказуемости гуманитарной помощи. В докладе также признается, что предсказуемое финансирование гуманитарной деятельности является лишь одним из ключевых компонентов предложенного Генеральным секретарем пакета реформ гуманитарной деятельности и что утверждение реорганизации Фонда, который будет переименован в Центральный фонд чрезвычайного реагирования, будет способствовать осуществлению и других компонентов реформ гуманитарной деятельности, в том числе тех из них, которые касаются укрепления координации в области гуманитарной помощи и потенциала гуманитарного реагирования.

* Настоящий доклад был издан с опозданием по техническим причинам.

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1991 года, в которой Ассамблея просила подготавливать годовые доклады о координации чрезвычайной гуманитарной помощи, включая информацию о Центральном чрезвычайном оборотном фонде. Настоящий доклад представляется также во исполнение резолюции 2005/4 Экономического и Социального Совета от 15 июля 2005 года, в которой Генеральному секретарю было предложено представить Ассамблее на ее шестидесятой сессии доклад об улучшении функционирования Центрального чрезвычайного оборотного фонда посредством возможного включения компонента предоставления субсидий на основе добровольных взносов.

II. История реформы гуманитарной деятельности

2. События прошедшего десятилетия показали, что резко увеличилась потребность в эффективной гуманитарной помощи. За этот период расширились масштабы стихийных бедствий, которые из-за возросшей уязвимости затрагивают как никогда большое число людей. Недавнее цунами в Индийском океане, например, поставило перед гуманитарной системой задачу удовлетворения беспрецедентных по географическим масштабам потребностей. Изменились также охват и характер сложных чрезвычайных ситуаций, которые требуют теперь новых гуманитарных механизмов и ресурсов, как это продемонстрировал недавний кризис в Дарфуре, Судан. В своей резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея установила рамки координации и механизмы, необходимые для функционирования гуманитарной системы. Хотя они вполне выдержали испытание временем, наступила пора обновить разработанные в 90-е годы механизмы, с тем чтобы они могли более эффективно функционировать в гуманитарной обстановке 2005 года.

3. В своем докладе «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» Генеральный секретарь признал необходимость дальнейшего совершенствования гуманитарной системы в целях повышения предсказуемости общего гуманитарного реагирования в усложняющейся гуманитарной обстановке. Генеральный секретарь призвал к повышению эффективности и укреплению потенциала гуманитарной системы в области реагирования; созданию более предсказуемых механизмов финансирования гуманитарной деятельности в целях обеспечения своевременного реагирования на кризисы; и укреплению координации в области гуманитарной помощи. Теперь должно начаться одновременное осуществление этих рекомендаций, одобренных также Ассамблеей в ее резолюции, озаглавленной «Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года» (резолюция 60/1), с тем чтобы Организация Объединенных Наций могла во всем мире эффективно оказывать помощь людям, пострадавшим от гуманитарных кризисов.

III. Существующие механизмы и их недостатки

4. Резолюцией 46/182 учрежден ряд механизмов координации и реагирования, включая процесс призывов к совместным действиям (КАП) и Центральный чрезвычайный оборотный фонд. Процесс призывов к совместным действиям стал главным механизмом Организации, обеспечивающим эффективное и скоординированное оказание гуманитарной помощи в связи с кризисами, и является одним из основных инструментов финансирования и планирования для гуманитарных организаций системы Организации Объединенных Наций и все чаще для неправительственных организаций (НПО). Кроме того, в качестве механизма, позволяющего быстро выделять средства, был разработан аналогичный процесс срочных призывов, в рамках которого используется методология КАП. Срочные призывы использовались главным образом для реагирования на стихийные бедствия или резкое обострение сложных чрезвычайных ситуаций. Фонд в нынешнем виде был организован в качестве финансового механизма для более эффективного предоставления гуманитарной помощи путем быстрого перечисления средств для чрезвычайных ситуаций.

Центральный чрезвычайный оборотный фонд

5. Центральный чрезвычайный оборотный фонд, учрежденный в рамках реформ гуманитарной деятельности 1991 года и в соответствии с резолюцией 46/182, предназначен для использования в качестве финансового механизма, способствующего своевременному оказанию гуманитарной помощи. Он пользуется широкой поддержкой государств-членов и опирается на взносы самых различных доноров, в число которых входят более 40 государств-членов. За последние 14 лет Фонд предоставил кредиты на сумму примерно 337 млн. долл. США и наиболее эффективен в качестве механизма обеспечения денежной наличности для гуманитарных учреждений Организации Объединенных Наций в период, пока они ожидают фактического получения средств от доноров, объявивших о своем намерении или обязательствах предоставить такие взносы. Однако ввиду нынешнего требования Фонда о погашении кредитов в течение шести месяцев, гуманитарные организации системы Организации Объединенных Наций часто не решаются воспользоваться этим финансовым механизмом, если у них нет твердой уверенности в том, что доноры предоставят соответствующие финансовые средства. Из-за выдвигаемых нынешним Фондом требований он не обеспечивает быстрого реагирования на гуманитарные ситуации, а его требования о возмещении средств еще больше сдерживают такую деятельность, когда речь идет о чрезвычайных ситуациях, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств. В результате средства Фонда использовались неравномерно. Чаще всего он использовался для таких получивших широкий резонанс кризисов, как кризисы в Афганистане, Ираке и Косово, где оперативное возмещение средств гарантировалось подтвержденными обязательствами доноров.

