

Группа директоров по  
чрезвычайным ситуациям (ГДЧС)  
Межучрежденческого постоянного  
комитета ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ  
ДИРЕКТИВНАЯ ЗАПИСКА

# ЗАЩИТА ПОСТРАДАВШЕГО НАСЕЛЕНИЯ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПЕРЕД НИМ В РАМКАХ ЦИКЛА ГУМАНИТАРНОЙ ПРОГРАММЫ



# ЗАЩИТА ПОСТРАДАВШЕГО НАСЕЛЕНИЯ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПЕРЕД НИМ В РАМКАХ ЦИКЛА ГУМАНИТАРНОЙ ПРОГРАММЫ

**1** Почему нужно настоящее руководство? .....5

**2** Кто составляет его целевую аудиторию? .....12

**3** Каким образом системы подотчетности способны улучшить защиту? .....12

**4** Какие механизмы и действия требуются в течение всего Цикла гуманитарной программы для усиления подотчетности и улучшения защиты? .....12

# 1 ПОЧЕМУ НУЖНО НАСТОЯЩЕЕ РУКОВОДСТВО?

В этой записке изложены действия, которые следует предпринимать в течение всего цикла гуманитарной программы (ЦГП) для выполнения обязательств, связанных с Подотчетностью перед пострадавшим населением (ППН), и для обеспечения центральной роли защиты в гуманитарной помощи. В документе описаны основополагающая связь между системами подотчетности и защитой в рамках гуманитарной деятельности, механизмы подотчетности для каждого этапа ЦГП, которые необходимо создать, а также требующиеся действия на уровне страны. Все это послужит основой для надлежащего и эффективного составления программ, призванных улучшить результаты в сфере защиты местных сообществ, пострадавших в результате кризиса.

Зачастую действия, направленные на получение результатов в сфере защиты (или обеспечение центрального места мероприятий по защите в рамках гуманитарной помощи), и действия, призванные обеспечить полноценную

Эта предварительная директивная записка была разработана в 2015 году Группой директоров по чрезвычайным ситуациям МПК с целью предоставления практических рекомендаций координаторам по гуманитарным вопросам и гуманитарным страновым группам. Ее цель — обеспечить включение подотчетности перед пострадавшим населением (ППН) и его защиту в Цикл гуманитарной программы (ЦГП). Кроме того, она послужит ориентиром для работы секторов и кластеров, а также их членов. В 2016 году эта записка должна быть обновлена: в нее будет включена информация о практическом опыте применения данного документа, а соответствующие положения — внесены в политики и руководства, разрабатываемые в настоящее время МПК и Глобальным кластером по вопросам защиты.

Внесение замечаний и комментариев к записке, в частности, относительно ее применения на практике, приветствуется. Их следует направлять Глобальному кластеру по вопросам защиты ([gpc@unhcr.org](mailto:gpc@unhcr.org)) и Рабочей группе МПК по вопросам подотчетности перед пострадавшим населением и защиты от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств ([AAP/PSEA-TT@unhcr.org](mailto:AAP/PSEA-TT@unhcr.org)).



© УВКБ ООН / Ф. Коэлис

и эффективную подотчетность перед населением, совпадают. Эти цели нельзя назвать идентичными, тем не менее они тесно связаны. Их следует рассматривать как неотъемлемые, взаимодействующие и взаимодополняющие компоненты эффективной гуманитарной помощи. С учетом вышесказанного, а также для разработки целостного подхода и достижения указанных целей в данной записке изложены практические действия, которые необходимо предпринять. Особый акцент должен быть сделан на вовлеченности местного сообщества как основе для формирования адекватных механизмов подотчетности и ключевом элементе для определения приоритетов по обеспечению защиты и ответных реакций.

Эта предварительная директивная записка призвана дополнить Справочный модуль по циклу гуманитарной программы МПК (2015 г.), а также инструменты и руководства по широкому внедрению защиты, разработанные Глобальным кластером по вопросам защиты (ГКЗ). Широкое внедрение защиты — это использование принципов защиты и обеспечение эффективного доступа, безопасности и чувства собственного достоинства при оказании гуманитарной помощи. Подотчетность — один из четырех ключевых элементов широкого внедрения защиты наряду с участием и расширением возможностей, эффективным доступом, обеспечением безопасности и чувства собственного достоинства, а также избеганием нанесения вреда.

