



Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Справочник по чрезвычайным ситуациям

Второе издание



Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Справочник по чрезвычайным ситуациям

Второе издание август 1999 года



Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Справочник по чрезвычайным ситуациям

Перевод и публикация русской версии второго издания Справочника по чрезвычайным ситуациям стали возможными благодаря щедрой финансовой поддержке “Ниппон фаундейшн”

Второе издание, август 1999 года

Как пользоваться Справочником



Пользуясь содержанием, легко сразу же отыскать нужную главу. Отдельные темы можно найти с помощью индекса. Ниже представлена структура Справочника.

Раздел I

содержит сведения о мандате Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), а также о целях и принципах реагирования в чрезвычайных ситуациях.

Раздел II

посвящен проблемам управления в чрезвычайных ситуациях.

Раздел III

охватывает наиболее сложные, жизненно важные сферы деятельности в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, такие как здравоохранение, обеспечение продовольствием, санитария и водоснабжение, а также основные направления работы на местах, необходимые для осуществления операций, в том числе материально-техническое обеспечение, услуги на уровне общин и регистрацию беженцев. Главы этого раздела начинаются с резюме их содержания, что удобно для тех читателей, которым, возможно, не требуется полное и детальное изложение материала, содержащегося в той или иной главе, а нужно лишь ознакомиться с основными положениями соответствующей темы.

Раздел IV

содержит основные принципы и рекомендации для проведения операций на местах, в первую очередь в отношении работы администрации и подбора персонала.

Дополнения

включают *Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях* УВКБ ООН, где перечисляются средства и ресурсы, которые можно развернуть и задействовать немедленно, а также указывается, как и когда это следует сделать. В дополнениях имеется также справочная таблица, в которой сведены воедино стандарты, показатели и полезные данные, содержащиеся в Справочнике.

К *Каталогу средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях* прилагается справочный указатель *Контрольный перечень для администратора по чрезвычайным ситуациям*, в котором приводятся многие важные формы — бланки учета УВКБ ООН, а также упоминаемые в данном Справочнике регламентирующие документы и директивы, которые необходимы администратору при создании нового отделения. Другое справочное пособие — *Руководство УВКБ ООН* — остается в силе, однако глава 4 *Руководства*, где речь идет об управлении программами и проектами, подлежит обновлению и будет, соответственно, заменена *Руководством по системе управления операциями на местах*.

Любая часть настоящего Справочника может быть воспроизведена или использована при условии ссылки на источник.



Справочник по чрезвычайным ситуациям

■ Содержание

Раздел	Глава	Страница
	I Как пользоваться Справочником	III
	II Содержание	V
	III Введение	VI
	IV Сокращения	IX
	V Задачи и цели УВКБ ООН	X
I. Принципы УВКБ ООН	1 Цель и принципы реагирования	2
	2 Защита	10
II. Управление в чрезвычайной ситуации	3 Управление в чрезвычайной ситуации	26
	4 Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств	34
	5 Первоначальная оценка, незамедлительное реагирование	40
	6 Планирование операций	48
	7 Координация и организация на уровне лагеря	56
	8 Механизмы осуществления	66
	9 Внешние сношения	82
III. Сферы деятельности	10 Услуги и образование на уровне общины	96
	11 Оценка численности и регистрация беженцев	120
	12 Выбор места, планировка и жилье	134
	13 Распределение товаров	150
	14 Здоровье	156
	15 Продовольствие и питание	188
	16 Вода	214
	17 Санитария среды обитания	234
	18 Снабжение и транспорт	254
	19 Добровольная репатриация	280
IV. Поддержка деятельности	20 Управление, персонал и финансы	298
	21 Связь	318
	22 Преодоление стресса	326
	23 Безопасность персонала	332
	24 Работа с военными	342
V. Дополнения	1 Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях	348
	2 Справочные таблицы	374
	3 Меморандумы о взаимопонимании	384
	4 Глоссарий	406
	5 Индекс	408

Введение



На протяжении последнего десятилетия в число главных приоритетов деятельности УВКБ ООН входили поддержание готовности эффективно реагировать и умение действовать в чрезвычайных ситуациях. В 1991 году, во время моего первого выезда на места в качестве Верховного комиссара, я стала свидетелем внезапного и трагического исхода в Турцию и Исламскую Республику Иран сотен тысяч курдских беженцев, покинувших родные дома в Ираке. С тех пор Управлению не раз приходилось действовать в условиях перемещения больших масс людей.

Эти кризисы, ставшие источником страданий и лишений для множества людей, потребовали от нашего Управления огромных усилий и заставили разработать механизм эффективного и быстрого реагирования. Мы подготовили собственный периодически обновляемый кадровый резерв, что дало возможность развертывать персонал УВКБ ООН в течение 72 часов. Были также заключены соглашения с другими организациями о быстром развертывании, в случае необходимости, и их персонала. Мы создали и ввели в действие систему подготовки кадров, а также разработали конкретные методы и порядок управления для поддержания нашей готовности быстро и эффективно реагировать на чрезвычайные ситуации. Для экстренного удовлетворения потребностей в гуманитарной области был создан централизованный резерв товаров и материалов, включающий полученные от государств наборы предметов гуманитарной помощи.

Направив с 1992 года более 300 миссий в разные части мира, Управление располагает сейчас устойчивой моделью реагирования в чрезвычайных ситуациях, и таким достижением мы вправе гордиться. Несомненно, эта модель подвергнется дальнейшим изменениям при возникновении новых тяжелых ситуаций, связанных с перемещением людей. Данная модель уже отходит от нашей практики реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации начала 90-х годов. Вспыхивающие сейчас в разных местах кризисы зачастую не столь масштабны и глобальны. Конфликты, как правило, носят внутренний характер и более локализованы, хотя участие внешних сил продолжает играть важную роль. Те, кто вынужден оставить свой дом, а также оказывающие им помощь работники гуманитарных организаций все чаще становятся объектом нападений воюющих сторон. К позитивным моментам следует отнести тот факт, что более совершенные средства связи повысили наши оперативные возможности даже в некоторых отдаленных районах. Кроме того, УВКБ ООН действует на основе заключенных в последнее время соглашений о сотрудничестве с другими гуманитарными организациями и даже с государственными учреждениями, в том числе с вооруженными силами.

Настоящий Справочник, пересмотренный и обновленный, содержит полезные ориентиры и рекомендации именно сейчас, когда нашему Управлению по-прежнему приходится иметь дело с новыми, быстро возникающими и все более опасными по характеру перемещениями населения. В нем подчеркивается значение заблаговременного планирования, равно как и планирования на каждом этапе кризисной ситуации. Основное внимание в нем сосредоточено на установлении приоритетов при координации действий в процессе планирования на случай непредвиденных обстоятельств и оперативного планирования. Содержится также важная информация, касающаяся обеспечения безопасности персонала и работы с военными, а также раздел, посвященный проблеме преодоления стрессов на индивидуальном уровне.

В этом издании также нашли отражение достижения и опыт действующего на местах персонала и специалистов как самого Управления, так и организаций-партнеров за 17 лет, прошедших со времени выхода первого Справочника УВКБ ООН. Я хотела бы с признательностью отметить, что это — достойный подражания образец подлинно коллективных усилий.

Данный Справочник поможет коллегам справиться со стоящими перед нами сложными проблемами в условиях, когда меняется сам характер чрезвычайных ситуаций. Он призван напомнить, что преодоление кризисов, связанных с перемещением населения, требует тщательной подготовки и умелого управления, с тем чтобы могли в полной мере проявиться уникальные возможности и потенциал различных групп и организаций. Перед лицом этих новых проблем надо стремиться максимально гибко и творчески применять модель реагирования, которую ценой стольких усилий выработало наше Управление.



СОКРАЩЕНИЯ

Организации и органы

ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГВРРГО	Группа военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны УКГВ
ДОПМ	Департамент по операциям по поддержанию мира
МККК	Международный комитет Красного Креста
МОТ	Международная организация труда
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет ООН
МПП	Мировая продовольственная программа
МФОКК	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
ОАЕ	Организация африканского единства
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций

Другие сокращения

МВ	меморандумы о взаимопонимании
НПО	неправительственная организация
СО	ситуационный отчет
УДЛ	уполномоченное должностное лицо
ВПЛ	внутренне перемещенные лица
ГИС	Географическая информационная система

Задачи и цели УВКБ ООН



Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) — организация системы ООН, ведающая делами беженцев, — уполномочено мандатом ООН играть ведущую роль в международных действиях по защите беженцев во всем мире и решению их проблем, а также координировать деятельность в этой области.

Цель УВКБ ООН состоит прежде всего в защите прав и обеспечении благополучия беженцев. Оно добивается того, чтобы каждый человек мог воспользоваться своим правом искать убежище и получить безопасное пристанище в другом государстве, а также правом добровольно вернуться домой. Помогая беженцам возвратиться на родину либо обосноваться в другой стране, УВКБ ООН стремится к долговременному решению их проблем.

Руководством в деятельности УВКБ ООН являются Устав, Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года. Принципиальную основу гуманитарной деятельности УВКБ ООН составляют нормы международного права, касающиеся беженцев (иногда именуемые “беженским правом”).