Чрезвычайные фонды учреждений

6. В дополнение к Центральному чрезвычайному оборотному фонду гуманитарные организации системы Организации Объединенных Наций приняли меры по укреплению своих собственных механизмов финансирования чрезвычайных ситуаций.

чайной помощи. Эти соответствующие фонды учреждений¹ используются для удовлетворения финансовых потребностей в рамках чрезвычайных операций на начальном этапе в соответствии с мандатом каждого учреждения. Они представляют собой важный источник денежной наличности и неоднократно позволяли этим учреждениям ускорить свою собственную деятельность по оказанию помощи. В этой связи донорам рекомендуется продолжать предоставлять взносы для возмещения средств на счетах этих фондов.

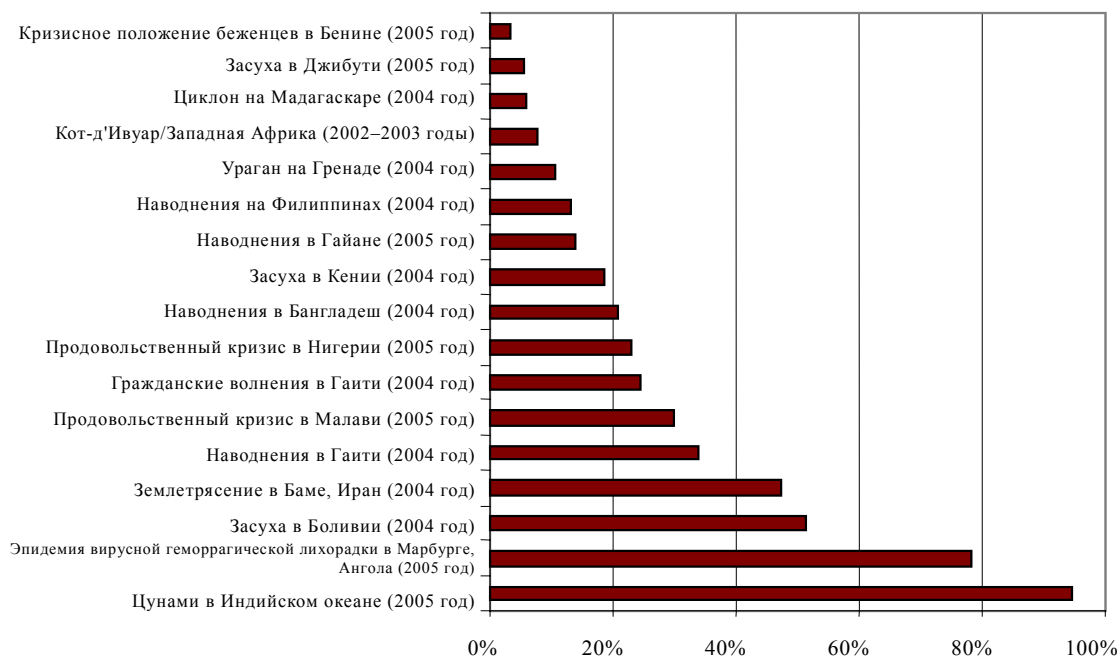
7. Такие механизмы чрезвычайного финансирования учреждений Организации Объединенных Наций в целом сходны с механизмами Фонда в том, что они также служат прежде всего в качестве внутренних кредитных механизмов, которые требуют гарантий возмещения расходов. Мировая продовольственная программа является единственным учреждением, обладающим ограниченным резервным механизмом предоставления субсидий на гуманитарные операции — счетом для незамедлительной помощи, с которого может выделяться до 500 000 долл. США по линии страновых программ для организации чрезвычайной деятельности. Кроме того, ограничение использования фондов отдельных учреждений только в предусмотренных их мандатами целях неизбежно ограничивает порядок использования таких средств и делает систему уязвимой перед лицом секторальных диспропорций.

Призывы к совместным действиям/срочные призывы

8. Механизм срочных призывов был создан в целях обеспечения быстрого реагирования в связи с неожиданными стихийными бедствиями и резким обострением сложных чрезвычайных ситуаций. Они обнародуются в считанные дни после начала кризиса и служат в качестве важного критерия для определения первоначальных потребностей, необходимых для спасения жизни людей. Однако анализ информации, собранной Службой отслеживания финансовых данных Управления по координации гуманитарной деятельности, показывает, что механизм призывов к совместным действиям и срочных призывов не смог обеспечить устранения разрыва во времени между оглашением установленных потребностей и фактическим получением средств и своевременное финансирование для планирования эффективных с точки зрения затрат операций или гарантировать хотя бы минимальный уровень финансирования гуманитарной деятельности по удовлетворению самых различных глобальных потребностей.

