

Группа директоров по  
чрезвычайным ситуациям  
Межучрежденческого постоянного  
комитета **ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ  
РУКОВОДЯЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**



# **ЗАЩИТА ПОСТРАДАВШЕГО НАСЕЛЕНИЯ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПЕРЕД НИМ В РАМКАХ ЦИКЛА ГУМАНИТАРНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**



# ЗАЩИТА ПОСТРАДАВШЕГО НАСЕЛЕНИЯ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ ПЕРЕД НИМ В РАМКАХ ЦИКЛА ГУМАНИТАРНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Почему нужны эти руководящие положения?.....5

Кто составляет их целевую аудиторию? .....7

Каким образом системы подотчетности способны улучшить защиту?.....8

Какие механизмы действия требуются в течение всего Цикла гуманитарного планирования для усиления подотчетности и улучшения защиты?.....12

# 1 ПОЧЕМУ НУЖНЫ ЭТИ РУКОВОДЯЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ?

В этих положениях изложены действия, которые следует предпринимать в течение всего цикла гуманитарного планирования (ЦГП) для выполнения обязательств, связанных с подотчетностью перед пострадавшим населением (ППН), и для обеспечения центральной роли защиты в гуманитарном реагировании. В документе представлена основополагающая связь между системами подотчетности и защитой в рамках гуманитарной деятельности. Также описаны механизмы подотчетности, которые должны быть внедрены на каждом этапе ЦГП, вместе с действиями, которые необходимо предпринять 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 внедрения принципов защиты во все виды программ в рамках гуманитарного реагирования) и действия, призванные обеспечить полноценную и эффективную подотчетность перед населением, совпадают.

Эти предварительные руководящие положения были разработаны в 2015 г. Группой директоров по чрезвычайным ситуациям Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК) с целью предоставления практических рекомендаций гуманитарным координаторам и Гуманитарным страновым группам. Их цель — обеспечить включение подотчетности перед пострадавшим населением (ППН) и его защиту в Цикл гуманитарного планирования (ЦГП). Кроме того, они послужат ориентиром для работы секторов и кластеров, а также их членов. В 2016 году эти положения должны быть обновлены: в них 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 положениям, в частности к их применению 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 надругательств ([AAP/PSEA-TT@unhcr.org](mailto:AAP/PSEA-TT@unhcr.org)).

© УВКБ ООН / Е. Малолетка



Эти цели нельзя назвать идентичными, тем не менее они тесно связаны. Их следует рассматривать как неотъемлемые, взаимодействующие и взаимодополняющие компоненты эффективного гуманитарного реагирования. С учетом вышесказанного, а также для разработки целостного подхода в данных руководящих положениях изложены практические действия, которые необходимо предпринять для достижения указанных целей. 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 ответного реагирования.

Эти предварительные руководящие положения призваны 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). Внедрение принципов защиты во все виды программ — это использование принципов защиты и обеспечение эффективного доступа, безопасности и чувства собственного достоинства при оказании гуманитарной помощи. Подотчетность — один из четырех ключевых элементов внедрения принципов защиты во все виды программ наряду с участием и расширением возможностей, эффективным доступом, обеспечением безопасности и чувства собственного достоинства, а также избежание нанесения вреда.

Эти предварительные руководящие положения будут пересмотрены и опубликованы в обновленной версии с учетом практического опыта в 2016 году. Они представляют собой краткое дополнение к другим разрабатываемым в настоящее время политикам и руководствам, в том числе Руководству по стратегии защиты Гуманитарных страновых групп и Политике защиты МПК, а также будут пересматриваться в дальнейших версиях. Применение данных руководящих положений позволит усилить выполнение обязательств членами МПК, связанных с подотчетностью перед пострадавшим населением (ПНН)<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 членами 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 ИХ ЦЕЛЕВУЮ АУДИТОРИЮ?

Настоящие руководящие положения предназначены для гуманитарных координаторов и членов Гуманитарных страновых групп (в том числе, и в качестве ведущих учреждений кластеров) и призваны помочь им в полном включении подотчетности и защиты в Цикл гуманитарного планирования. Также они должны послужить инструментом, направляющим как отдельную, так и совместную работу секторов (кластеров).



© УВКБ ООН / И. Зимова

### 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. Способности по защите на индивидуальном уровне и на уровне 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 многообразия. Таким образом, центральная роль защиты в гуманитарной деятельности требует, чтобы в самом начале кризиса субъекты гуманитарной деятельности совместно с общинами определили группы подверженные высокому риску в сфере защиты, выявить виды и причины такого риска, а также проанализировали эти особенности с учетом

внешних факторов, которые влияют на сам механизм защиты. Кроме того, данный подход подразумевает выявление особых слабых мест, порождающих подобные риски, учет уникального опыта мужчин, женщин, девочек и мальчиков, таких групп, как пожилые люди, люди с ограниченными возможностями, ЛГБТИ и другие группы.