Эта предварительная записка будет пересмотрена и опубликована в обновленной версии с учетом практического опыта в 2016 году. Она представляет собой краткое дополнение к другим разрабатываемым в настоящее время политикам и руководствам, в том числе Руководству по стратегии защиты ГСГ и Политике защиты МПК, а также будет пересматриваться в дальнейших версиях. Применение настоящего руководства позволит усилить выполнение обязательств организаций МПК, связанных с ППН<sup>1</sup> и изложенных в Заявлении руководителей МПК от декабря 2013 г. о центральной роли защиты.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Вместе и отдельно организации МПК взяли на себя обязательство обеспечить подотчетность благодаря надлежащему управлению; обеспечению прозрачности; учету замечаний и комментариев, а также жалоб; совместному участию; разработке, контролю и оценке: <https://goo.gl/xiE3pV>.

<sup>2</sup> МПК, Заявление о центральной роли защиты в гуманитарной деятельности, декабрь 2013 г.: <https://goo.gl/V6Dz7I>

## 2 КТО СОСТАВЛЯЕТ ЕГО ЦЕЛЕВУЮ АУДИТОРИЮ?

Настоящее руководство предназначено для координаторов по гуманитарным вопросам и членов гуманитарных страновых групп (в том числе как ведущих учреждений кластера) и призвано помочь им в полном включении подотчетности и защиты в Цикл гуманитарной программы. Также оно должно послужить инструментом, направляющим отдельную и совместную работу секторов (кластеров).



© УВКБ ООН / Ф. Ной

### 3

## КАКИМ ОБРАЗОМ СИСТЕМЫ ПОДОТЧЕТНОСТИ СПОСОБНЫ УЛУЧШИТЬ ЗАЩИТУ?

Люди, пострадавшие в ситуациях конфликтов, массовых беспорядков и стихийных бедствий, практически всегда подвергаются высоким рискам насилия (физического, психологического и сексуального), нарушения прав, принуждения и эксплуатации. Возможности по защите отдельных лиц и сообществ, как и механизмы защиты на национальном уровне зачастую нарушаются или являются недостаточными, чтобы противостоять рискам для защиты, обусловленным постоянно появляющимися новыми угрозами.

Таким образом, ситуация в сфере защиты должна<sup>3</sup> учитываться в гуманитарной и правозащитной деятельности, в том числе при взаимодействии с государствами, на которые возложена главная ответственность по обеспечению защиты, и другими соответствующими участниками, включая негосударственные вооруженные формирования, у которых также есть обязательства по обеспечению защиты в вооруженном конфликте на подконтрольных им территориях. Результаты в сфере защиты можно максимально улучшить, если субъекты гуманитарной деятельности задействуют все свои взаимодополняющие, хотя и различные, полномочия, роли и обязательства.

Защита — это своего рода коллективная ответственность, которую нельзя возлагать только на непосредственных субъектов, «обеспечивающих защиту». Риски и нарушения в сфере защиты часто определяются такими характеристиками, как статус меньшинств, пол, сексуальная ориентация, возраст и прочие факторы этнокультурного многообразия. Таким образом, центральная роль защиты в гуманитарной деятельности требует, чтобы в самом начале кризиса субъекты гуманитарной деятельности совместно с сообществами определили лиц, подвергающихся высокому риску относительно защиты, виды и причины такого риска, а также проанализировали эти особенности с учетом внешних факторов, которые влияют на сам механизм защиты. Кроме того, данный под-

<sup>3</sup> Защиту можно определить как все виды деятельности, направленные на обеспечение полного соблюдения естественных прав всех лиц в соответствии с международным правом (международным гуманитарным правом, правами человека и нормами права, регулирующими положение беженцев), учитывая различия в возрасте, гендерной принадлежности, принадлежности к каким-либо меньшинствам или прочие признаки.