9. Согласно диаграмме 1 ниже, большинство срочных призывов не обеспечивает поступления надлежащих средств для финансирования начальных этапов чрезвычайных операций. Так, через месяц после обнародования большинства срочных призывов в ответ поступает менее 30 процентов запрошенных средств. Статистический анализ показывает, в частности, что через месяц после обнародования призывов поступают средства в среднем для удовлетворения лишь 16 процентов установленных потребностей (срединное значение). Такое запоздалое предоставление средств ограничивает способность гуманитарного сообщества быстро реагировать и проводить спасательные операции в первые дни и месяцы после возникновения чрезвычайных ситуаций.

Диаграмма 1
**Срочные призывы, 2002–2005 годы: средства, полученные в первый месяц
 (в процентах от потребностей)**



10. Кроме того, нынешние механизмы финансирования предоставляют лишь ограниченные возможности для планирования эффективных с точки зрения затрат гуманитарных операций. Это препятствие особенно проявляется в случае таких медленно разворачивающихся кризисов, как нашествие пустынной саранчи в Сахеле. В данном случае, если бы средства были получены заранее, это позволило бы Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) обеспечить опрыскивание личинок саранчи на ранних этапах заражения и тем самым предотвратить нашествие саранчи. Из-за медленной реакции на первоначальный призыв ФАО не удалось профинансировать достаточную доставку пестицидов. В результате к лету 2004 года популяция саранчи резко увеличилась, и ее нашествию подверглось восемь стран. ФАО была вынуждена затем обратиться с просьбой о предоставлении ей 100 млн. долл. США для сдерживания эпидемических по своим масштабам скоплений саранчи вместо 9 млн. долл. США, которые требовались для пресечения заражения на начальных этапах.

11. Наконец, судя по имеющимся данным, нынешняя система обладает явно ограниченной способностью обеспечивать хотя бы минимальное финансирование основной гуманитарной деятельности по урегулированию самых различных глобальных гуманитарных кризисов. Анализ взносов, полученных в рамках процесса призывов к совместным действиям с 1994 года, свидетельствует о тенденции к целенаправленному выделению средств для отдельных получивших широкую огласку чрезвычайных ситуаций, таких, как кризисы в Афганистане и Ираке и странах, пострадавших от цунами в Индийском океане. Хотя этот анализ не охватывает всей гуманитарной помощи, он указывает на нерав-

номерное распределение средств в пользу деятельности по урегулированию тех гуманитарных кризисов, которым уделяют значительное внимание политические круги и средства массовой информации. Напротив же, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, о которых не говорится на первых страницах газет, но для урегулирования которых требуется значительная гуманитарная помощь (особенно чрезвычайные ситуации в Африке), средств постоянно не хватает. В 2000 году в ответ лишь на 6 из 14 призывов к концу года было получено более 60 процентов запрошенных средств. В частности, в ответ на призывы в отношении Бурунди, Демократической Республики Конго и Конго были получены скромные суммы, позволившие удовлетворить лишь 27, 32 и 17 процентов их потребностей, соответственно. В противоположность этому, в ответ на опубликованный в отношении Ирака призыв в 2003 году был получен 91 процент запрошенных средств. В том же году для вызванных засухой кризисов в Замбии и Зимбабве было получено средств, которых хватило для удовлетворения лишь 22 и 24 процентов их потребностей, соответственно. В 2004 году призыв Судана о предоставлении 727 млн. долл. США был обеспечен финансовыми средствами на 76 процентов, тогда как на другие затянувшиеся чрезвычайные кризисы, например в Бурунди, Кот-д'Ивуаре и Центральноафриканской Республике (совокупные финансовые потребности которых были оценены в 191 млн. долл. США), к концу года поступило менее 50 процентов средств, запрошенных для удовлетворения их потребностей.

Тематический анализ: Дарфур

Хотя проблема запоздалого финансирования наиболее очевидна в случае срочных призывов, обнаруживаемых в связи со стихийными бедствиями, она имеет также реальные последствия для спасения жизней в сложных чрезвычайных ситуациях. В марте 2004 года гуманитарные организации системы Организации Объединенных Наций обратились с призывом предоставить примерно 130 млн. долл. США для срочного осуществления проектов в Дарфуре. Однако средства в надлежащем объеме так и не были получены до августа 2004 года, когда потребности возросли уже до 350 млн. долл. США отчасти потому, что менее дорогостоящие варианты уже было невозможно реализовать. Получение средств стало одним из ключевых факторов, позволивших расширить персонал гуманитарных операций примерно до 12 000 человек и обеспечить оказание всеобъемлющей помощи, которая привела к снижению показателей смертности. Однако несвоевременное предоставление средств стало серьезным фактором, ограничившим способность Организации оказать жизненно необходимую гуманитарную помощь более 1,4 миллиона внутренних перемещенных лиц в Дарфуре, что отчасти привело к гибели чрезмерного числа людей и значительному увеличению расходов на операции по оказанию помощи.

