




Група директорів з надзвичайних ситуацій (ГДНС) Міжвідомчого постійного комітету ПОПЕРЕДНЯ ДИРЕКТИВНА ЗАПИСКА

ЗАХИСТ ПОТЕРПІЛОГО НАСЕЛЕННЯ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ ПЕРЕД НИМ У РАМКАХ ЦИКЛУ ГУМАНІТАРНОЇ ПРОГРАМИ



ЗАХИСТ ПОТЕРПІЛОГО НАСЕЛЕННЯ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ ПЕРЕД НИМ У РАМКАХ ЦИКЛУ ГУМАНІТАРНОЇ ПРОГРАМИ

1 Чому потрібно це керівництво?5

2 Хто є його цільовою аудиторією?12

3 Яким чином системи підзвітності можуть покращити захист?12

4 Які механізми та дії необхідні протягом Циклу гуманітарної програми, щоб посилити підзвітність та покращити захист?12

1

ЧОМУ ПОТРІБНО ЦЕ КЕРІВНИЦТВО?

У цій записці детально викладено заходи, які слід вживати протягом циклу гуманітарної програми (ЦГП) з метою виконання обов'язків щодо підзвітності перед потерпілим населенням (ППН) та забезпечення центральної ролі захисту в гуманітарній допомозі. У документі описано основоположний зв'язок між системами підзвітності та захистом в рамках гуманітарної діяльності, механізмами підзвітності для кожного етапу ЦГП, які необхідно запровадити, а також необхідні на рівні країни дії. Усе це послужить основою для належної та ефективної розробки програм, покликаних поліпшити результати у сфері захисту місцевих громад, що постраждали в результаті кризи.

Часто дії, спрямовані на отримання результатів у сфері захисту (або забезпечення центральної ролі заходів щодо захисту в рамках гуманітарної допомоги), і дії, покликани забезпечити повноцінну та ефективну підзвітність перед потерпілим населенням, збігаються. Ці цілі не можна назвати ідентичними,

Ця попередня директивна записка була розроблена 2015 року Групою директорів із надзвичайних ситуацій МПК для надання практичних рекомендацій координаторам з гуманітарних питань та гуманітарним групам по країнах. Її мета — забезпечити впровадження підзвітності перед потерпілим населенням (ППН) та його захисту протягом Циклу гуманітарної програми (ЦГП). Також вона послужить орієнтиром для роботи секторів, кластерів та їх членів. У 2016 році ця записка повинна бути оновлена: до неї включать інформацію щодо практичного досвіду застосування даного документа, а відповідні положення будуть внесені в політики та керівництва, що розробляються в даний час МПК та Глобальним кластером з питань захисту.

Внесення зауважень і коментарів до записки, зокрема щодо її застосування на практиці, заохочується, їх слід направляти до Глобального кластера з питань захисту (gpc@unhcr.org) та Робочої групи МПК з питань підзвітності перед постраждалим населенням та захисту від сексуальної експлуатації та наруги (AAP/PSEA-TT@unhcr.org).



© УВКБ ООН / Ф. Хоейс

проте вони тісно пов'язані. Їх слід розглядати як невід'ємні, доповнюючі та підсилюючі один одного компоненти ефективної гуманітарної допомоги. З урахуванням вищесказаного, а також для розробки цілісного підходу і досягнення зазначених цілей у цій записці викладено практичні дії, які необхідно запровадити. Особливий акцент повинен бути зроблений на залученні місцевої громади як основи для формування адекватних механізмів підзвітності та ключовому елементі для визначення пріоритетів щодо забезпечення захисту та відповідних реакцій.

Ця попередня директивна записка має доповнити Довідковий модуль по циклу гуманітарної програми МПК (2015), а також інструменти й керівництва щодо широкого впровадження захисту, розроблені Глобальним кластером з питань захисту (ГКЗ). Широке впровадження захисту — це використання принципів захисту та забезпечення ефективного доступу, безпеки і почуття власної гідності при наданні гуманітарної допомоги. Підзвітність — один із чотирьох ключових елементів широкого впровадження захисту поряд з участю та розширенням можливостей, повноцінним доступом, забезпеченням безпеки та почуття власної гідності, а також уникненням завдання шкоди.