ход подразумевает выявление особых слабых мест, порождающих подобные риски, учета уникального опыта мужчин, женщин, девочек и мальчиков, таких групп, как пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, представители меньшинств и лица с отличающейся сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью.

Эти главные составляющие для анализа защиты также являются и компонентами эффективной системы подотчетности. Подотчетность предполагает ответственное использование власти в сочетании с эффективными и качественными программами, в которых признается достоинство местного сообщества, его правоспособность и возможность самоопределения.

Инвестиции в прямое и постоянное взаимодействие с местными сообществами играют ключевую роль как в усилении подотчетности, так и обеспечении результатов в сфере защиты. Это, в свою очередь, требует наличия прозрачной и постоянной двухсторонней связи, благодаря которой собирается и передается информация о выраженных рисках, потребностях, возможностях и стремлениях сообществ. Действия и подходы должны позволять местным сообществам конструктивно участвовать в принятии ключевых решений на всех этапах программы: оценки и анализа, планирования и проектирования, мобилизации ресурсов, реализации, мониторинга и пересмотра.

На практике это означает:

**Принять во внимание следующее:** Широкий круг представителей местного сообщества должен иметь возможность участвовать в процессе принятия решений во всеобщем и недискриминационном порядке, реально влияющем на предоставление гуманитарной помощи. Такого влияния можно добиться только благодаря участию субъектов гуманитарной деятельности в коммуникативных подходах, предполагающих наличие четкой и непосредственной обратной связи между теми, кто осуществляет разработку и контроль программы, и самими сообществами. Улучшения защиты можно добиться благодаря дифференциации рисков (потребностей) местного сообщества, что позволит оказывать более адресную помощь. Также при этом можно точнее определить основные факторы конфликта и тем самым улучшить защиту со стороны местного сообщества, избежав ущерба, который в противном случае может нанести гуманитарная деятельность.

**Дать объяснение:** Чтобы местные сообщества могли полноценно участвовать в принятии взвешенных решений, необходимо установить двухстороннюю связь. Диалог не может ограничиваться простым обменом информацией. Он должен вносить вклад в разработку, контроль и реализацию программы и постоянно согласовываться с различными фазами цикла программы. Двухсторонняя связь в равной степени необходима для определения влияния про-

граммы и ее уместности благодаря обратной связи с местным сообществом. Как только местное сообщество получает больше возможностей и непосредственно включается в процесс принятия решений, состояние дел в сфере защиты в целом улучшается.

**Нести ответственность:** Широкий круг представителей местного сообщества должен иметь возможность оценить и при необходимости изменить или санкционировать виды работы и решения субъектов гуманитарной деятельности. Таким образом, подотчетность подразумевает непосредственный опрос местного сообщества относительно качества гуманитарной деятельности, ее общедоступности и эффективности. Но чтобы получить истинные результаты, субъекты гуманитарной деятельности должны учитывать и реагировать на замечания и комментарии местных сообществ.

Применяя такой комплексный подход к подотчетности, субъекты гуманитарной деятельности получают больше возможностей:

- Для адаптации результатов в сфере защиты в соответствии с контекстом, тем самым избегая стандартных подходов и обобщений.
- Для предоставления возможностей местным сообществам как правообладателям, а не получателям помощи, для реализации их прав и соблюдения их обязанностей.
- Для признания социально отчуждённых членов местного сообщества и обеспечения им возможности быть представленными и активно участвовать в разработке и реализации программы.
- Для обеспечения равного и эффективного доступа девочек, мальчиков, женщин и мужчин любого возраста и разного происхождения к программам защиты и помощи.

В контексте ЦГП анализ защиты, в основу которого положен подход, направленный на защиту прав местного сообщества и подкрепленный комплексной системой подотчетности, должен помочь в разработке общей стратегии, в планировании соответствующих профилактических мер, мер реагирования и формирования необходимой среды субъектами, обеспечивающими защиту. Помимо этого, данный анализ должен повлиять на работу и предоставить информацию субъектам гуманитарной деятельности в других секторах, а также негуманитарным организациям, включая участников процесса установления мира и развития.