Исполнительный комитет УВКБ ООН и Генеральная Ассамблея ООН санкционировали также участие Управления в решении проблем других групп. В их число входят лица без гражданства (апатриды) или те, чье гражданство является спорным, а в определенных обстоятельствах — и внутренне перемещенные лица.

УВКБ ООН стремится свести к минимуму ситуации, вызывающие насильственное перемещение людей, поощряя государства и другие структуры к созданию условий, обеспечивающих защиту прав человека и мирное разрешение спорных вопросов. С этой же целью УВКБ ООН активно стремится обеспечить реинтеграцию беженцев, возвращающихся в страну своего происхождения, и тем самым предотвратить повторное возникновение ситуаций, вызывающих исход беженцев.

УВКБ ООН предоставляет защиту и помощь беженцам и другим лицам совершенно беспристрастно, исходя из нужд людей, независимо от их расы, религиозной принадлежности, политических убеждений и пола. Во всей своей деятельности УВКБ ООН уделяет особое внимание потребностям детей и стремится обеспечить равноправие женщин и девочек.

В усилиях по защите беженцев и содействию в решении их проблем УВКБ ООН сотрудничает на началах партнерства с правительствами, региональными, международными и неправительственными организациями. УВКБ ООН придерживается принципа широкого привлечения к этой деятельности (принцип участия) тех, кому оно помогает, советуясь с беженцами при принятии решений, затрагивающих их жизнь.

В силу характера своей деятельности в интересах беженцев и перемещенных лиц УВКБ ООН содействует достижению целей и соблюдению принципов Устава ООН: поддержание международного мира и безопасности; развитие дружественных отношений между всеми народами и поощрение уважения прав человека и основных свобод.

1

Цель и принципы реагирования



■ СОДЕРЖАНИЕ	Пункты	Стр.
Определение и цель	1—5	4
Определение чрезвычайной ситуации		
Цель		
Ответственность	6—16	4—5
Государства и УВКБ ООН		
Организации системы ООН		
Неправительственные организации		
Другие организации		
Беженцы		
Определение обязанностей		
Принципы реагирования	17—38	5—8
Введение		
Нужных людей — в нужное место и в нужное время		
Обеспечить принятие именно тех мер, которые необходимы		
Привлекать к работе самих беженцев и помогать им достигать самообеспеченности		
Не решать проблемы изолированно		
Искать долговременные решения		
Отслеживать результаты и оценивать эффективность реагирования		

Определение и цель

1. Большинство операций УВКБ ООН начинаются в связи с возникновением чрезвычайной ситуации, вызванной внезапным притоком беженцев¹. Это находит отражение в организации и порядке действий УВКБ ООН; значительная часть обычной работы Управления — это фактически реагирование на чрезвычайную ситуацию. Однако бывают ситуации, которые нельзя расценивать иначе как исключительные. В настоящем Справочнике речь идет о том, что необходимо делать в таких ситуациях.

Определение чрезвычайной ситуации

2. Критерием при этом служит степень остроты положения. Исходя из целей УВКБ ООН и данного Справочника можно дать следующее определение чрезвычайной ситуации с беженцами:

любая ситуация, при которой жизнь или благополучие беженцев могут подвергнуться опасности, если не предпринять срочных и необходимых действий, и которая требует чрезвычайных и исключительных мер.

3. Однако важно не столько само определение, сколько способность вовремя распознать приближение ситуации, при которой для защиты жизни и благополучия беженцев потребуются чрезвычайное реагирование УВКБ ООН.

4. Значительное место в настоящем Справочнике отводится руководящим принципам, касающимся мер защиты и материальной помощи, которые, по всей вероятности, потребуются в случаях, когда большие массы людей пересекут границу в поисках убежища, то есть когда возникнет чрезвычайная ситуация, связанная с внезапным наплывом беженцев.

5. Такие чрезвычайные обстоятельства, конечно, не единственные, когда требуется экстренное реагирование со стороны УВКБ ООН. Столь же срочные действия бывают необходимы и при других видах чрезвычайных ситуаций. Например, чрезвычайная ситуация может возникнуть в ходе уже начатой операции, например когда развитие событий внезапно создает опасность для беженцев, которые ранее получили безопасное убежище (см. главу 2 относительно мер защиты). Она может также внезапно возникнуть на последнем этапе операции, например в случае крупномасштабной репатриации (см. главу 19 относительно добровольной репатриации). Кроме того, бывают сложные чрезвычайные ситуации, то есть гуманитарные кризисы, подпадающие под компетенцию более чем одного учреждения ООН (полное опре-

деление см. в главе 7, в которой освещаются вопросы координации). Общие установки, содержащиеся в данном Справочнике, будут полезными и в такого рода чрезвычайных обстоятельствах.

Цель

Цель реагирования УВКБ ООН в чрезвычайных ситуациях состоит в защите лиц, о которых оно призвано заботиться, и в обеспечении своевременного оказания им необходимой помощи.

Ответственность

Государства и УВКБ ООН

6. Принимающие государства несут ответственность за безопасность беженцев на своей территории, оказание им помощи и поддержание среди них правопорядка. Государства зачастую рассчитывают на содействие международного сообщества, ожидая, что оно возьмет на себя часть этого бремени, а УВКБ ООН оказывает помощь беженцам по просьбе правительств.

Однако определенные Уставом функции обеспечения беженцам международной защиты и поиска постоянных решений их проблем всегда лежат на УВКБ ООН.

7. Роль УВКБ ООН в ходе чрезвычайных операций — это прежде всего защита беженцев. Оно содействует работе правительств и дополняет ее, выступая в качестве канала помощи со стороны мирового сообщества и координируя предоставление этой помощи. Какой бы ни была организационная форма чрезвычайной помощи УВКБ ООН в ответ на просьбу правительства, Управление несет ответственность за эффективность и надлежащий уровень защиты и удовлетворения безотлагательных материальных потребностей беженцев.

Организации системы ООН

8. Материальные потребности беженцев нередко входят в сферу профессиональной компетенции других организаций системы ООН. В частности, Мировая продовольственная программа (МПП), с которой УВКБ ООН находится в тесных партнерских отношениях, удовлетворяет большую часть потребностей беженцев в продовольствии. Признавая особые преимущества и возможности каждой организации, а также с целью наладить с ними упорядоченные и предсказуемые отношения УВКБ ООН подписало с рядом организаций системы ООН меморандумы о взаимопонимании (МВ). Эти МВ касаются также вопросов готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации, таких как планирование на случай непредвиденных обстоятельств, совместная оценка и выработка стандартов и руководящих установок, а также осуществление программ. Следует особо отметить МВ с МПП, Программой развития Организации Объ-

¹ Для удобства термин “беженец” в настоящем Справочнике относится ко всем лицам, которыми занимается УВКБ ООН. Определение различных категорий таких лиц, в том числе беженцев, дается в главе 2, касающейся обеспечения защиты.

единенных Наций (ПРООН) и Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ), которые приводятся в дополнении 3. УВКБ ООН подписало также МВ с Фондом ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Фондом ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ).

9. Ответственность за координацию реагирования системы ООН на чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами, обычно возлагается на УВКБ ООН.

10. Органом ООН, отвечающим за более тесную координацию гуманитарной помощи со стороны ООН в сложных чрезвычайных ситуациях, является Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ)², осуществляющее координацию усилий, разработку политики и разъяснительную работу среди общественности. Определение и более подробное рассмотрение сложных чрезвычайных ситуаций содержатся в главе 7, посвященной координации.

Неправительственные организации

11. Помощь беженцам в чрезвычайных ситуациях оказывает большое число неправительственных организаций (НПО). Они часто выступают как оперативные партнеры УВКБ ООН. Разделение ответственности определяется договоренностью о механизме осуществления, достигнутой между ними, правительством и УВКБ ООН, независимо от того, поступает ли финансирование от УВКБ ООН или из другого источника. Этот вопрос более подробно рассматривается в главах 7 и 8, посвященных координации и договоренностям об исполнении.

Другие организации

12. В качестве оперативных партнеров УВКБ ООН при оказании помощи беженцам в чрезвычайных ситуациях выступает также ряд организаций. В частности, такое содействие уже давно оказывают Международный комитет Красного Креста (МККК), Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК) вместе с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца. Мандат МККК требует высокой степени нейтральности и независимости действий, что иногда ограничивает участие Красного Креста в механизмах координации и обмену информацией между ним и другими организациями.

13. Среди других оперативных партнеров можно назвать межправительственные организации, например Международную организацию по миграции (МОМ). Задачей МОМ является обеспечение упорядоченной миграции лиц, которые нуждаются при миграции в международном содей-

ствии. Деятельность МОМ регулируется соглашениями между двумя (или всеми) государствами, которым приходится сталкиваться с вопросами миграции. МОМ тесно сотрудничает с УВКБ ООН, особенно в плане содействия добровольной репатриации.