Ця попередня записка буде переглянута та опублікована в оновленому вигляді з урахуванням практичного досвіду в 2016 році. Вона являє собою стисле доповнення до інших політик та посібників, що наразі розробляються, у тому числі до Керівництва щодо стратегії захисту ГГК та Політики у сфері захисту МПК, а також буде переглядатися в подальших версіях. Застосування цього керівництва сприятиме укріпленню виконання зобов'язань, прийнятих організаціями МПК щодо підзвітності перед потерпілим населенням (ППН)¹, та зобов'язань, викладених у Заяві керівників МПК про центральну роль захисту в грудні 2013 року.²

¹ Разом та окремо організації МПК взяли на себе зобов'язання забезпечити підзвітність завдяки належному керівництву; забезпеченню прозорості; зворотному зв'язку та врахуванню скарг; спільної участі; розробці, моніторингу та оцінюванню: <https://goo.gl/xiE3pV>.

² МПК, Заява про центральну роль захисту в гуманітарній діяльності, грудень 2013 року: <https://goo.gl/V6Dz7I>

2 ХТО Є ЙОГО ЦІЛЬОВОЮ АУДИТОРІЄЮ?

Це керівництво призначене для координаторів з гуманітарних питань та членів гуманітарних груп по країнах (зокрема як провідних установ кластерів) і покликане допомогти в забезпеченні повного впровадження підзвітності та захисту протягом Циклу гуманітарної програми. Воно також слугує інструментом, що скеровує роботу секторів (кластерів), індивідуально та колективно.



© УВКБ ООН / Ф. Ной

3

ЯКИМ ЧИНОМ СИСТЕМИ ПІДЗВІТНОСТІ МОЖУТЬ ПОКРАЩИТИ ЗАХИСТ?

Люди, що постраждали внаслідок конфліктів, масових заворушень та стихійних лих, практично завжди наражаються на високий ризик насильства (фізичного, психологічного та сексуального), порушення прав, примусу та експлуатації. Можливості щодо захисту окремих осіб і спільнот, як і механізми захисту на національному рівні часто порушуються або є недостатніми, щоб протистояти ризикам у сфері захисту, зумовленим новими загрозами.

Отже, ³ ситуація у сфері захисту повинна враховуватися в гуманітарній та правозахисній діяльності, зокрема при взаємодії з державами, на які покладено головну відповідальність щодо забезпечення захисту, та іншими відповідними учасниками, у тому числі недержавними збройними формуваннями, які також мають зобов'язання щодо забезпечення захисту в збройному конфлікті на підконтрольних їм територіях. Результати у сфері захисту можна максимально поліпшити, якщо суб'єкти гуманітарної діяльності задіють усі свої взаємодоповнюючі, хоча й різні, повноваження, ролі та зобов'язання.

Захист — це свого роду колективна відповідальність, яку не можна покласти лише на суб'єктів, що «забезпечують захист». Ризики та порушення у сфері захисту часто визначаються такими характеристиками, як статус меншин, стать, сексуальна орієнтація, вік та інші чинники етнокультурного різноманіття. Отже, центральна роль захисту в гуманітарній діяльності вимагає, щоб на самому початку кризи суб'єкти гуманітарної діяльності спільно з місцевими громадами визначили осіб, що наражаються на високий ризик щодо захисту, види і причини такого ризику, а також проаналізували ці особливості з урахуванням зовнішніх факторів, які впливають на сам механізм захисту. Крім того, цей підхід має на увазі виявлення особливих слабких місць, що породжують подібні ризики, облік унікального досвіду чоловіків, жінок, дівчат і хлопчиків, таких груп, як літні люди, люди з обмеженими можливостями, представники меншин та особи з інакшою сексуальною орієнтацією чи статевою ідентичністю.

³ Захист можна визначити як всі види діяльності, спрямовані на забезпечення повного дотримання природних прав всіх осіб відповідно до міжнародного права (міжнародного гуманітарного права, прав людини та норм права, які регулюють положення біженців), з урахуванням відмінностей у віці, гендерній приналежності, приналежності до будь-яких меншин або інші ознаки.