Это требует сильной приверженности ГСГ идее подотчетности, а также средств для подотчетности по данному обязательству в течение всего ЦГП: от оценки потребностей до обмена результатами и определения очередности потреб-



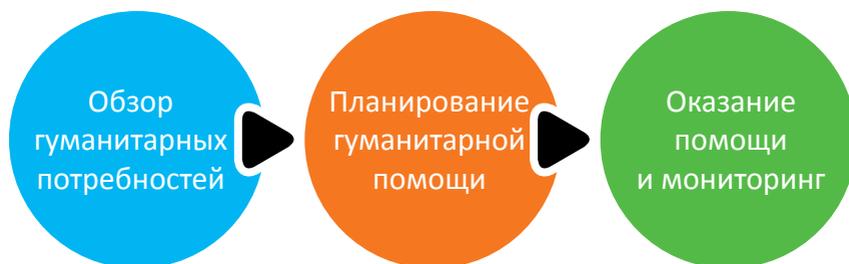
© УВКБ ООН / Б. Бэннон

ностей. Кроме того, наряду с обязательствами организаций МПК на международном уровне, члены ГСГ обязаны убедиться, что ППН занимает центральное место во всех планах работы персонала (не сводя результаты ППН к конкретной должности или отдельному лицу), а также что высшее руководство осуществляет надзор за ППН.

## 4

# КАКИЕ МЕХАНИЗМЫ И ДЕЙСТВИЯ НЕОБХОДИМЫ В ТЕЧЕНИЕ ВСЕГО ЦИКЛА ГУМАНИТАРНОЙ ПРОГРАММЫ ДЛЯ УСИЛЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ И УЛУЧШЕНИЯ ЗАЩИТЫ?

### Цикл гуманитарной программы



### ОБЗОР ГУМАНИТАРНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

#### ЦЕЛЬ

Ключевые риски в сфере защиты и потребности в ней определяются и анализируются с помощью опроса широкой репрезентативной выборки местного сообщества, которая обеспечивает полноценное участие представителей всех возрастов, полов и различных групп.

#### ДЕЙСТВИЯ

- Использовать на ключевых этапах коллективную оценку, в том числе в составе Совместной оценки потребностей, включающей систематическое выявление различных точек зрения, рисков и возможностей групп в пределах местных сообществ, пострадавших в результате кризиса, в том числе мужчин, женщин, девочек и мальчиков, таких групп, как пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, представители различных меньшинств, а также лица с отличающейся сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью; а также анализ и объединение результатов в ОГП (Обзоре гуманитарных потребностей) и ПГП (Плане гуманитарной помощи).
- Опираясь на заключение специалистов кластера (сектора) по вопросам защиты, убедиться, что обеспечение защиты играет важную роль в инструментах и процессах оценки потребностей на уровне страны и сектора (кластера), а результаты обнародуются в кластерах (секторах) для совместного анализа комплексных вопросов защиты.
- Убедиться, что защита и подотчетность включены в Совместную оценку потребностей и отображены в ОГП, в частности посредством охвата следующих вопросов и дополнительного более широкого анализа (включая анализ по принципу «не навреди» и анализ конфликтов) на основании ряда источников. Обратит внимание на то, что подробную оценку и анализ рисков для защиты должны выполнять субъекты, обеспечивающие защиту. Оценки потребностей в других кластерах (секторах) должны включать анализ рисков для защиты, которые могут возникнуть в ответ на соответствующее реагирование кластера (сектора). Этот перечень следует рассматривать вместе с Директивной запиской ОГП.
  - Нормативно-правовая (-ые) база (-ы) защиты и то, как (в какой степени) она (-и) применяется (-ются) на практике.
  - Движущие силы кризиса.
  - Движущие силы перемещения, тенденции и модели.
  - Существующее гражданское общество, организации по защите прав человека.
  - Существующие механизмы и возможности защиты на уровне сообществ.
  - Примеры насилия и нанесения вреда (включая то, что или кто их наносит или смягчает, и почему).