12. Кроме того, наблюдаются хронические диспропорции в расходах по секторам: некоторые секторы (сельское хозяйство, водоснабжение и санитария, здравоохранение и содержание и защита лагерей, среди прочих) систематиче-

ски не получают надлежащего объема средств. Например, хотя в 2004 году по линии призывов к совместным действиям было удовлетворено 64 процента потребностей в средствах на урегулирование гуманитарных кризисов, данные по секторам свидетельствуют о том, что соответствующий показатель для секторов водоснабжения и санитарии составлял лишь 34 процента, для сектора сельского хозяйства — 33 процента, для сектора здравоохранения — 31 процент, для секторов защиты и прав человека — 29 процентов, для сектора образования — 28 процентов, для деятельности по экономическому восстановлению и инфраструктуры — 26 процентов, а для целей обеспечения жилья и непродовольственных предметов — 22 процента. Такое неравномерное распределение средств не дает возможности наладить всеобъемлющую гуманитарную помощь. Если обеспечивать поставки продовольствия без водоснабжения или водоснабжение без здравоохранения, то это не позволит эффективным образом удовлетворять потребности нуждающегося населения.

IV. Предложение по реорганизации Центрального чрезвычайного оборотного фонда

Цели Фонда

13. Нынешняя система финансирования гуманитарной деятельности накладывает определенные ограничения на способность гуманитарных организаций быстро мобилизовывать средства. Необходим источник предсказуемого финансирования гуманитарной деятельности, который обеспечивал бы своевременное оказание помощи в целях спасения жизни людей и минимальную справедливость географического распределения помощи. Таким образом, нынешний Центральный чрезвычайный оборотный фонд предлагается реорганизовать в Центральный фонд чрезвычайного реагирования путем добавления в него компонента субсидий. Общие результаты деятельности Фонда будут оцениваться на основе трех излагаемых ниже целей с использованием показателей деятельности, которые будут предложены Координатором чрезвычайной помощи и будут ежегодно рассматриваться Консультативной группой (см. пункты 33–34).

- **Цель 1. Содействие своевременному принятию мер и реагированию в целях предотвращения гибели людей.** Главная цель реорганизованного Фонда будет заключаться в обеспечении того, чтобы в случае возникновения новых кризисов или обострения уже существующих кризисов своевременно принимались соответствующие меры. Такие меры могут приниматься Координатором чрезвычайной помощи, отвечающими критериям учреждениями или по просьбе координаторов по гуманитарным вопросам/координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций совместно со страновыми группами. В целях обеспечения целостности процесса призывов к совместным действиям/срочных призывов средства для своевременного реагирования будут предоставляться для их быстрого распределения на начальной стадии какого-либо кризиса или в случае быстрого обострения гуманитарной ситуации, но объем и сроки предоставления таких средств будут ограничиваться.
- **Цель 2. Более эффективное удовлетворение очевидных неотложных потребностей.** Для ряда важных гуманитарных мероприятий сроки имеют очень важное значение, и такие мероприятия должны проводиться в

конкретные сезоны или сроки в целях обеспечения эффективной защиты и спасения жизни людей. Фонд будет использоваться для обеспечения того, чтобы такие неотложные мероприятия проводились в сроки, требуемые, как было установлено, для обеспечения спасения людей и ограничения расходов.

- **Цель 3. Укрепление основных элементов гуманитарных операций в рамках кризисов, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств.** В случае кризисов, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств, цель будет заключаться в проведении основных гуманитарных мероприятий там, где существуют острые потребности в гуманитарной помощи. Основными мероприятиями будут считаться те мероприятия, которые необходимы для успешного проведения спасательных операций.

Объем средств и поэтапное осуществление реорганизации

14. Фонд в его нынешнем виде пользуется широкой поддержкой доноров и государств-членов и продолжает играть полезную роль в качестве механизма обеспечения денежной наличности для плавного и бесперебойного осуществления нынешней гуманитарной деятельности. Поэтому предлагается сохранить компонент оборотных средств нынешнего Фонда и продолжать его использовать на основе тех же критериев, которые применяются в настоящее время.

15. В реорганизованный Фонд предлагается включить компонент субсидий в расчете на увеличение общего капитала Фонда до 500 млн. долл. США — суммы, которая будет включать в себя нынешние оборотные средства в размере 50 млн. долл. США и субсидии, объем которых должен составить в конечном счете 450 млн. долл. США. Реорганизованный Фонд, обладающий механизмами как кредитования, так и предоставления субсидий, может начать функционировать в начале 2006 года на основе объявленных на данный момент взносов. В то же время реорганизацию было бы полезно проводить поэтапно на протяжении трех лет. Предполагается, что в первый год объем Фонда будет составлять 250–300 млн. долл. США. По мере активизации деятельности по сбору средств и предоставления отчетов о достигнутом прогрессе нынешним и потенциальным донорам объем Фонда возрастет к третьему году до целевого показателя в 500 млн. долл. США.

16. Первый годовой доклад реорганизованного Фонда даст возможность обменяться мнениями и доработать новый механизм субсидирования. В конце второго года функционирования будет проведен независимый обзор, включая оценку компонентов субсидирования и оборотных средств Фонда, административного обслуживания, операций и мероприятий, осуществляемых при поддержке Фонда, и его способности достигать согласованные основные цели.

17. Что касается мобилизации ресурсов, то реорганизованный Фонд будет пользоваться своим статусом фонда, созданного «всеми для всех». Государствам-членам, в том числе традиционным и нетрадиционным донорам, частному сектору и отдельным лицам, настоятельно предлагается выделять для Фонда дополнительные, незапланированные ресурсы. Кроме того, донорам рекомендуется принимать многолетние обязательства, чтобы обеспечивать своевременное пополнение средств Фонда.