Ці невід'ємні компоненти аналізу питань захисту також входять до складу ефективної системи підзвітності. Підзвітність передбачає відповідальне використання влади в поєднанні з ефективними та якісними програмами, у яких визнається гідність місцевої громади, її правоздатність і спроможність до самовизначення.

Інвестиції в безпосередню та постійну взаємодію з місцевими громадами відіграють ключову роль як у посиленні підзвітності, так і в забезпеченні результатів у сфері захисту. Це в свою чергу потребує прозорого та безперервного двостороннього зв'язку, який фіксує, реєструє та передає інформацію про виражені ризики, потреби, можливості та прагнення громад. Заходи та концепції мають надати громадам можливість брати повноцінну участь в ухваленні ключових рішень на всіх етапах програми: оцінка та аналіз, планування та проектування, мобілізація ресурсів, реалізація, моніторинг та оцінювання результатів.

На практиці це означає:

Взяти до уваги наступне: Широке коло представників місцевої громади повинно мати можливість брати участь у процесі прийняття рішень інклюзивним, недискримінаційним шляхом, який має реальний вплив на надання гуманітарної допомоги. Такого впливу можна досягти тільки завдяки участі гуманітарних організацій у комунікативних підходах, що передбачають наявність прозорого та безпосереднього зворотного зв'язку між тими, хто здійснює розробку та нагляд за виконанням Програми, та самими громадами. Покращення захисту можна досягти завдяки диференціації ризиків (потреб) місцевої громади, що дозволить надавати більш адресну допомогу. Також при цьому можна точніше визначити основні чинники конфлікту і у такий спосіб поліпшити захист із боку місцевої громади, уникнувши шкоди, яку в іншому випадку може завдати гуманітарна діяльність.

Дати пояснення: Щоб місцеві громади могли брати повноцінну участь в ухваленні зважених рішень, необхідно встановити двосторонній зв'язок. Діалог не може обмежуватися простим обміном інформацією. Він повинен робити внесок у розробку, контроль і реалізацію програми та постійно узгоджуватися з різними фазами циклу програми. Двосторонній зв'язок рівною мірою є необхідним для визначення впливу програми та її доцільності завдяки зворотному зв'язку з місцевою громадою. Як тільки місцева громада отримує більше можливостей і безпосередньо бере участь у процесі ухвалення рішень, стан справ у сфері захисту в цілому поліпшується.

Нести відповідальність: Широке коло представників місцевої громади повинно мати можливість оцінити та при необхідності змінити або санкціонувати діяльність і рішення гуманітарних організацій. Отже, підзвітність передбачає безпосереднє опитування місцевої громади щодо якості гуманітарної діяльно-

сті, її загальнодоступності та ефективності. Але щоб отримати реальні результати, гуманітарні організації повинні враховувати й реагувати на зауваження та коментарі місцевих спільнот.

Застосовуючи такий комплексний підхід до підзвітності, гуманітарні організації будуть більш спроможні на:

- Адаптування результатів захисту відповідно до контексту, таким чином уникаючи готових підходів та узагальнень.
- Уповноваження громад більшою мірою як носіїв прав, ніж одержувачів допомоги, для здійснення їх прав і дотримання обов'язків.
- Визнання й уможливлення представництва соціально відчужених членів громад у повноцінній участі в розробці та реалізації програми.
- Забезпечення рівноправного й повноцінного доступу дівчаток, хлопчиків, жінок і чоловіків різного віку та різного соціального походження до програм захисту і допомоги.

У контексті ЦГП аналіз захисту, в основу якого покладено підхід, спрямований на захист прав місцевої громади та підкріплений комплексною системою підзвітності, повинен допомогти в розробці загальної стратегії, у плануванні відповідних профілактичних заходів, заходів реагування та формування необхідного середовища суб'єктами, що забезпечують захист. Крім того, цей аналіз має вплинути на роботу й надати інформацію суб'єктам гуманітарної діяльності в інших секторах, а також негуманітарним організаціям, включно з учасниками процесу встановлення миру та розвитку.