Беженцы

14. Кроме права на международную защиту согласно Уставу УВКБ ООН, а также Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу 1967 года, все беженцы, как и вообще все люди, обладают определенными правами — основными правами человека, закрепленными в Уставе Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека. Это — основополагающее право на жизнь, свободу и личную безопасность; на защиту со стороны закона; на свободу мысли, совести и религии, а также право на собственность. Беженцы имеют право на свободу передвижения. Признается, однако, что, особенно в случаях массового притока людей, соображения безопасности и обеспечения прав местного населения могут потребовать ограничения прав прибывающих лиц.

15. В свою очередь беженцы и перемещенные лица имеют, конечно, обязанности по отношению к стране, где они ищут убежища. Это закреплено в статье 2 Конвенции 1951 года: "У каждого беженца существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится, в силу которых, в частности, он должен подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка". Должен соблюдаться сугубо гражданский характер статуса беженца.

Определение обязанностей

16. Все участвующие страны, как в системе ООН, так и вне ее, должны иметь четко определенные обязанности в рамках единой операции. Это может быть достигнуто путем установления соответствующей координационной структуры на разных уровнях во избежание дублирования и упущений. В некоторых ситуациях координирующая роль УВКБ ООН оказывается, в силу необходимости, более непосредственной и включает прямое участие как в планировании и осуществлении чрезвычайного реагирования, так и в оказании экспертной помощи в конкретных областях.

Принципы реагирования

Введение

17. Какие бы задачи ни приходилось решать в конкретной чрезвычайной ситуации, определенные принципы реагирования, как правило, сохраняют актуальность. Многие из них освещаются в нескольких последующих главах.

18. По определению, потребностям, вызванным связанной с беженцами чрезвычайной ситуацией,

² Прежнее название — Департамент по гуманитарным вопросам (ДГВ).

должно придаваться более приоритетное значение, нежели прочей работе УВКБ ООН. Это особенно важно для обеспечения защиты беженцев и оказания им своевременной помощи. В чрезвычайной ситуации УВКБ ООН должно играть ведущую роль, проявляя инициативу и гибкость.

Нужных людей — в нужное место и в нужное время

19. Важнейшим фактором, от которого зависит, будет ли беженцам вовремя доставлена экстренная помощь, являются прежде всего люди, организуемые и осуществляющие операцию.

Необходимо направить в нужные места достаточное число готовых к работе сотрудников УВКБ ООН и его партнеров-исполнителей, обладающих требуемыми квалификацией и опытом, надлежащими полномочиями и финансовыми средствами, а также соответствующей материально-технической поддержкой.

Никакой опыт и знания не могут заменить организаторские способности, гибкость, готовность к импровизации по ходу дела, умение ладить с людьми, работать в напряженной обстановке, невзирая на любые трудности, а также такт, чуткое отношение к другой культуре и особенно к судьбам беженцев, готовность выслушать и, не в последнюю очередь, чувство юмора.

Обеспечить принятие именно тех мер, которые необходимы

Выявить реальные потребности

20. Надлежащее реагирование для обеспечения защиты и оказания материальной помощи требует оценки потребностей беженцев с учетом не только их материального положения и имеющихся ресурсов, но и традиций их культуры, возраста, пола и той социально-экономической среды, к которой они принадлежали, а также культуры и социально-экономических особенностей жителей страны, в которой беженцам предоставляется убежище. Предоставление защиты и самых необходимых товаров и услуг должно осуществляться таким образом, чтобы действительно удовлетворялись реальные потребности беженцев.

Проявлять гибкость, учитывать изменения в потребностях

21. Необходимые меры со временем меняются. На начальных этапах масштабной чрезвычайной ситуации могут быть необходимы специальные меры, в основном зависящие от помощи извне. Однако, как общий принцип, реагирование должно в максимально возможной степени использовать местные ресурсы, материалы и методы. К примеру, лучше избегать чрезмерного регламентирования жизни в лагерях беженцев. Необходимо изыскивать решения, которые можно оперативно осуществить с использованием имеющихся ресурсов и простых технологий.

Определить нормативы

22. Одной из важных обязанностей УВКБ ООН является определение, совместно с правительством и оперативными партнерами, нормативов и уровней необходимой помощи. Для этого требуются специальные познания в ряде областей. В установках, содержащихся в разделе III настоящего Справочника, изложены общие принципы, которые нужно корректировать в зависимости от обстоятельств конкретной чрезвычайной ситуации. Нормативы и стандарты приводятся также в приложении 2 (Справочные таблицы). Для каждого сектора следует определить действительно необходимый уровень совокупной помощи из всех источников.

23. Общий принцип таков, что нормативы помощи должны отражать специфические потребности беженцев с учетом их общего состояния, физических условий и опыта. В то же время нужно учитывать планируемые и фактические показатели для местного населения.

24. Если нормативы определены правильно, их в дальнейшем нельзя снизить без ущерба для беженцев. Беженцы должны, например, получать минимальный базовый рацион питания. Разумеется, объем взносов извне, необходимых для соблюдения установленных нормативов, сокращается по мере роста самообеспеченности беженцев.

Никогда не упускать из виду долгосрочные цели

25. И наконец, общий принцип, которым надо руководствоваться при определении необходимых мер, состоит в том, чтобы с самого начала распределять ресурсы, выделяя их как на удовлетворение сиюминутных потребностей, так и на меры, направленные на улучшение положения в долгосрочной перспективе, а также на предотвращение новых проблем. Например, нужно направлять ресурсы и на общие меры в области здравоохранения, и на лечение людей, страдающих теми или иными заболеваниями, многие из которых можно предотвратить, улучшив водоснабжение и санитарные условия. Оказываемую в чрезвычайной ситуации помощь нужно в максимально возможной степени направлять на меры, которые дадут устойчивые долговременные результаты; это позволит сократить до минимума этап экстренной первоначальной помощи.

26. С момента возникновения чрезвычайной ситуации и даже в период подготовки к ней при планировании нужно учитывать и этап, который наступит после, а также предусмотреть возможные долговременные решения.

Привлекать к работе самих беженцев и помогать им достичь самообеспеченности

27. Чтобы обеспечить оказание беженцам именно такой помощи, которая действительно нужна,

их с самого начала следует вовлекать в работу по удовлетворению собственных потребностей. Кроме того, все компоненты операции должны планироваться таким образом, чтобы помочь им добиться самообеспеченности. Хотя этот принцип, казалось бы, совершенно очевиден, из-за сложности чрезвычайной ситуации часто легче организовать операцию по оказанию помощи целиком извне, чем заниматься привлечением к участию тех, кому адресована эта помощь.

28. Если во время чрезвычайной операции беженцы вовлекаются в работу с самого начала, эффективность операции намного выше. Кроме того, такой подход помогает беженцам сохранить чувство собственного достоинства и целеустремленность, способствует их опоре на собственные силы и помогает избежать иждивенчества. В чрезвычайных ситуациях к беженцам часто относятся как к беспомощным и пассивным получателям внешней помощи. В долгосрочном плане это приводит к иждивенчеству. Надо с самого начала чрезвычайной ситуации поощрять беженцев учиться самим заботиться о себе, используя собственные навыки и возможности.

Важно поощрять беженцев к участию в работе на всех этапах планирования и осуществления операции.

29. Зачастую беженцам лучше всего удается самим помогать себе и благодаря этому меньше зависеть от помощи извне, если они не собраны в большую массу в лагерях со строгим и детальным распорядком, а живут небольшими, менее формальными группами.

30. Интересы и потребности конкретных групп беженцев, особенно уязвимых, легче удовлетворить и принимаемые усилия дают более устойчивые результаты, если с самого начала заручиться поддержкой общины и активно использовать ее помощь. Кроме того, участие самих беженцев помогает нацелить меры реагирования в чрезвычайной ситуации на решение социальных, гуманитарных и психологических потребностей людей, не ограничиваясь материальной помощью.

Помнить, сколь важным является распределение ролей в социально-экономической сфере

Чтобы эффективно планировать реагирование в чрезвычайных ситуациях и управлять им, необходимо четко проанализировать распределение социально-экономических ролей среди беженцев — женщин, мужчин и детей — и выяснить, как эти их роли могут отразиться на планировании и как планирование, в свою очередь, отразится на них³.

³ Этот метод оценки и планирования в УВКБ ООН называют «планированием, ориентированным на людей». Подробнее об этом см. *A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children, UNHCR, Geneva, 1992.*

31. В процессе планирования и чрезвычайного реагирования очень важно правильно понимать социально-экономические факторы, чтобы невольно, по незнанию не лишить некоторых беженцев возможности реально пользоваться помощью. Это часто касается женщин, детей, стариков и инвалидов. УВКБ ООН уделяет особое внимание потребностям этих групп, тем более в чрезвычайных ситуациях. Важно, чтобы удовлетворялись основные потребности уязвимых групп (с физическими и психическими недостатками или социально неблагополучных). Поэтому в процессе планирования и чрезвычайного реагирования уязвимые группы должны быть выявлены и находиться под систематическим контролем, чтобы не усугубилось их и без того тяжелое положение. В случае необходимости нужно принимать особые меры для удовлетворения их специфических потребностей.

32. Даже в чрезвычайных обстоятельствах беженцам обычно обеспечивается та или иная форма представительства — через организацию общины или группы.