- Историческая, политическая и социальная динамика в пределах групп и между ними, включая социально отчужденные группы и социальные группы с повышенным риском, а также (в случаях перемещения) отношения между перемещенными лицами и местным населением и то, как такая динамика влияет на кризис и риски в сфере защиты.
- Конкретные группы с повышенным риском дискриминации (например, этнические и религиозные меньшинства, лица с ограниченными возможностями, пожилые люди; сообщество лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендерных и интерсексуальных людей (ЛГБТИ); кем и почему (например, по культурным, религиозным, экономическим и политическим причинам).
- Угрозы физической расправы, угрозы, возникающие в связи с ведением боевых действий (например, наличие мин, присутствие и поведение боевиков, ведение боевых действий между вооруженными формированиями (силами), противоречия между внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) и местным населением).
- Формы и распространенность сексуального и гендерного насилия (СГН), а также сексуальной эксплуатации и надругательств (СЭН); основные виновные лица и лица, подвергающиеся повышенному риску.
- Влияние кризиса на детей (например, вербовка, связь с вооруженными формированиями, детский труд, эксплуатация и разлука с семьей).
- Механизмы координирования действий по защите на национальном уровне и возможность привлечения международного гуманитарного сообщества.
- Возможности реагирования участников на местном, национальном и международном уровне, в том числе потребность в наращивании потенциала.
- Фактические и потенциальные роли участников, например, политические (миротворческие) миссии, правительственные организации (учреждения), доноры, страны-участницы.

## ПЛАНИРОВАНИЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОМОЩИ

### ЦЕЛЬ

Приоритеты и желаемые результаты в сфере защиты необходимо определять и достигать по секторам (кластерам) совместно с сообществами, обеспечивая

их полноценное участие. Это способствует укреплению подхода, основанного на соблюдении прав человека, предоставляет возможности сообществам, учитывает возрастные, гендерные и этнокультурные различия, гарантирует прозрачное реагирование на замечания и предложения сообщества и задействует дополнительные функции, опыт и полномочия субъектов гуманитарной деятельности.

### ДЕЙСТВИЯ

- Сформировать стратегические цели ПГП с учетом первоочередных проблем, определенных после проведения анализа в сфере защиты, который включен в ОГП (в том числе четкие цели защиты).
- Сформулировать в ПГП способы реагирования субъектов гуманитарной деятельности на конкретные проблемы защиты, определенные во время ОГП (например, снижение риска благодаря ведению правозащитной деятельности и взаимодействию с лицами, совершившими преступление; снижение подверженности риску; расширение возможностей сообщества противостоять рискам и (или) корректирующие действия по ликвидации последствий с целью обеспечения защиты и прочие услуги).
- Определить проблемы защиты, которые должны решаться совместно, и проблемы, решение которых возлагается на координатора по гуманитарным вопросам, конкретных субъектов, обеспечивающих защиту / кластер по вопросам защиты и прочих субъектов гуманитарной деятельности, а также других участников из негуманитарной сферы.
- Убедиться, что руководство кластера (сектора) принимает на себя обязательства, отчитывается за них и несет ответственность за отведение защите главной роли в своих стратегиях, реализуя конкретные виды деятельности, например, усиливая потенциал своего персонала и партнеров, а также обеспечивая конкретные результаты для сообществ (например, наличие улучшенного доступа, гарантирование безопасности, чувства собственного достоинства и (или) совместного участия).
- Обеспечить участие местных сообществ и тех субъектов гуманитарной деятельности, которые максимально контактируют (близки) с сообществами в процессе программного принятия решений и определения приоритетов, включая разработку ПГП и мониторинг, оценку и отчетность.
- Изучить пути привлечения (по мере возможности) репрезентативной выборки (по возрасту, полу и этнокультурному разнообразию) сообщества к определению приоритетов ПГП.