Це вимагає сильної прихильності ГГК до ідеї підзвітності, а також засобів для підзвітності за цим зобов'язанням протягом всього ЦГП: від оцінки потреб до обміну результатами та визначення пріоритетності потреб. Крім того, поряд із зобов'язаннями організацій МПК на міжнародному рівні члени ГГК зобов'язані переконатися, що ППН посідає центральне місце в усіх планах роботи персоналу (без зведення результатів ППН до конкретної посади або окремої особи), а також що вище керівництво здійснює нагляд за ППН.

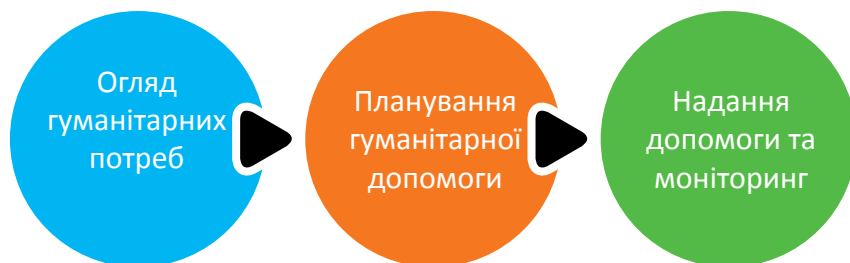


© УВКБ ООН / Б. Беннон

4

ЯКІ МЕХАНІЗМИ ТА ДІЇ НЕОБХІДНІ ПРОТЯГОМ ЦИКЛУ ГУМАНІТАРНОЇ ПРОГРАМИ, ЩОБ ПОСИЛИТИ ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ПОКРАЩИТИ ЗАХИСТ?

Цикл гуманітарної програми



ОГЛЯД ГУМАНІТАРНИХ ПОТРЕБ

МЕТА

Ключові ризики у сфері захисту та потреби в ньому визначаються та аналізуються за допомогою опитування широкої репрезентативної вибірки **місцевої** громади, яка забезпечує повноцінну участь представників усіх вікових груп, статей та інших різних груп.

Дії

- Використовувати на ключових етапах колективну оцінку, зокрема у складі Спільної оцінки потреб, що включає систематичне виявлення різних точок зору, ризиків і можливостей груп у межах місцевих громад, що постраждали в результаті кризи, зокрема чоловіків, жінок, дівчат і хлопчиків, таких груп, як літні люди, люди з обмеженими можливостями, представники різних меншин, а також особи з інакшою сексуальною орієнтацією або гендерною ідентичністю; а також аналіз та об'єднання результатів в ОГП (Огляді гуманітарних потреб) і ПГД (Плані гуманітарної допомоги).
- Спираючись на висновок фахівців кластера (сектора) з питань захисту, переконатися, що забезпечення захисту відіграє важливу роль в інструментах і процесах оцінки потреб на рівні країни та сектора (кластера), а результати оприлюднюються в кластерах (секторах) для спільного аналізу комплексних питань захисту.
- Переконатися, що захист і підзвітність включені в Спільну оцінку потреб і відображені в ОГП, зокрема за допомогою охоплення наступних питань і додаткового більш широкого аналізу (включно з аналізом за принципом «не завдай шкоди» і аналізом конфліктів) на підставі ряду джерел. Звернути увагу на те, що детальну оцінку та аналіз ризиків для захисту повинні виконувати суб'єкти, що забезпечують захист. Оцінки потреб в інших кластерах (секторах) повинні охоплювати аналіз ризиків у сфері захисту, які можуть виникати у відповідь на відповідне реагування кластера (сектора). Цей перелік слід розглядати разом із Директивною запискою ОГП.
 - Нормативно-правова база (бази) захисту, і яким чином (якою мірою) вона (вони) застосовується (-ються) на практиці.
 - Рушійні сили кризи.
 - Рушійні сили переміщення, тенденції та шляхи.
 - Існуюче громадське суспільство та організації з захисту прав людини.
 - Наявні механізми та можливості захисту на рівні громад.
 - Приклади насилля та шкоди (зокрема, хто (що) їх спричиняє або зменшує, і чому).
 - Історична, політична та соціальна динаміка всередині груп і між групами, зокрема в соціально відчужених та соціальних групах із підвищеним рівнем ризику, та (у ситуаціях, пов'язаних із переміщенням) відносини

між переміщеними особами й громадами, що їх приймають, і як ця динаміка впливає на кризу і ризики у сфері захисту.