Важно точно выяснить характер имеющейся у беженцев структуры лидерства.

Более полное соблюдение прав беженцев можно обеспечить, в частности, именно через их представительство. Не следует, однако, забывать, что лидеры могут и не представлять большинство беженцев или иметь планы и преследовать цели, способные отрицательно сказаться на остальных беженцах.

Не решать проблемы изолированно

33. На всех этапах чрезвычайной ситуации проблемы и потребности беженцев должны рассматриваться в комплексе, и конкретные задачи в тех или иных областях должны ставиться в рамках многосекторального подхода, поскольку действия в одной сфере могут отразиться на остальных. Например, реальным решением медико-санитарных проблем может оказаться улучшение водоснабжения. При распределении ресурсов надо обеспечить правильное соотношение между различными секторами.

Многосекторальный подход должен быть одним из основных правил реагирования в чрезвычайной ситуации.

Обеспечить уже на ранних этапах учет факторов среды обитания

34. Нельзя упускать из виду и те проблемы, которые, по своей сути, затрагивают все сферы жизни. Такими часто оказываются проблемы уязвимых групп, детей, женщин, а также окружающей среды. Фактор окружающей среды необходимо учитывать уже на самых ранних этапах операции. В чрезвычайных ситуациях, когда имеет место крупномасштабное перемещение населения, определенный ущерб для окружающей среды неиз-

бежен. Это может отрицательно сказаться на здоровье и благополучии беженцев и местного населения принимающей страны. Поэтому этап чрезвычайных мер — особо важный период, когда следует в максимально возможной степени ограничить негативное воздействие на среду. Проблемы окружающей среды, возникающие на этом этапе, позднее очень трудно и дорого решать. Необходимо принимать все возможные меры, чтобы предотвратить или хотя бы свести к минимуму неблагоприятное воздействие на окружающую среду, вызванное мероприятиями в чрезвычайной ситуации и присутствием беженцев.

Искать долговременные решения

35. Когда возникает чрезвычайная ситуация, принимаемые в самом начале меры могут иметь серьезные долгосрочные последствия. Четкая и последовательная политика на этом этапе может дать важные результаты на длительную перспективу. Точно так же при экстренных мерах международного сообщества в связи с притоком большого числа беженцев необходимо помнить о конечной цели — нахождении долговременных решений. Это значит, что меры реагирования должны, с одной стороны, поощрять беженцев к достижению самообеспеченности и способствовать сокращению сроков получения ими помощи извне, а с другой — не препятствовать скорейшей выработке долговременного решения.

36. В принципе самым лучшим решением является добровольная репатриация. Если это невозможно, то ассимиляция в стране убежища (расселение на местах) в большинстве случаев предпочтительнее ассимиляции в другой стране (переселения), особенно для больших групп и в случаях, когда при переселении беженцы попадут в чуждую для них культурную среду. Возможны, однако, ситуации, когда переселение — единственный способ обеспечить защиту беженцев.

Отслеживать результаты и оценивать эффективность реагирования

37. Независимо от особенностей чрезвычайной ситуации, с течением времени и в зависимости от изменения обстоятельств будет, по всей вероятности, меняться и характер действий УВКБ ООН.

Важно постоянно анализировать эффективность реагирования и по мере необходимости своевременно корректировать осуществляемые меры.

Для этого нужны надежный мониторинг, отчетность и система оценки, в том числе показатели, позволяющие выявлять изменение или ухудшение обстановки, а также постоянный пересмотр целей оказываемой УВКБ ООН помощи с точки зрения как скорейшей ликвидации чрезвычайной ситуации, так и нахождения долговременного решения.

38. Такой мониторинг должен также обеспечивать оптимальное расходование средств, добровольно предоставляемых УВКБ ООН правительствами и другими донорами. Это — неотъемлемая часть принципа надлежащего реагирования. Следует помнить, что, какие бы средства ни были представлены на раннем этапе острого гуманитарного кризиса, с течением времени возникнут финансовые ограничения. Поэтому важно, чтобы действующие и потенциальные доноры видели, что намеченные меры нужны и дают хорошие результаты.

И наконец, при реагировании в чрезвычайной ситуации необходимо в полной мере учитывать специфические потребности детей, не упускать из виду гендерные факторы и принимать во внимание, как проводимая политика и практическая деятельность влияют на окружающую среду.



2

Защита



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1—7	12
Мандат УВКБ ООН		
Правовые акты		
Определение понятия “беженец”		
Защита в чрезвычайных ситуациях	8—27	12—15
Прием беженцев и недопущение их принудительного возвращения		
Определение статуса		
Лица, которым не предоставляется статус беженца		
Обязанности УВКБ ООН и государств		
Основные нормы обращения с беженцами		
Временная защита		
Первоначальные мероприятия	28—59	15—19
Введение		
Быстрое развертывание, постоянное присутствие и свободный доступ		
Оценка		
Недопущение принудительного возвращения		
Разъяснение мандата УВКБ ООН		
Присутствие на границе		
Размещение беженцев		
Поддержание контакта с местными органами власти		
Защита и помощь		
Регистрация		
Женщины и дети		
Мониторинг и отчетность		
Оформление договоренностей и письменных представлений		
Отношения с общественностью		
Физическая безопасность беженцев	60—77	19—20
Введение		
Обеспечение безопасности в лагерях беженцев		
Снижение напряженности между беженцами и местным населением		
Физическая безопасность в районах конфликтов		
Операции в районах, контролируемых негосударственными образованиями		
Насильственная вербовка		
Участники военных действий		
Чрезвычайные ситуации как следствие изменений в политике государства	78—84	21
Прочие лица, являющиеся объектом заботы УВКБ ООН	85—89	21—22
Лица, вернувшиеся на родину (репатрианты)		
Лица без гражданства (апатриды)		
Лица, перемещенные внутри страны, или внутренне перемещенные лица (ВПЛ)		
Долгосрочные решения	90—99	22—23
Добровольная репатриация		
Расселение на местах		
Переселение		
Порядок чрезвычайного переселения		
Основные справочные материалы		23
Приложение:		
Приложение 1. Подборка основных международных актов		24—25

Введение

Мандат УВКБ ООН

1.

УВКБ ООН призвано выполнять следующие основные обязанности:

- i. предоставление международной защиты беженцам;**
- и**
- ii. изыскание окончательного разрешения их проблем.**

2. Необходимость международной защиты вытекает из того обстоятельства, что, в отличие от других граждан иностранных государств, беженцы лишены защиты страны своей гражданской принадлежности. Международная защита — это временная замена защиты, обычно предоставляемой государством своим находящимся за рубежом гражданам, которая действует до тех пор, пока беженец не сможет вновь воспользоваться защитой своего государства.

В чрезвычайных ситуациях необходимо прежде всего удостовериться в том, что лица, находящиеся в опасности, подпадают под компетенцию УВКБ ООН и, следовательно, имеют право на его защиту.

3. Необходимо четкое понимание правовой основы для предоставления такой защиты, ее цели, а также средств ее обеспечения. Об этом и пойдет речь в данной главе.

Правовые акты

4. Весь персонал УВКБ ООН должен быть знаком с главными международными актами, касающимися защиты беженцев. Основополагающее значение имеют следующие документы:

- i.** Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;
- ii.** Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года;
- iii.** Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 года о конкретных аспектах проблем беженцев в Африке;
- iv.** Картахенская декларация о беженцах 1984 года и Декларация 1994 года, принятая в Сан-Хосе.

5. Список этих и других соответствующих международных актов и их основные цели содержатся в приложении 1.

6. Беженцы пользуются основными правами человека, изложенными в таких документах, как Всеобщая декларация прав человека, и других инструментах, перечисленных в приложении 1, а также правами, которыми они обладают в качестве беженцев и которые определены в различных документах, касающихся беженцев.

Определение понятия “беженец”

7. Согласно определению, беженцем является **любое лицо, находящееся за пределами страны своего происхождения и не желающее или не имеющее возможности в нее возвратиться или пользоваться ее защитой в силу:**

- i. вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;**

или

- ii. угрозы жизни или безопасности в результате вооруженного конфликта и иных форм массового насилия, серьезно нарушающих общественный порядок.**

Отнесение того или иного лица к числу беженцев зависит не от формального признания его таковым, а от его фактического соответствия определению беженца.

Защита в чрезвычайных ситуациях

8. Для достижения целей УВКБ ООН решающее значение имеют присутствие на месте и быстрое реагирование, особенно при наличии опасности принудительного возвращения беженцев или таких злоупотреблений, как произвольное задержание или дурное обращение.

Целями международной защиты в чрезвычайных обстоятельствах являются:

- i. обеспечение приема беженцев и предоставление им по крайней мере временного убежища;**
- ii. предостережение их принудительного возвращения (высылки);**
- iii. обеспечение надлежащего обращения с беженцами в соответствии с основными нормами в области прав человека.**

Прием беженцев и недопущение их принудительного возвращения

9. Первейшим и важнейшим приоритетом являются обеспечение соблюдения права беженцев на убежище и недопущение их принудительного возвращения.