V. Функционирование Фонда

Критерии предоставления средств

18. Предлагается предоставлять право на получение субсидий и кредитов реорганизованного Фонда тем же гуманитарным организациям, которые имеют доступ к нынешнему Фонду. Таким образом, с просьбами к Фонду могут обращаться Организация Объединенных Наций и ее фонды, программы и специализированные учреждения, а также Международная организация по миграции. Управление по координации гуманитарной деятельности в качестве назначенного руководителя Фонда не будет иметь права на получение субсидий². По административным и бухгалтерским причинам и в целях сохранения способности к быстрому выделению средств НПО не может быть предоставлен прямой доступ к Фонду. Неправительственные организации будут получать из него средства косвенным путем — по линии их партнерских соглашений с учреждениями Организации Объединенных Наций.

Выделение средств на цели быстрого реагирования

19. До двух третей всех субсидий Фонда будет выделяться на операции в рамках быстрого реагирования в целях спасения жизни людей в соответствии с целями 1 и 2 (см. пункт 13). В целом механизм субсидирования операций быстрого реагирования будет обеспечивать программы средствами в течение максимум трех месяцев, и в связи с любым данным кризисом будет выделяться не более 30 млн. долл. США.

20. Компонент финансирования операций быстрого реагирования в течение максимум трех-четырёх дней будет обеспечивать отвечающие критериям гуманитарные организации денежными средствами для проведения ими операций в целях спасения жизни людей. Исходя из очевидных приоритетных потребностей в проведении операций по спасению жизни людей, определенных координатором по гуманитарным вопросам/координатором-резидентом и/или по просьбе учреждений Организации Объединенных Наций, Координатор чрезвычайной помощи будет незамедлительно принимать решения по поданным заявкам и выделять средства по получении соответствующих просьб. Заявки на предоставление средств должны основываться на оценках потребностей, определенных либо в рамках анализа призывов к совместным действиям и срочных призывов, либо за счет применения иных методов определения очевидных гуманитарных потребностей.

21. В соответствии с механизмом финансирования операций быстрого реагирования просьбы могут подаваться и средства могут выделяться в любое время без увязки с процессом призывов к совместным действиям и срочных призывов. Однако в случае срочных призывов Координатор чрезвычайной помощи будет незамедлительно сообщать сообществу доноров подробную информацию о распределении средств, с тем чтобы оно имело четкое представление о том, какие потребности будут покрываться Фондом в рамках его ограниченного потенциала.

22. Следует вновь указать, что Фонд будет выделять средства лишь на начальном этапе, поскольку его ресурсы представляют собой небольшую долю в общем объеме финансирования гуманитарной деятельности в системе Организации Объединенных Наций. Например, капитал Фонда в размере 500 млн. долл.

США будет составлять в среднем лишь 14 процентов от всего объема средств, ежегодно запрашиваемых в рамках призывов к совместным действиям и срочных призывов, если принять за основу ориентировочные показатели 2002–2005 годов. Как и сейчас, большая часть гуманитарных потребностей будет удовлетворяться за счет финансирования по линии процесса призывов к совместным действиям и срочных призывов.

Выделение ресурсов для чрезвычайных ситуаций, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств

23. Даже общее увеличение объема глобального финансирования гуманитарной деятельности, составившего, согласно оценкам, 7,8 млрд. долл. США в 2003 году³, не привело к справедливому распределению гуманитарной помощи по всему миру, и финансирование по-прежнему сосредоточено на ряде получивших широкий резонанс гуманитарных чрезвычайных ситуаций. В соответствии с целью Инициативы по передовой практике предоставления гуманитарной донорской помощи — целью, которая заключается в поощрении более справедливого распределения гуманитарной помощи, — предлагается выделять до одной трети всех субсидий Фонда для чрезвычайных ситуаций, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств.

24. В указанных выше условиях финансирование будет направлено на удовлетворение острейших потребностей и выполнение важных функций по оказанию основной неотложной гуманитарной помощи, но не будет охватывать весь спектр гуманитарных мероприятий. Предлагается, чтобы право на получение субсидий имели страны, от имени которых обнародовались призывы к совместным действиям, и страны, которые, по мнению Межучрежденческого постоянного комитета, нуждаются в гуманитарной помощи, а также другие страны и регионы по предложению Координатора чрезвычайной помощи. То, в каком порядке отвечающие критериям страны будут получать такую финансовую помощь, будет определяться исходя из уровня ресурсов, имеющихся для удовлетворения острейших гуманитарных потребностей, и общих критериев. Предлагается, чтобы одним важным критерием было наличие тенденции к недостаточному финансированию основных гуманитарных программ на основе анализа ответов на призывы к совместным действиям и с учетом среднегодовых обзоров и уровня финансирования за рамками призывов⁴. Дополнительные критерии, которые будут приниматься во внимание, могут включать: учет важнейших неудовлетворенных потребностей, указанных в призывах к совместным действиям, оценки или другие очевидные потребности, ухудшение показателей в области здравоохранения и питания и данные о перемещении лиц.