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 местной общины, ее правоспособность и возможность самоопределения.

Вклад в прямое и постоянное взаимодействие с местными общинами играет 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 общин. Действия и подходы должны позволять местным сообществам содержательно 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 гуманитарного реагирования. Такого влияния можно добиться только когда гуманитарные организации используют коммуникативные подходы, предполагающих наличие четкой и непосредственной обратной связи между теми, кто осуществляет разработку и контроль программы, и самими общинами. Улучшения защиты можно добиться благодаря дифференциации рисков (потребностей) местной общины, что позволит оказывать более адресную помощь. Также при этом можно точнее определить основные факторы конфликта и тем самым улучшить защиту со стороны местной общины, избежав ущерба, который в противном случае может нанести гуманитарная деятельность.

<sup>3</sup>Защиту можно определить как все виды деятельности, направленные на обеспечение полного соблюдения неотъемлемых 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.

**Дать объяснение:** Чтобы местные общины 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 планирования. Двухсторонняя связь в равной степени необходима для определения влияния программы и ее уместности благодаря обратной связи с местной общиной. Как только местная община 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 местной общины 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 общин.

Применяя такой комплексный подход к подотчетности, гуманитарные организации смогут лучше:

- Адаптировать результаты в сфере защиты в соответствии с контекстом, тем самым избегая стандартных подходов и обобщений.
- Способствовать укреплению общин как правообладателей, а не получателей помощи, для реализации их прав и соблюдения их обязанностей.
- Признавать маргинализированных членов местной общины и обеспечивать им возможности быть представленными и активно участвовать в разработке и реализации программы.
- Обеспечить равный и эффективный доступ девочек, мальчиков, женщин и мужчин любого возраста и разного происхождения к программам защиты и помощи.

В контексте Цикла гуманитарного планирования анализ защиты, в основу которого положен подход, направленный на защиту прав местной общины 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.



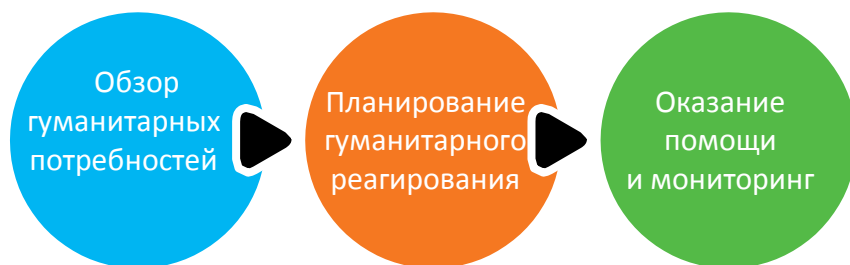
© НПО «Пролиска»/ Е. Каплин

Это требует сильной приверженности Гуманитарной страновой группы идее подотчетности, а также средств для подотчетности по данному обязательству в течение всего Цикла гуманитарного планирования: от оценки потребностей до обмена результатами и определения очередности потребностей. Кроме того, наряду с обязательствами организаций МПК на международном уровне, члены гуманитарной группы страны обязаны убедиться, что подотчетность перед пострадавшим населением (ПНН) занимает центральное место во всех планах работы персонала (не сводя результаты ПНН к конкретной должности или отдельному лицу), а также что высшее руководство осуществляет надзор за подотчетностью перед пострадавшим населением.

## 4

# Какие механизмы действия требуются в течение всего Цикла гуманитарного планирования для усиления подотчетности и улучшения защиты?

### Цикл гуманитарного планирования



### ОБЗОР ГУМАНИТАРНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

#### ЦЕЛЬ

Ключевые риски в сфере защиты и потребности в ней определяются и анализируются с помощью участия широкого и репрезентативного круга сообщества чтобы таким образом, обеспечивать полноценное участие различных возрастных, гендерных и других групп.

### ДЕЙСТВИЯ

- Использовать на ключевых этапах оценки при участии общин, в том числе в составе Совместной оценки потребностей, включающей систематическое выявление различных точек зрения, рисков и возможностей групп в пределах общин, пострадавших в результате кризиса, в том числе мужчин, женщин, девочек и мальчиков, таких групп, как пожилые люди, люди с инвалидностью, ЛГБТИ и других групп; а также анализ и объединение результатов в Обзоре гуманитарных потребностей (ОГП) и Плана гуманитарного реагирования (ПГР).
- 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 Обзоре гуманитарных потребностей, 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 возникать в ответ на реагирование кластера (сектора). Этот перечень следует рассматривать вместе с Руководящими положениями Обзора гуманитарных потребностей ОГП.
  - Нормативно-правовая (-ые) база (-ы) защиты и то, как и в какой степени она (-и) применяется (-ются) на практике.
  - Движущие силы кризиса.
  - Движущие силы перемещения, тенденции и модели.
  - Существующее гражданское общество, правозащитные организации.
  - 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 маргинализированные 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; лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы (ЛГБТИ); кто дискриминирует 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 комбатантов, ведение боевых действий между вооруженными формированиями (силами), противоречия между внутренне перемещенными лицами (ВПЛ) и местным населением).