- Конкретні групи з підвищеним ризиком дискримінації (наприклад, етнічні та релігійні меншини, особи з обмеженими можливостями, літні люди; співтовариство лесбіянок, геїв, бісексуалів, трансгендерних та інтерсексуальних людей (ЛГБТІ); від кого та чому (наприклад, із культурних, релігійних, економічних, політичних причин).
- Погрози фізичної розправи, загрози, що виникають у зв'язку з веденням бойових дій (наприклад, наявність мін, присутність і поведінка бойовиків, ведення бойових дій між збройними формуваннями (силами), напруженість у стосунках внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та місцевого населення).
- Форми та поширеність сексуального та заснованого на гендерній ознаці насилля (СГН), та сексуальної експлуатації та наруги (СЕН); основні виводки та особи, що наражаються на підвищений ризик.
- Вплив кризи на дітей (наприклад, вербування, зв'язок із озброєними групами, дитяча праця, експлуатація та розлучення сім'ї).
- Механізми координації захисту на національному рівні та можливості для залучення міжнародної гуманітарної спільноти.
- Можливості реагування учасників на місцевому, національному та міжнародному рівні, зокрема потреба в нарощуванні потенціалу.
- Фактичні та потенційні ролі учасників, наприклад, політичні (миротворчі) місії, урядові організації (установи), донори, країни-учасниці.

ПЛАНУВАННЯ ГУМАНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ

МЕТА

Пріоритети та бажані результати у сфері захисту необхідно визначати й досягати за секторами (кластерами) спільно з громадами, забезпечуючи їх повноцінну участь. Це сприяє зміцненню підходу, заснованого на дотриманні прав людини, розширює можливості громад, враховує вікові, гендерні та етнокультурні відмінності, гарантує прозоре реагування на зауваження та пропозиції спільноти і задіює додаткові функції, досвід і повноваження суб'єктів гуманітарної діяльності.

Дії

- Сформулювати стратегічні цілі ПГД з урахуванням першочергових проблем, визначених після проведення аналізу у сфері захисту, який включений в ОГП (зокрема чіткі цілі захисту).
- Сформулювати в ПГД способи реагування суб'єктів гуманітарної діяльності на конкретні проблеми захисту, визначені під час ОГП (наприклад, зниження ризику завдяки веденню правозахисної діяльності та взаємодії з особами, які вчинили злочин; зниження схильності до ризику; розширення можливостей громади протистояти ризикам і (або) коригувальні дії щодо ліквідації наслідків шляхом вжиття заходів захисту та інших послуг).
- Визначити проблеми захисту, які повинні вирішуватися спільно, і проблеми, вирішення яких покладається на координатора з гуманітарних питань, конкретних суб'єктів, що забезпечують захист/кластер з питань захисту та інших суб'єктів гуманітарної діяльності, а також інших учасників із негуманітарної сфери.
- Перекопатися, що керівництво кластера (сектора) приймає на себе зобов'язання, звітує за них і несе відповідальність за відведення захисту центральній ролі у своїх стратегіях, реалізуючи конкретні види діяльності, наприклад, посилюючи потенціал свого персоналу та партнерів, а також забезпечуючи конкретні результати для громад (наприклад, наявність поліпшеного доступу, гарантування безпеки, почуття власної гідності та (або) спільної участі).
- Забезпечити участь місцевих громад і тих суб'єктів гуманітарної діяльності, які максимально контактують (є близькими) з громадами у процесі програмного прийняття рішень і визначення пріоритетів, включно з розробкою ПГД і моніторингом, оцінкою та звітністю.
- Вивчити шляхи залучення (де це можливо) репрезентативної вибірки (за віком, статтю та етнокультурною різноманітністю) спільноти до визначення пріоритетів ПГД.
- Брати участь у визначенні пріоритетності відповідних ресурсів для механізмів захисту та підзвітності, а також програм захисту в якості міжсекторальних і життєво необхідних цілей у всіх планах кластера (сектора) і як окремої сфери втручання.
- Налагодити регулярний і систематичний діалог з донорами та ключовими учасниками (зокрема урядом, політичними суб'єктами, суб'єктами, що забезпечують безпеку, і міжнародними організаціями розвитку) щодо



важливості розробки та реалізації нейтральної та неупередженої програми відповідно до гуманітарних принципів.