25. Как отмечалось ранее, средства по линии компонента, субсидий на урегулирование которых не предоставлено, будут выделяться на основе установленных потребностей, определенных в призывах к совместным действиям и срочных призывах и в рамках оценок или других очевидных потребностей. В этой связи деятельность Фонда будет увязываться с дальнейшим осуществлением мер в рамках общего плана гуманитарных операций, процесса призывов к совместным действиям и рамочных программ по оценке потребностей. В этом контексте Управление по координации гуманитарной деятельности будет использовать свое присутствие на местах для оказания помощи координаторам

по гуманитарным вопросам/координаторам-резидентам, страновым группам Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям системы Организации Объединенных Наций в обеспечении дальнейшего укрепления этих механизмов при донорской поддержке, оказываемой Фонду.

26. Как только Координатор чрезвычайной помощи остановит свой выбор на страновой программе, имеющей право на получение субсидий, соответствующий координатор по гуманитарным вопросам/координатор-резидент определит приоритетные потребности в целях спасения жизни людей на основе информации, полученной от ведущих секторальных учреждений. В принципе, решения о выделении средств для чрезвычайных ситуаций, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств, будут утверждаться Координатором чрезвычайной помощи два раза в год: в январе — после обнародования ежегодных призывов к совместным действиям и в июле — после опубликования среднесрочных обзоров.

Критерии для предоставления кредитов и субсидий

27. Критерии предоставления кредитов и субсидий будут по-прежнему определяться положениями, предусмотренными в бюллетене Генерального секретаря от 22 июля 1992 года (ST/SGB/251). Оборотные средства Фонда, в частности, будут по-прежнему предоставляться в соответствии с процедурами, установленными в этом бюллетене. Субсидии Фонда будут предоставляться учреждениям в основном также исходя из критериев, установленных в бюллетене. Однако пункты 13–17 бюллетеня, в которых излагаются руководящие принципы возмещения расходов, будут расширены с учетом нового компонента субсидий. В новом тексте будет разъяснено, что, в принципе, средства, предоставляемые в качестве субсидий, не нуждаются в возмещении. Однако каждый заявитель должен будет обосновать потребность в субсидии с учетом общего объема имеющихся ресурсов, включая нецелевые взносы и средства из имеющихся источников чрезвычайного финансирования.

VI. Управление

Роль Координатора чрезвычайной помощи

28. Функции Координатора чрезвычайной помощи в области управления и руководства реорганизованным Фондом будут те же, что в нынешнем Фонде. Координатор чрезвычайной помощи будет продолжать управлять Фондом на оперативном уровне под общим руководством и контролем Генерального секретаря и в соответствии с предложенной административной структурой. Координатор чрезвычайной помощи будет утверждать все предоставляемые Фондом субсидии исходя из изложенных выше общих целей и согласно соответствующим показателям, которые будут предлагаться Координатором, при условии их ежегодного рассмотрения Консультативной группой.

Управленческий потенциал

29. Пользователи услугами Фонда (отвечающие критериям гуманитарные организации) будут и дальше выполнять свои собственные требования в отношении отчетности по проектным средствам, и Управление по координации гуманитарной деятельности будет использовать прежде всего уже имеющийся пер-

сонал для проведения обстоятельных анализов, необходимых для обоснования выделения средств. Однако потенциал Управления необходимо будет укрепить соразмерно с функциями Фонда. Заместителю Генерального секретаря потребуются пять дополнительных сотрудников, должности которых будут финансироваться из внебюджетных источников, для выполнения следующих функций: обработки заявок, составления отчетности и управления информацией.

30. Однако уже имеющийся персонал Управления будет выполнять основную работу по обслуживанию операций Фонда. Ответственные сотрудники Управления переориентируют свою работу на предоставление конкретных аналитических услуг Координатору чрезвычайной помощи для поддержки его функции по распределению средств Фонда в соответствии с его целями. Управление будет наблюдать за развитием событий на местах, собирать информацию и оказывать помощь координаторам по гуманитарным вопросам/координаторам-резидентам с учетом их роли в определении приоритетных областей финансирования по линии Фонда. Секция Управления по процессу призывов к совместным действиям будет помогать анализировать финансовые потребности и содействовать более эффективному отслеживанию финансовой информации и данных о расходах для веб-сайта, специально посвященного Фонду. Сектор по вопросам разработки политики и исследований будет обеспечивать проведение оценок и руководить работой по совершенствованию аналитических рамок. И наконец, Группа по внешним связям и связям с донорами будет руководить деятельностью по мобилизации и пополнению ресурсов. Координатору чрезвычайной помощи будут также оказывать поддержку координаторы по гуманитарным вопросам/координаторы-резиденты, которые будут отвечать за представление надлежащих данных.

Управление финансами и пополнение ресурсов

31. Предполагается, что средства не будут полностью использоваться каждый год и что их остаток будет переноситься на следующий год. Кроме того, Консультативной группе будет предложено предоставлять Координатору чрезвычайной помощи рекомендации в отношении годового показателя пополнения ресурсов и разработки стратегии пополнения ресурсов, в которой учитывались бы порядок использования средств Фонда, существующие приоритеты и прогнозируемые потребности. В дополнение к этому, когда учреждения, получающие от Фонда средства в виде субсидий в соответствии с целями 1 и 2, впоследствии будут мобилизовывать для той же цели средства из других источников, они должны будут возмещать расходы Фонду.