Недопущение принудительного возвращения

10. Принцип недопущения принудительного возвращения беженцев имеет основополагающее значение. Он закреплен в пункте 1 статьи 33 Конвенции 1951 года, который гласит:

“Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности

к определенной социальной группе или политических убеждений”.

Невысылка предусматривает отказ от принятия или возвращения беженца обратно, когда он прибывает на границу страны, а после принятия — отказ от возвращения его/ее в эту страну, где он/она мог(ла) бы подвергнуться преследованию.

11. В Конвенции 1951 года предусмотрены весьма ограниченные исключения из принципа невысылки беженцев. Они касаются, в частности, тех лиц, которые в силу веских причин рассматриваются как представляющие угрозу безопасности страны своего временного пребывания, или лиц, осужденных вошедшим в силу приговором за совершение особо тяжкого преступления и представляющих общественную угрозу для страны.

12. Принцип невысылки беженцев нашел конкретное выражение в ряде международных документов, принятых на всемирном или региональном уровне.

13. В силу своего фундаментального и общепризнанного характера принцип невысылки признан в качестве принципа обычного международного права и, следовательно, является обязательным для всех государств.

Отказ от принудительного возвращения беженцев является принципом международного права, обязательным для всех государств независимо от того, являются они или не являются сторонами Конвенции 1951 года или других международных соглашений, касающихся беженцев.

Прием

14. Лица, ищущие убежища, должны допускаться в государство, в котором они ищут убежища, без дискриминации по признаку расы, вероисповедания, гражданства, политических взглядов или физических недостатков. Всеобщая декларация прав человека гласит:

“Каждый человек имеет право искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем”.

15. Утвердив Устав УВКБ ООН, Генеральная Ассамблея призвала правительства сотрудничать с Верховным комиссаром при осуществлении им своих функций путем допуска беженцев на свою территорию.

16. Именно вследствие того, что беженцы вынуждены спасаться бегством, они могут не отвечать обычным иммиграционным требованиям. Конвенция 1951 года обязывает государства не наказывать беженцев за прибытие в ту или иную страну без выполнения требуемых по закону формальностей.

Определение статуса

17. Беженцы могут быть признаны таковыми либо на основании определения *prima facie* в от-

ношении группы, либо путем индивидуального определения статуса отдельного лица.

18. При наступлении чрезвычайной ситуации, когда за короткое время прибывает большое число ищущих убежища лиц, зачастую невозможно в индивидуальном порядке определить статус беженца для каждого члена данной группы. В большинстве случаев при возникновении чрезвычайной ситуации лица, ищущие убежища, подпадают под компетенцию УВКБ ООН, и Устав требует принятия соответствующих мер в интересах таких лиц. В тех случаях, когда предоставление защиты является неотложной гуманитарной потребностью, сомнения должны истолковываться в пользу таких лиц, по крайней мере до получения обоснованного заключения.

В случае массового притока лиц, ищущих убежища, ставится цель обеспечить обращение с ними, соответствующее общепризнанным гуманитарным принципам, что не обязательно должно напрямую увязываться с правовым статусом таких лиц. Таким образом, главным приоритетом является оперативность принятия мер по обеспечению защиты.

19. В указанных обстоятельствах УВКБ ООН и государства обычно определяют статус беженцев в отношении всей группы таких лиц в целом на основании имеющихся объективных сведений об условиях в стране их происхождения. Таким образом, каждый член данной группы рассматривается *prima facie* как беженец, то есть беженец в силу отсутствия доказательств противного.

Лица, которым не предоставляется статус беженца

20. Некоторые лица не подпадают под компетенцию Верховного комиссара и не получают защиты. Речь идет о лицах, в отношении которых имеются веские основания полагать, что они совершили за пределами страны убежища преступления против мира, военные преступления (например, пытки или казни военнопленных), преступления против человечества (например, акты геноцида), тяжкие неполитические преступления (например, убийство или изнасилование) или действия, противоречащие целям убежища, либо виновны в деяниях, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

21. Необходимо немедленно ставить в известность о таких ситуациях штаб-квартиру, а критерии для принятия решения о непредоставлении защиты, как правило, должны определяться в консультации со штаб-квартирой. Следует отметить, что лица, ищущие убежища, могут быть *prima facie* признаны беженцами на групповой основе, однако решение об отказе в таком признании может приниматься только на индивидуальной основе.

Обязанности УВКБ ООН и государств

22. Обязанности по универсальной защите возложены Генеральной Ассамблеей на Верховного комиссара (Устав УВКБ ООН). Выполнение УВКБ ООН функции по обеспечению международной защиты не зависит от просьбы соответствующего правительства.

23. УВКБ ООН легче осуществлять свою функцию защиты в странах, являющихся сторонами соответствующих правовых инструментов. Конвенция 1951 года обязывает государства, являющиеся ее участниками, сотрудничать с УВКБ ООН в осуществлении им своих функций и, в частности, содействовать выполнению УВКБ ООН его обязанностей по мониторингу применения положений данной Конвенции. Аналогичное положение содержится и в Конвенции ОАЕ 1969 года.

24. Даже если чрезвычайная ситуация возникает в стране, не являющейся участницей соответствующих международных соглашений, некоторые из закрепленных в Конвенции принципов рассматриваются как элементы международного обычного права и, следовательно, являются обязательными к исполнению всеми государствами. Главнейшим из них является принцип невысылки беженцев. Кроме того, моральный вес и нормообразующее значение заключений Исполнительного комитета УВКБ ООН (Исполкома) не ограничиваются государствами — членами Исполнительного комитета (дополнительные сведения о членах Исполкома см. в главе 9 о внешних сношениях).

Основные нормы обращения с беженцами

25. Существуют согласованные и международно признанные основные нормы обращения с беженцами в случае чрезвычайных ситуаций¹.

- a) Беженцы и лица, ищущие убежища, не должны подвергаться наказанию или ненадлежащему обращению лишь на том основании, что их присутствие в стране рассматривается как незаконное; не должна ограничиваться свобода их передвижения, за исключением ограничений, необходимых для обеспечения здоровья населения и общественного порядка.
- b) Они должны пользоваться основными международно признанными гражданскими правами, в частности правами, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека.
- c) Им должны быть предоставлены вся необходимая помощь и предметы первой необходимости, включая продовольствие, жилье и базовые условия в плане здравоохранения, санитарии и гигиены; в этом отношении международное сообщество должно придерживаться принципов международной солидарности и распределения бремени расходов и обязанностей.

- d) С ними надлежит обращаться как с людьми, трагическое положение которых требует особого внимания и сочувствия. Они не должны подвергаться жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению.
- e) Не должно быть никакой дискриминации по признаку расы, вероисповедания, политических взглядов, гражданства, страны происхождения или физических недостатков.
- f) Они должны обладать правосубъектностью для беспрепятственного доступа к судам и иным компетентным административным органам.
- g) Место пребывания лиц, ищущих убежища, должно выбираться с учетом необходимости обеспечения их безопасности и благополучия, а также интересов безопасности принимающего государства. По мере возможности лица, ищущие убежища, должны размещаться на значительном расстоянии от границы страны их происхождения. Они не должны вовлекаться в подрывную деятельность против своей страны происхождения или любого иного государства.
- h) Надлежит соблюдать единство семей.
- i) Следует оказывать всевозможное содействие в поиске родственников.
- j) Необходимо предусмотреть адекватную защиту несовершеннолетних и детей, оставшихся без сопровождения взрослых.
- k) Следует разрешить отправление и получение почты.
- l) Следует разрешить материальную помощь со стороны друзей или родственников.
- m) По мере возможности следует организовать регистрацию рождений, смертей и браков.
- n) Беженцам должны быть предоставлены все необходимые возможности, которые позволили бы им обеспечить себе удовлетворительные условия на длительное время.
- o) Следует разрешить им отправлять привезенное на ту или иную территорию имущество в страну, где им будет обеспечено долговременное устройство.
- p) Надлежит принять все меры для содействия добровольной репатриации.

Временная защита

26. В некоторых странах принято узкое определение понятия "беженец", которое не распространяется на лиц, спасающихся бегством из зон вооруженных конфликтов (такие лица считаются беженцами согласно определению, содержащемуся, например, в Конвенции ОАЕ). В странах, использующих узкое определение, термин "временная защита" применяется в отношении защиты, предоставляемой категориям лиц, которые явно нуждаются в международной защите, но признание которых беженцами является затруднитель-

¹ Утверждены Исполнительным комитетом УВКБ ООН в 1981 году, Заключение № 22.

ным либо потому, что они не подпадают под такое узкое определение, либо потому, что предоставление статуса беженца на индивидуальной основе практически невозможно из-за многочисленности соответствующих лиц.

27. Временная защита включает следующие основные элементы:

- i. допуск в страну убежища;
- ii. соблюдение основных прав человека, обеспечение образования в соответствии с международно признанными гуманитарными нормами (например, в соответствии с указанными выше основными нормами, касающимися беженцев);
- iii. защита от принудительного возвращения;
- iv. добровольная репатриация, когда в стране происхождения будут созданы для этого необходимые условия. Лица, допущенные в страну на условиях временной защиты, обычно получают не все льготы, предоставляемые отдельным лицам, которые признаны беженцами.