- Привести ПГД у відповідність до ефективної та всебічної стратегії діяльності, пов'язаної із забезпеченням захисту, за участі цілого ряду зацікавлених сторін, зокрема місцевих урядів і недержавних збройних формувань (НДЗФ).
- Розробляти програми таким чином, щоб підвищити шанси прийняття довгострокових рішень, зокрема шляхом включення в національні плани розвитку, у тому числі Рамкової програми ООН із надання допомоги в цілях розвитку (ЮНДАФ)

НАДАННЯ ДОПОМОГИ ТА МОНІТОРИНГ

МЕТА

Здійснювати реалізацію програми та моніторинг спільно з громадами в порядку, який забезпечує повноцінний зворотний зв'язок та конструктивну участь, одночасно спрощуючи постійний аналіз ризиків у сфері захисту. Це впливає на діяльність в цілому і дозволяє вносити коригування у відповідні дії і подальше стратегічне планування.

Дії

- Зробити захист постійним пунктом порядку денного на засіданнях ГГК. Використовувати кластери з питань захисту або подібні організації там, де кластери відсутні, і (або) охоронні агентства та членів НПО ГГК для запрошення суб'єктів, що забезпечують захист, брати участь у регулярних інструктивних нарадах.
- Створити механізми для спільного та постійного аналізу ризиків, що виникають у сфері захисту, на основі моніторингу захисту, і переконатися, що гуманітарна допомога не створює (підсилює) ризики в сфері захисту або не завдає додаткової шкоди.
- Переконатися, що кластери (сектори) розроблюють культурно доречну та адаптивну у сфері захисту стратегію для двостороннього зв'язку з громадами шляхом, що уможлиблює доступ до інформації та безпосередньої взаємодії з низкою різних груп всередині громад.
- Переконатися, що поширення інформації охоплює, як мінімум, доступну та своєчасну інформацію про стратегії кластера (сектора), цільові критерії, географічний фокус, надані послуги та соціальні виплати, програмні зміни та зворотний зв'язок і механізми оскарження.
- Перекласти повідомлення на місцеві мови та передати їх за допомогою контекстно доцільних, адаптивних у сфері захисту методів та каналів, таких як персональні зустрічі, дошки оголошень, радіо, телебачення, мобільні телефони, електронна пошта, Інтернет, довідкові кол-центри та громадські форуми, за допомогою громадських соціальних працівників, релігійних лідерів, тренінгів та зустрічей з підвищення інформованості, соціальних груп та громадських центрів.

- Переконатися, що реальний та доступний зворотний зв'язок та механізми оскарження працюють, прив'язані до операційного контексту та переваг громад, які можуть належним чином розглянути скарги про
 - і) порушення закону (таке як сексуальна експлуатація та наруга) або встановлені правила (кодекси поведінки) та
 - іі) якість та доцільність гуманітарних програм.
- Формалізувати механізми зворотного зв'язку та оскарження через офіційну політику, яка визначає призначення та обмеження цих механізмів (наприклад, кроки, передбачені для обробки та надання відповіді на скарги, як розглядати доповіді (скарги) про захист від сексуальної експлуатації та наруги), вирішує питання конфіденційності та відмови від заходів помсти, регулярно оновлюється та призначає чіткі ролі та обов'язки (необхідно, щоб особи, задіяні в забезпеченні зворотного зв'язку, відрізнялися від осіб, які створюють і обслуговують механізми).
- Вивчити оригінальні способи, що надають репрезентативній вибірці (за віком, статтю та етнокультурною різноманітністю) громади можливість брати участь у моніторингу та оцінці результатів.
- Заповнити в наступних ОГП і ПГД будь-які програмні прогалини, що стосуються конкретних категорій населення, і забезпечити, щоб відповідні висновки з першої фази ПГД були враховані в подальшому.





Практичне керівництво для координаторів з гуманітарних питань та гуманітарних груп по країнах (ГГК) з підтримки та виконання своїх обов'язків щодо підзвітності перед потерпілим населенням (ППН) та його захисту протягом Циклу гуманітарної програми (ЦГП).