VII. Управление

Генеральная Ассамблея

32. Как и нынешний Центральный чрезвычайный оборотный фонд, предлагаемый Центральный фонд чрезвычайного реагирования будет представлять собой механизм, учрежденный под эгидой Генеральной Ассамблеи, которая будет продолжать тщательно контролировать и курировать деятельность реорганизованного Фонда. Этот новый Фонд будет функционировать в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи и содержащимися в ней руководящими принципами. Согласно этой резолюции Генеральной Ассамблее

будет ежегодно представляться для ее рассмотрения аналитический доклад о функционировании и использовании реорганизованного Фонда. На основе таких докладов Ассамблея может выносить общие директивные указания по вопросам использования Фонда в целях получения максимальных результатов от его деятельности и выносить рекомендации в отношении улучшения его функционирования.

Консультативная группа

33. Будет сформирована Консультативная группа, которая будет консультировать Фонд в отношении сроков и целесообразности выделения средств, анализировать результаты деятельности и финансовые ведомости и способствовать повышению транспарентности и открытости. Группа будет собираться по меньшей мере два раза в год и будет пользоваться административной поддержкой секретариата Фонда.

34. Консультативная группа будет независимым органом в составе до 12 экспертов. Она должна широко представлять сообщество гуманитарных доноров и включать в себя технических специалистов и опытных работников из стран, затронутых кризисом. Восемь из 12 членов будут отобраны из числа доноров нового механизма субсидий Фонда⁵. Каждый кандидат в члены Консультативной группы должен обладать опытом гуманитарной работы и должен выдвигаться его или ее правительством-донором или частной организацией-донором. Генеральный секретарь будет рассматривать кандидатуры и выбирать членов Группы. Группа должна включать в себя представителей традиционных и нетрадиционных доноров, отбираемых с учетом процентной доли и размера взноса⁶. Четыре других члена будут назначаться Генеральным секретарем в качестве независимых экспертов. Все члены будут избираться сроком на два года, а новые члены будут их сменять на основе замещения⁷. Первое заседание будет проведено сразу после утверждения нового Фонда Генеральной Ассамблеей.

Консультации с донорами

35. С тем чтобы держать всех доноров Фонда в курсе происходящих событий, с ними ежегодно будет проводиться консультация. Консультация будет ежегодно созываться Координатором чрезвычайной помощи в качестве форума для обмена мнениями о результатах использования Фонда в целях доработки этого механизма и улучшения его функционирования.

Межучрежденческий постоянный комитет

36. Координатор чрезвычайной помощи будет регулярно обсуждать с основными участниками Межучрежденческого постоянного комитета вопросы, касающиеся использования средств Фонда и отдачи от его операций. Кроме того, вопрос об управлении Фондом и его функционировании будет регулярно включаться в повестку дня Рабочей группы Межучрежденческого постоянного комитета.

VIII. Транспарентность, подотчетность и открытость

Общая ревизия Фонда

37. Внутренним и внешним ревизорам Организации Объединенных Наций будет предложено ежегодно проводить проверку использования средств Фонда и управления им. Их доклады будут представляться Консультативной группе.

Ревизии учреждений

38. Пользователи средствами реорганизованного Фонда будут проводить свои собственные проверки отдельных проектов с учетом их нынешних договоренностей с их соответствующими руководящими советами.

Оценки

39. Кроме того, в соответствии с установленными процедурами оценки каждого учреждения будет проводиться оценка финансируемой деятельности. В случае необходимости Координатор чрезвычайной помощи может предлагать проводить дополнительные оценки. По истечении первых двух лет Координатор чрезвычайной помощи отдаст указание о проведении независимой оценки Фонда в целях обстоятельного обзора его значимости, эффективности, действенности и результативности.

Информирование общественности

40. Повышению транспарентности и подотчетности будет также способствовать информирование общественности о пожертвованиях и расходах через специальный веб-сайт Фонда, подключенный к нынешней Службе отслеживания финансовых данных Управления по координации гуманитарной деятельности. Используя нынешнюю систему, созданную в связи с цунами, Управление будет представлять донорам и общественности аналитическую информацию о распределении средств, расходах и результатах осуществления программ. Специальный веб-сайт будет использоваться также для мобилизации средств и ведения информационно-пропагандистской работы среди доноров. На нем будут также размещаться соответствующие доклады, в том числе доклады о достигнутом прогрессе и оценках.

IX. Реорганизация

41. Также при условии получения соответствующего согласия от Генеральной Ассамблеи необходимо будет принять ряд мер по обеспечению успешной реорганизации Фонда. Эти меры будут включать:

- создание в составе Управления по координации гуманитарной деятельности небольшого секретариата, который будет обслуживать Фонд и обеспечивать эффективную и оперативную обработку заявок и перечисление средств;
- разработку и представление рекомендаций и документов, охватывающих критерии предоставления средств и требований отчетности, которые будут использоваться отвечающими критериям учреждениями, координаторами по гуманитарным вопросам и координаторами-резидентами и персоналом Управления по координации гуманитарной деятельности;

- дальнейшее развитие Системы отслеживания финансовых данных, с тем чтобы она обеспечивала более широкий охват и отслеживание информации о глобальном финансировании гуманитарной деятельности, и включение отчетности Фонда в процесс призывов к совместным действиям и срочных призывов;
- создание специального веб-сайта, способствующего составлению отчетов, распространению информации среди общественности и повышению транспарентности и подотчетности.