Первоначальные мероприятия

Введение

28. Правовая основа действий УВКБ ООН по обеспечению защиты беженцев содержится в документах, упомянутых выше. Однако зачастую характер практических мер важнее, чем сами правовые акты.

Защита часто зависит не столько от детально проработанных установлений, сколько от оперативности и рациональности действий персонала УВКБ ООН на местах.

29. Для эффективного осуществления мандата УВКБ ООН по защите его сотрудники должны иметь свободный и беспрепятственный доступ ко всем беженцам и лицам, ищущим убежища, независимо от их местонахождения.

30. Следует учитывать тот факт, что мероприятия, проведенные в начале чрезвычайной ситуации, могут иметь значительные долговременные последствия как для дальнейшей защиты, в том числе, возможно, и других групп беженцев в данной стране, так и для нахождения долговременных решений.

Быстрое развертывание, постоянное присутствие и свободный доступ

31. Первейшей задачей является быстрое развертывание сил персонала УВКБ ООН.

В соответствующем районе следует на весь необходимый срок обеспечить постоянное присутствие сотрудников УВКБ ООН, которые должны иметь прямую и беспрепятственный доступ к беженцам.

Свободный доступ и постоянное присутствие – жизненно необходимые условия для практиче-

ского осуществления мандата УВКБ ООН. Необходимо достаточное число сотрудников-женщин, поскольку женщинам-беженцам легче обсуждать с ними свои проблемы в плане защиты и такие сотрудницы могут эффективнее добиваться надлежащего рассмотрения и разрешения этих проблем.

Оценка

32. Для обеспечения эффективной защиты требуется надлежащая информированность. Сотрудники УВКБ ООН, нередко совместно с представителями местных властей, должны посещать все пункты прибытия и местонахождения беженцев для сбора у них информации по проблемам и вопросам, указанным в приложении 1 к главе 5 относительно первоначальной оценки (в частности, о том, кто эти беженцы, откуда они, почему бежали из мест своего проживания и кто из них относится к уязвимым группам). Кроме того, беженцев следует опросить о ситуации по всему маршруту их следования и о любых проблемах, с которыми они столкнулись по прибытии в страну убежища.

33. Нужно устанавливать источники информации и создавать каналы прямой связи с контактными лицами на местах, с тем чтобы УВКБ ООН оперативно получало информацию о прибытии любых новых партий беженцев и о каждой проблеме в плане защиты. Такие открытые каналы связи приобретают особое значение в удаленных от столицы приграничных районах, куда УВКБ ООН может не успеть направить своих сотрудников.

34. В число потенциальных источников информации входят:

- сами лица, ищущие убежища;
- местные или центральные органы государственной власти;
- руководители общин и религиозные лидеры;
- национальные и международные неправительственные организации;
- Международный комитет Красного Креста, если на местах есть его представители;
- другие учреждения ООН и международные организации;
- национальные (особенно на местных языках) и международные средства массовой информации.

35. Представители центральных органов власти по возможности должны участвовать в миссиях по установлению фактов, поскольку это снижает вероятность недоразумений между УВКБ ООН и центральными органами, а также между центральными и местными органами.

Недопущение принудительного возвращения

36. Наиболее эффективным способом обеспечить соблюдение принципа отказа от принуди-

тельного возвращения и уважение основных прав человека является разъяснение этих вопросов в органах власти страны всех уровней. В кризисной ситуации обеспечить формальные учебные занятия по этой тематике не всегда возможно, однако принцип отказа от принудительного возвращения должен разъясняться в ходе повседневных контактов с представителями администрации лагерей беженцев, местных властей, армии и пограничной службы. Следует на конкретных примерах показывать руководителям разных уровней, что именно может произойти с принудительно возвращенным беженцем — возвращение может стоить ему жизни. Необходимо также вести разъяснительную работу среди местного населения — это можно делать через средства массовой информации, причем важным фактором может стать общественное мнение.

Разъяснение мандата УВКБ ООН

37. Разъяснять задачи и основы деятельности УВКБ ООН следует, насколько это возможно, в практическом плане. Работники местных органов власти могут даже и не знать о мандате УВКБ ООН или о той помощи, которую Управление, возможно, уже оказывает в других районах страны.

При этом необходимо подчеркивать, что деятельность Верховного комиссара совершенно аполитична и носит исключительно гуманитарный и социальный характер.

Присутствие на границе

38. Следует поддерживать хорошие контакты с пограничными властями и отслеживать движение беженцев через границу: это также помогает установить контакт с беженцами и получать информацию о том, что происходит в стране происхождения, и о потенциальных проблемах, связанных с пересечением границы, по обе стороны. Если сотрудники не имеют возможности постоянно находиться на всех пунктах пересечения границы, следует организовывать частые проверки на каждом таком пункте.

39. Любые проблемы в плане обеспечения защиты, возникающие в связи с допуском беженцев или с обращением с ними на границе, следует незамедлительно доводить до сведения компетентных органов принимающей страны и любой другой страны, которой это касается, для оперативного принятия мер по исправлению положения.

Размещение беженцев

40. Для предотвращения возможных проблем в отношении безопасности следует размещать беженцев на достаточном удалении от границы страны их происхождения.

Поддержание контакта с местными органами власти

41. Следует обеспечить постоянный доступ к тем должностным лицам местного и центрального

уровней, чьи решения влияют на положение беженцев. Необходимо установить, кто занимает соответствующие посты, связаться с ними и, по возможности, получить номера их домашних телефонов или иных средств связи, с тем чтобы при возникновении проблемы в отношении защиты беженцев можно было незамедлительно информировать об этом нужного чиновника, поскольку принудительное возвращение беженцев нередко осуществляется очень быстро.

42. Обращаться с ходатайством о предоставлении убежища (хотя бы временного) следует к самому высокопоставленному местному руководителю, непосредственно ведающему данным вопросом. В некоторых случаях это может быть командующий войсками, размещенными в данном районе.

43. Информацию о местной инфраструктуре и процессах принятия решений можно также получить от неправительственных организаций, полезными могут оказаться влиятельные в данном районе лица, например руководители общин и религиозные лидеры.

44. Следует информировать местные органы власти о демаршах, которые УВКБ ООН предприняло или намеревается предпринять в столице; это могут быть не только представления политического или официального характера, но и обращения, затрагивающие практические аспекты программ и вопросы оказания помощи.

Защита и помощь

45. Защита и оказание материальной помощи должны планироваться как взаимодополняющие компоненты единой операции, проводимой УВКБ ООН. Оказание помощи невозможно без обеспечения убежища и соответствующего материального снабжения, необходимого для поддержания жизни беженцев; одна только защита не может обеспечить спасение жизни и благополучие беженцев. Необходимо заблаговременно указать, что вмешательство УВКБ ООН может выражаться в оказании материальной помощи; иными словами, необходимо разъяснить, что предоставление убежища и удовлетворение наиболее неотложных потребностей беженцев не лягут тяжелым бременем на бюджет местных властей. Представителей УВКБ ООН на местах необходимо уже на ранних этапах операции сориентировать, в соответствии с разделом III, о том, какую материальную помощь можно обещать, с тем чтобы они могли довести эту информацию до сведения местных органов власти. Если вновь прибывшие — это ищущие убежища лица, явно относящиеся к группе, которой УВКБ ООН уже оказывает помощь, обычно даются твердые заверения в предоставлении материальной помощи в пределах имеющихся средств. Хотя для УВКБ ООН взаимосвязь между оказанием такого рода помощи и обязанностями по обеспечению защиты самоочевидна, следует, однако, помнить, что порой она отнюдь не столь ясна для местных и центральных органов власти.

Регистрация

46. Регистрацию следует проводить на как можно более раннем этапе операции по оказанию помощи в чрезвычайной ситуации (подробнее см. главу 11, посвященную оценке численности и регистрации беженцев).

Женщины и дети

47. Беженцы, особенно женщины и дети, перемещающиеся в отдаленных приграничных районах в одиночку или в составе небольших групп, особенно плохо защищены от вымогательства, жестокого обращения и сексуального насилия. Для обеспечения их защиты необходим проактивный, упреждающий подход.

УВКБ ООН считает, что в соответствии с определением, содержащимся в Конвенции о правах ребенка, ребенком является

каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее.

Следует отметить, что, согласно определению беженца, преследование по признаку пола может являться основанием для предоставления статуса беженца.

Разработчики программ по защите должны изучить *Руководящие принципы УВКБ ООН по защите женщин-беженцев* (Guidelines on the Protection of Refugee Women) и *Дети-беженцы: рекомендации по обеспечению защиты и помощи* (см. основные справочные материалы) и пользоваться ими. Дополнительная информация по рассматриваемым ниже процедурам содержится в разделе III настоящего Справочника, в частности в главе 10, посвященной услугам на уровне общин.