– Формы и распространенность сексуального и гендерно обусловленного насилия (СГН), а также сексуальной эксплуатации и надругательств (СЭН); основные виновники 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 развитии потенциала.

- Фактические и потенциальные роли таких акторов, как например, политические и миротворческие миссии, правительственные организации и учреждения, доноры, страны-участницы.

## ПЛАНИРОВАНИЕ ГУМАНИТАРНОГО РЕАГИРОВАНИЯ

### ЦЕЛЬ

Приоритеты и желаемые результаты в сфере защиты определяют и достигают совместно в рамках секторов (кластеров) вместе с общинами, обеспечивая их полноценное участие. Это способствует укреплению подхода, основанного на соблюдении прав человека, предоставляет возможности общинам, учитывает возрастные, гендерные и другие различия, гарантирует прозрачное реагирование на замечания и предложения общины и задействует дополнительные функции, опыт и полномочия субъектов гуманитарной деятельности.

### ДЕЙСТВИЯ

- Сформировать стратегические цели Плана гуманитарного реагирования (ПГР) с учетом первоочередных проблем, определенных после проведения анализа в сфере защиты, который включен в Обзор гуманитарных потребностей (ОГП) (в том числе четкие цели защиты).
- Сформулировать в Плана гуманитарного реагирования способы реагирования гуманитарных организаций на конкретные проблемы защиты, определенные во время Обзора гуманитарных потребностей (например, снижение риска благодаря ведению правозащитной деятельности и взаимодействию с лицами, совершившими преступление; снижение незащищенности; расширение возможностей сообщества противостоять рискам и (или) корректирующие действия по преодолению последствий, обеспечивая защиту и предоставляя прочие услуги).
- Определить проблемы защиты, которые должны решаться совместно, и проблемы, решение которых возлагается на гуманитарного координатора, 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 общин (например, наличие улучшенного доступа, гарантирование безопасности, чувства собственного достоинства и (или) совместного участия).
- Обеспечить участие местных общин и тех субъектов гуманитарной деятельности, которые максимально контактируют (близки) с общинами в процессе программного принятия решений и определения приоритетов, включая разработку Плана гуманитарного реагирования, мониторинг, оценку и отчетность.
- Изучить пути привлечения (по мере возможности) репрезентативного круга общины (по возрасту, полу и прочим факторам многообразия) к определению приоритетов Плана гуманитарного реагирования.
- 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 реагирования.





- 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 План гуманитарного реагирования 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.
- Разрабатывать программы таким образом, чтобы повысить шансы принятия долгосрочных решений 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 общинами в порядке, который обеспечивает полноценную обратную связь и содержательное 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 Гуманитарной группы страны. Использовать кластеры по вопросам защиты или подобные организации там, где кластеры отсутствуют, и (или) агентства, которые работают в сфере защиты и членов НПО Гуманитарной группы страны 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) внедряют уместную в данном культурном контексте и чувствительную к рискам в сфере защиты стратегию для двусторонней связи с общинами в порядке, который обеспечивает доступ к информации и прямое взаимодействие различных групп в пределах общин 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 выплатах, программных изменениях, механизмах обратной связи и рассмотрении жалоб.
- Перевести сообщения на местные языки и распространять их с помощью адаптивных методов в сфере защиты и уместных в данном контексте каналов, таких как: личные встречи, доски объявлений, радио, телевидение, мобильная связь, электронная почта, интернет, колл-центры и общественные форумы, с помощью социальных работников, религиозных деятелей, обучающих и информационно-разъяснительных занятий, социальных групп и общественных центров.

- Обеспечить наличие видимых и доступных механизмов обратной связи и подачи жалоб, созданных с учетом рабочей обстановки и предпочтений местных общин, 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.
- Формализовать механизмы обратной связи и рассмотрения жалоб с помощью официальной политики, которая определяет цель и ограничения механизмов (например, этапы обработки и реагирования на жалобы, способы рассмотрения жалоб о защите от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств), оговаривает вопросы конфиденциальности и защиты от мести, 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 разным представителям общины (с учетом возрастных, гендерных и других факторов разнообразия) участвовать в мониторинге и оценке результатов.
- Заполнить в следующем Обзоре гуманитарных потребностей и Плана гуманитарного реагирования любые программные недоработки, касающиеся конкретных категорий населения, и обеспечить, чтобы соответствующие выводы из первой фазы Плана гуманитарного реагирования были учтены в дальнейшем.





Практическое руководство для гуманитарных координаторов и Гуманитарных групп по странам по соблюдению и выполнению взятых обязательств в связи с подотчетностью перед пострадавшим населением и его защитой в течение всего Цикла гуманитарного планирования.