- Участвовать в определении приоритетности соответствующих ресурсов для механизмов защиты и подотчетности, а также программ защиты в качестве межсекторальных и жизненно необходимых целей во всех планах кластера (сектора) и как отдельной сферы вмешательства.
- Наладить регулярный и систематический диалог с донорами и ключевыми участниками (в том числе правительством, политическими субъектами, субъектами, обеспечивающими безопасность, и организациями международного развития) относительно важности разработки и реализации нейтральной и беспристрастной программы в соответствии с гуманитарными принципами.
- Привести ПГП в соответствие с эффективной и всесторонней стратегией деятельности, связанной с обеспечением защиты, при участии целого ряда заинтересованных лиц, в том числе местных правительств и негосударственных вооруженных формирований (НГВФ);
- Разрабатывать программы таким образом, чтобы повысить шансы принятия долгосрочных решений, в том числе путем включения в национальные планы развития, в том числе Рамочной программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ).

## ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ И МОНИТОРИНГ

### ЦЕЛЬ

Осуществлять реализацию программы и мониторинг совместно с сообществами в порядке, который обеспечивает полноценную обратную связь и конструктивное участие, одновременно упрощая постоянный анализ рисков в сфере защиты. Это влияет на деятельность в целом и позволяет вносить корректировки в ответные действия и дальнейшее стратегическое планирование.

### ДЕЙСТВИЯ

- Сделать защиту постоянным пунктом повестки дня на заседаниях ГСГ. Использовать кластеры по вопросам защиты или подобные организации там, где кластеры отсутствуют, и (или) охранные агентства и членов НПО ГСГ для приглашения субъектов, обеспечивающих защиту, участвовать в регулярных инструктивных совещаниях.
- Создать механизмы для коллективного и текущего анализа возникающих рисков в сфере защиты на основе мониторинга защиты и убедиться, что гуманитарная помощь не создает (усиливает) риски в сфере защиты или не причиняет дополнительный вред.
- Убедиться, что кластеры (сектора) реализуют стратегию, уместную в культурном плане и требующую особого отношения к защите, для двусторонней связи с сообществами в порядке, который обеспечивает доступ к информации и прямое взаимодействие различных групп в пределах сообществ или с ними.
- Убедиться, что распространение информации предусматривает, как минимум, доступную и своевременную информацию о стратегиях кластера (сектора), критериях выбора цели, географической направленности, предоставленных услугах и правах, программных изменениях, механизмах обратной связи и подачи жалоб населения.
- Перевести сообщения на местные языки и передать их, используя методы и каналы, уместные в определенных контекстах и требующие особого отношения к защите, такие как: личные встречи, доски объявлений, радио, телевидение, мобильная телефония, электронная почта, интернет, колл-центры и общественные форумы, с помощью сотрудников по работе с общественностью, религиозных деятелей, обучающихся и информационно-разъяснительных занятий, социальных групп и общинных центров.

- Обеспечить наличие видимых и доступных механизмов обратной связи и подачи жалоб, созданных с учетом рабочей обстановки и предпочтений местных сообществ, которые могут надлежащим образом рассматривать жалобы о
  - i) случаях нарушения закона (например, сексуальной эксплуатации и надругательствах) или установленных правил (норм) поведения; и
  - ii) качестве и уместности гуманитарных программ.
- Легализовать механизмы обратной связи и подачи жалоб с помощью официальной политики, которая определяет цель и ограничения механизмов (например, этапы обработки и реагирования на жалобы, способы рассмотрения отчетов/жалоб о защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств), оговаривает вопросы конфиденциальности и отсутствия ответных действий, регулярно обновляется и закрепляет четкие роли и обязанности (необходимо, чтобы лица, задействованные в обеспечении обратной связи, отличались от лиц, которые создают и обслуживают механизмы).
- Изучить оригинальные способы, позволяющие репрезентативной выборке (по возрасту, полу и этнокультурному разнообразию) сообщества участвовать в мониторинге и оценке результатов.
- Заполнить в следующих ОГП и ПГП любые программные недоработки, касающиеся конкретных категорий населения, и обеспечить, чтобы соответствующие выводы из первой фазы ПГП были учтены в дальнейшем.





Практическое руководство для координаторов по гуманитарным вопросам и гуманитарных страновых групп (ГСГ) по соблюдению и выполнению взятых обязательств в связи с подотчетностью перед пострадавшим населением (ППН) и его защитой в течение всего Цикла гуманитарной программы (ЦГП).