48. Предотвращению проблем в сфере защиты беженцев помогает правильное планирование программ во всех секторах, включая следующее:

- ❑ детальное ознакомление с характером контингента беженцев, особенно с его половозрастным составом;
- ❑ сохранение сложившихся структур семьи и общины;
- ❑ проведение консультаций с женщинами по планируемому программ помощи, в частности по проекту лагеря для беженцев и системе распределения предметов помощи;
- ❑ размещение служб в лагере таким образом, чтобы не подвергать дополнительной опасности пользующихся ими женщин;
- ❑ обеспечение освещения в лагере, особенно вдоль дорожек к уборным;
- ❑ привлечение достаточного числа сотрудников-женщин, в частности в сфере защиты, в службах на уровне общин и здравоохранения;
- ❑ формирование патрулей из числа самих беженцев, обращая при этом особое внимание на обеспечение безопасности женщин;

- ❑ разъяснение полицейским и военнослужащим прав женщин и детей, особенно при наличии в данном районе крупных сил полиции или армии;
- ❑ безотлагательное начало поиска близких. Необходимо принять надлежащие меры для идентификации, документирования, поиска, обеспечения временной поддержки и воссоединения детей с их семьями (дополнительную информацию по детям, оставшимся без сопровождения взрослых, см. в главе 10, в материале о службах на уровне общин);
- ❑ осуществление взаимосвязанных поэтапных мероприятий и обеспечение учебы детей в начальной школе (это может оказаться важным средством защиты, поскольку таким образом можно способствовать сокращению числа детей, вербуемых в те или иные вооруженные формирования);
- ❑ предоставление адресной помощи с целью уменьшения потребности в детском труде;
- ❑ выдачу свидетельств о рождении. Регистрация новорожденных может быть одним из условий получения гражданства, поступления в школу, а также сыграть исключительно важную роль в поиске близких. Регистрация при рождении может также послужить важным средством предотвращения вербовки на военную службу и иных форм эксплуатации.

Помочь детям через помощь семье; поддерживать женщин для сохранения семьи.

Лучший способ обеспечения защиты, благополучия и безопасности детей — это оказание поддержки их семьям.

Необходимо прилагать активные усилия для сохранения единства семей. Меры по охране здоровья и обеспечению физической безопасности женщин-беженцев могут помочь предотвратить разлучение матери и ребенка. Если семья оказалась разделенной или ее члены испытывают серьезный стресс, это особенно опасно для детей. Следует в первоочередном порядке помогать родителям или иным лицам, на которых лежит попечение о детях, в удовлетворении потребностей детей. Кроме того, следует признавать потребности и самих родителей. Иногда необходимо помогать семьям справляться с обстоятельствами собственными силами и восстанавливать их традиционные системы поддержки. Следует прилагать все усилия для сохранения или восстановления сетей родственной поддержки. Семейным группам, желающим проживать совместно, следует помогать в этом.

Мониторинг и отчетность

49. После проведения первоначальных мероприятий по защите следует обеспечить мониторинг ситуации и дальнейшее соблюдение прав беженцев.

50. Большое значение имеют незамедлительные, четкие и регулярные доклады (сотрудников на местах — руководителям отделений, а последних — в штаб-квартиру) о происходящих событиях, принятых и намеченных мерах. При необходимости следует запрашивать руководящие указания и рекомендовать принятие мер на уровне штаб-квартиры. См. типовой ситуационный отчет в приложении 3 к главе 8 о механизмах осуществления.

51. Одним из условий обращения в правительство или мобилизации международной поддержки является наличие точных отчетов о ситуации.

Сотрудники, работающие на месте событий и занимающиеся непосредственно оказанием помощи беженцам, должны помнить о том, что без предоставления собранной на месте информации тем, кому она требуется, польза от нее невелика.

Оформление договоренностей и письменных представлений

52. Любые временные или специальные соглашения, например соглашение о присутствии представителей УВКБ ООН на местах в том или ином районе, должны быть надлежащим образом оформлены. В любой официальной переписке о предоставлении материальной помощи следует ссылаться на задачу обеспечения защиты и изыскания долгосрочных решений.

53. Как правило, письменное представление следует направлять как можно скорее и на самый высокий уровень соответствующих центральных органов. Этот уровень, а также форма представления определяются характером присутствия УВКБ ООН в данной стране. Представление от вновь прибывшей в страну миссии обычно направляется в министерство иностранных дел (или внутренних дел; при этом следует посоветоваться с представителем ПРООН и/или с посольствами). Такое послание может содержать:

- i. ссылку на имеющуюся у УВКБ ООН информацию о притоке беженцев или иных проблемах (при необходимости делаются соответствующие оговорки в отношении объема сведений: правительствам чаще всего известно больше, чем УВКБ ООН);
- ii. мнение УВКБ ООН о том, что лица, о которых идет речь, относятся или (в зависимости от конкретного случая) могут относиться к сфере компетенции Верховного комиссара;
- iii. упоминание об обязанностях правительства по обеспечению защиты беженцев;
- iv. просьбу (подтверждение понимания, выражение признательности и т. д.) дать заверения в том, что таким лицам будет предоставлено (по крайней мере, временное) убежище (если упоминание об этом уместно, то указать: до определения их статуса или нахождения более долгосрочного решения);

v. выражение принципиальной готовности УВКБ ООН предоставить материальную помощь (например, можно использовать выражение “все усилия”), когда речь идет о лицах, которыми занимается УВКБ ООН.

54. Текст обращений на уровне представителя должен немедленно направляться в штаб-квартиру для принятия к сведению, а также для возможного направления в постоянное представительство и/или для ссылки на него в последующих представлениях на уровне штаб-квартиры. Аналогичным образом, копии последних должны незамедлительно направляться в отделения на местах.

55. Представители должны незамедлительно рекомендовать принятие мер на уровне штаб-квартиры, если они не уверены в том, что их собственных действий будет достаточно для обеспечения защиты.

56. Если есть какие бы то ни было основания подозревать, что защита все еще неадекватна (случаи принудительного возвращения, похищения, произвольного задержания, дурного обращения, жестокости в отношении женщин и детей и т. д.), необходимо сделать новые устные и письменные представления. Кроме того, на местном уровне следует принять дополнительные меры для более пристального отслеживания событий, влияющих на защиту, и по мере возможности сосредоточить усилия на оказании помощи властям в решении практических проблем, связанных с притоком беженцев.

Отношения с общественностью

57. В некоторых случаях из-за напряженных отношений между соседними странами может оказаться необходимым подчеркнуть именно на местном уровне, что предоставление убежища является чисто гуманитарным актом.

Нужно подчеркивать, что предоставление убежища является чисто гуманитарным актом и потому не носит враждебного характера и что присутствие и действия персонала УВКБ ООН могут способствовать ослаблению напряженности.

58. Следует обратить особое внимание на информирование о происходящем других организаций системы ООН и дипломатических представительств, в особенности тех заинтересованных государств, влияние которых способствовать обеспечению защиты беженцев (например, путем выражения уже на раннем этапе поддержки действиям УВКБ ООН и/или намерения внести вклад в финансирование операции УВКБ ООН).

59. Визиты представителей национальных и международных СМИ и дипломатического корпуса могут способствовать лучшему пониманию функций УВКБ ООН по обеспечению защиты. Позиция в отношении СМИ будет во многом зависеть от конкретных обстоятельств и от того, поможет ли освещение событий защите лиц, которы-

ми занимается УВКБ ООН. Необходима тесная координация действий на всех уровнях УВКБ ООН. Там, где Управление уже имеет своих представителей, установленные ранее плодотворные контакты с местными СМИ (особенно с работающими на местных языках) могут послужить ценным источником информации и оказать полезные услуги в плане разъяснения роли УВКБ ООН. Общие руководящие принципы отношений со СМИ изложены в главе 9, касающейся внешних сношений.

Физическая безопасность беженцев

Введение

60. Беженцы могут сталкиваться с серьезными угрозами своей безопасности, даже когда они уже допущены на территорию страны убежища. Опасность попрания некоторых основных прав человека особенно велика в чрезвычайных ситуациях, и изгнанным необходима специальная защита как со стороны закона, так и с помощью практических мер. Опасность может исходить от страны происхождения, либо страны убежища, либо от тех или иных групп из числа самих беженцев.

Обеспечение безопасности в лагерях беженцев

61. Угрозу вооруженного нападения, исходящую от страны происхождения, можно ослабить путем размещения либо перемещения лагерей или поселений беженцев достаточно далеко от границы (см. главу 14 относительно планировки мест размещения). Кроме того, власти страны убежища могут счесть необходимым увеличить численность своих вооруженных сил в приграничном районе и вокруг поселений беженцев. Однако следует избегать размещения войск внутри лагерей или поселений беженцев.

62. В стране убежища угроза физической безопасности беженцев (принудительное возвращение, незаконное задержание, сексуальное насилие и т. д.) может исходить и от официальных лиц, занимающихся проблемами беженцев.

Властям страны убежища нужно убедительно разъяснить, что они в любом случае несут главную ответственность за безопасность беженцев и должны обеспечить их безопасность и благополучие.

63. Именно властям страны надлежит осуществлять действия по исправлению положения, и делать это надо решительно. УВКБ ООН должно поддерживать контакты с беженцами и властями для обеспечения принятия адекватных мер.