Х. Заключение и рекомендации

42. Более десяти лет Центральный чрезвычайный оборотный фонд играет важную роль в обеспечении учреждений легкодоступными ресурсами, позволяющими им оперативно реагировать на гуманитарные чрезвычайные ситуации. Однако ввиду своего исключительно оборотного характера Фонд стал все чаще сталкиваться с трудностями при попытке выполнять изначально возложенную на него задачу обеспечивать предоставление надлежащих ресурсов для использования на начальной стадии чрезвычайных ситуаций. Анализ сроков реагирования на призывы к совместным действиям и срочные призывы свидетельствует о том, что по различным причинам наблюдается разрыв во времени с момента обнародования призывов и до момента фактического получения средств. В случае неожиданных стихийных бедствий или резкого обострения уже существующих гуманитарных кризисов такие задержки ограничивают способность гуманитарного сообщества проводить спасательные операции сразу после возникновения бедственных ситуаций.

43. Организация Объединенных Наций будет и дальше работать над повышением эффективности гуманитарной помощи, оказываемой пострадавшему населению. Будут по-прежнему предприниматься усилия по совершенствованию процесса призывов, и в настоящее время одновременно рассматриваются все различные элементы осуществляемых Генеральным секретарем реформ гуманитарной деятельности, включая элементы, касающиеся укрепления механизмов координации гуманитарной деятельности и реагирования на гуманитарные ситуации. Основные элементы пакета реформ, касающиеся предсказуемого финансирования, будут реализованы путем предлагаемой реорганизации нынешнего Центрального чрезвычайного оборотного фонда. В этой связи для обеспечения полного осуществления тех целей, которые Генеральная Ассамблея поставила перед Фондом примерно 15 лет назад, ей настоятельно предлагается утвердить следующие рекомендации:

а) поддержать реорганизацию нынешнего Фонда путем его расширения, с тем чтобы он включал компонент субсидирования, способствующий быстрому реагированию на чрезвычайные ситуации и урегулированию чрезвычайных ситуаций, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств, в соответствии со следующими целями: содействие принятию мер и оказанию помощи на ранних этапах в целях предотвращения гибели людей; более быстрое удовлетворение очевидных неотложных потребностей; и укрепление основных элементов деятельности по оказанию гуманитарной помощи в кризисных ситуациях, на урегулирование которых не предоставлено достаточных средств;

б) признать важное значение своевременного, предсказуемого и достаточного финансирования гуманитарной деятельности для поддержки операций на начальных стадиях гуманитарных чрезвычайных ситуаций; переименовать реорганизованный Фонд в Центральный фонд чрезвычайного реагирования и одобрить создание в нем дополнительного механизма субсидирования. Целевой показатель общего объема средств реорганизованного Фонда будет составлять 500 млн. долл. США, включая нынешние оборотные средства в размере 50 млн. долл. США и компонент субсидирования в размере 450 млн. долл. США, и он сможет начать функционировать в начале 2006 года;

с) поскольку механизм субсидирования будет создаваться на основе добровольных взносов, государствам-членам настоятельно предлагается делать щедрые взносы в Центральный фонд чрезвычайного реагирования, обеспечивая при этом, чтобы эти взносы предоставлялись в дополнение к их нынешним обязательствам в отношении гуманитарных программ.

Примечания

- ¹ Мировая продовольственная программа, Всемирная организация здравоохранения, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Программа развития Организации Объединенных Наций, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Детский фонд Организации Объединенных Наций — все эти организации имеют резервные чрезвычайные фонды.
- ² Однако Управление будет и дальше иметь право на получение кредитов в соответствии с нынешними критериями предоставления средств Центрального чрезвычайного оборотного фонда.
- ³ См. “Global Humanitarian Assistance Update 2004–2005”, Somerset, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Development Initiatives, 2005), chap. I.
- ⁴ Ввиду расширения участия НПО совместные призывы все чаще служат в качестве показателя, позволяющего дать оценку гуманитарным потребностям. Однако в каждом отдельном случае решение будет приниматься с учетом общего объема финансирования гуманитарной деятельности в той или иной стране. В этом контексте полезную роль будет играть Служба отслеживания финансовых данных, которая ведет учет средств, предоставляемых за рамками призывов.
- ⁵ Под донорами в данном контексте имеются в виду как государства-члены, так и частный сектор.
- ⁶ Под размером взноса понимается валовая сумма, а под процентной величиной — процентная доля взноса в валовом внутреннем продукте данного государства-члена.
- ⁷ В целях обеспечения преемственности до 6 из 12 членов могут назначаться сначала на одногодичный срок полномочий, с тем чтобы можно было начать применять систему замещения.