64. Защищать беженцев от преступных актов и разбойных нападений должны гражданские власти и силы безопасности принимающей страны в тесном сотрудничестве с УВКБ ООН и самими беженцами.

65. Если среди беженцев есть вооруженные лица, УВКБ ООН должно способствовать проведению проверки всего контингента беженцев и

отделению беженцев от вооруженных лиц, а также разоружению последних.

66. Во всех случаях, когда в лагере находятся военные и полиция, для предотвращения сексуального насилия в отношении беженцев — женщин и детей важное значение имеет проведение таких общих мероприятий, описанных в пункте 48, как разъяснительная работа и инструктаж по вопросам защиты их прав.

67. В случае внутренних конфликтов среди беженцев УВКБ ООН должно начать с содействия посреднической роли комитета беженцев. Если это не принесит результатов, УВКБ ООН должно обратиться к властям принимающей страны с просьбой разрешить конфликт.

Снижение напряженности между беженцами и местным населением

68. В ситуациях, способных вызвать напряженность и конфликты между беженцами и местным населением, возможно принятие следующих мер в дополнение к мероприятиям по устранению конкретных причин конфликта:

- i. организация регулярных встреч представителей беженцев и лидеров местной общины;
- ii. разъяснение местному населению бедственного положения беженцев с помощью местных СМИ (программы на радио и телевидении, статьи в прессе) и лидеров местной общины;
- iii. разъяснение беженцам местных обычаев и традиций;
- iv. мобилизация достаточной помощи, с тем чтобы присутствие беженцев не сказывалось негативно на ограниченных местных ресурсах;
- v. улучшение инфраструктуры водоснабжения, здравоохранения, дорожного сообщения и т. д. с пользой для местного населения.

69. В качестве защитной меры сотрудники УВКБ ООН должны поощрять и поддерживать внутреннюю организацию сообщества беженцев и обеспечивать его участие, наряду с местными властями и населением, во всех аспектах управления поселениями беженцев. Следует привлекать женщин и подростков к участию в таких организациях, особенно в тех, которые занимаются вопросами безопасности. Кроме того, УВКБ ООН должно обеспечить присутствие своих сотрудников в лагерях беженцев, а также специальную подготовку всех занимающихся беженцами должностных лиц в области международных стандартов и норм, касающихся беженцев.

Физическая безопасность в районах конфликтов

70. Международное гуманитарное право² предусматривает защиту в ходе вооруженных конф-

² Вопросы защиты гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов рассматриваются в четырех Женевских конвенциях 1949 года и двух Дополнительных протоколах к ним 1977 года.

ликтов гражданского населения, включая беженцев. В случае немеждународных конфликтов (то есть внутренних вооруженных конфликтов, но не полицейских операций) все участвующие в них стороны обязаны, в соответствии с Женевскими конвенциями 1949 года, соблюдать права всех лиц, не принимающих активного участия в военных действиях, и в частности:

- i. обращаться с ними гуманно и без дискриминации по признаку расы, вероисповедания, пола, рождения, богатства или любых иных аналогичных критериев;
- ii. воздерживаться от насилия в отношении жизни и личности;
- iii. не захватывать заложников;
- iv. уважать достоинство личности;
- v. не выносить приговоры и не осуществлять казни без надлежащего судебного разбирательства;
- vi. не оставлять на произвол судьбы раненых и больных и осуществлять уход за ними.

71. Надзор за соблюдением международного гуманитарного права в ходе вооруженных конфликтов возложен на Международный комитет Красного Креста (МККК). В большинстве случаев при возникновении вооруженного конфликта или гражданских беспорядков МККК предлагает свои услуги всем сторонам с целью оказания помощи пострадавшим и обеспечения защиты гражданского населения, в том числе (если таковые имеются) беженцам и иным перемещенным лицам, а также задержанным участникам военных действий.

72. Сотрудники УВКБ ООН должны стремиться к сотрудничеству с МККК там, где присутствуют представители последнего, и использовать во время вооруженных конфликтов их знания, а также опыт контактов и сотрудничества как с государственными, так и с негосударственными структурами.

Операции в районах, контролируемых негосударственными образованиями

73. Гражданские беспорядки и внутренние вооруженные конфликты могут создавать особые трудности в силу того, что в этих случаях УВКБ ООН имеет дело не с государствами или подчиненными государству регулярными войсками, а с группами повстанцев или иными негосударственными образованиями. У УВКБ ООН может не быть иного выхода, кроме как иметь дело с такими группами, поскольку они осуществляют фактический контроль над беженцами. При этом важно подчеркивать непредвзятый, неполитический и гуманитарный характер роли УВКБ ООН и использовать влияние общественности, для того чтобы убедить такие группы в важности соблюдения норм и положений гуманитарного права, а также права, касающегося беженцев. Однако в отношениях с подобными группами никакие действия или

переписка УВКБ ООН не должны означать формального признания таких негосударственных образований Организацией Объединенных Наций.

Насильственная вербовка

74. В случаях, когда беженцы оказываются в зоне конфликта или недалеко от нее, может возникнуть еще одна проблема, связанная с их защитой, а именно принудительная вербовка беженцев в свои формирования одной или несколькими сторонами – участниками данного конфликта. Сталкиваясь с этой проблемой, сотрудники УВКБ ООН должны помнить сами и напоминать властям о том, что:

- i. необходимо соблюдать и поддерживать при любых обстоятельствах гражданский характер лагерей беженцев. Поэтому вербовка на военную или полувоенную службу беженцев любых возрастных групп неприемлема;
- ii. насильственная вербовка может быть равносильна жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, что запрещено при любых обстоятельствах;
- iii. вербовка и участие в военных действиях несовершеннолетних в возрасте до 15 лет запрещены, и УВКБ ООН выступает за неучастие всех лиц моложе 18 лет как непосредственно в военных действиях, так и в выполнении вспомогательных задач;
- iv. принуждение беженцев к возвращению или насильственное возвращение их в страну происхождения для участия в военных действиях равносильны принудительному возвращению, что запрещено при любых обстоятельствах.

Участники военных действий

75. УВКБ ООН не уполномочено вступаться за участников военных действий (комбатантов). Выведенных из строя комбатантов (больных, раненых, потерпевших кораблекрушение и военнопленных) защищает прежде всего международное гуманитарное право, и они подпадают под компетенцию МККК.

76. Бывший комбатант может иметь право на признание его беженцем, если установлено, что его опасения подвергнуться преследованию являются вполне обоснованными и если нет веских оснований полагать, что данное лицо не следует признавать беженцем³.

77. Наконец, нужно отметить, что, если человек носит оружие, это еще не означает, что он является участником военных действий: в некоторых сообществах ношение оружия, например кинжала, – это просто традиция.

³ См. примечание о применении положений относительно непредоставления статуса беженца, IOM/83/96 FOM/93/96, UNHCR, 1996.

Чрезвычайные ситуации как следствие изменений в политике государства

78. Внезапное изменение, по каким бы то ни было мотивам, политики государства в отношении лиц, которыми занимается УВКБ ООН и которые уже находятся на территории данного государства, может создать особого рода чрезвычайную ситуацию в плане защиты. Это может затрагивать как лиц, уже известных УВКБ ООН и признанных беженцами, так и других лиц, которые еще не обратились с официальным ходатайством о предоставлении убежища и не сообщили о себе УВКБ ООН, но могут, тем не менее, относиться к сфере компетенции Верховного комиссара.

79. В подобного рода чрезвычайной ситуации можно предпринять самые разные действия в зависимости от конкретных обстоятельств, и на этот счет можно дать лишь наиболее общие рекомендации. Однако во всех случаях необходимы точная информация, присутствие представителей УВКБ ООН, а также ясная и последовательная политика, направленная на защиту прав беженцев. Изложенные ниже руководящие принципы следует применять творчески, сообразно с конкретными обстоятельствами. При этом могут оказаться актуальными и некоторые из рекомендаций, о которых шла речь в предыдущих разделах.

80. Сотрудникам УВКБ ООН надлежит незамедлительно выявить и, по возможности, составить список лиц, находящихся или могущих находиться в опасности, но ранее им не известных. Этот список следует постоянно обновлять. Источниками информации являются представители дипломатического корпуса (некоторые лица могут обращаться в посольства и даже искать в них убежища), МККК, национальное общество Красного Креста или Красного Полумесяца, церкви и НПО. При установлении контактов с посольствами необходимо обеспечить конфиденциальность сведений о конкретных лицах. Выявление и, по возможности, регистрация таких прежде не известных лиц сотрудниками УВКБ ООН на раннем этапе может оказаться очень важной предпосылкой защиты.

81. УВКБ ООН должно поддерживать (или, если сменился режим, устанавливать) тесное и постоянное сотрудничество с властями. Если данная страна уже присоединилась к соответствующим международным соглашениям, то принятые ею при этом обязательства остаются в силе, какие бы изменения ни претерпела ее политика. Если страна не является участницей ни одного из соглашений, касающихся беженцев, следует ссылаться на Устав УВКБ ООН и акты всеобщего характера.

82. Государство, несомненно, несет ответственность за обеспечение физической безопасности беженцев. Следует прилагать все усилия для того, чтобы побуждать правительство к обеспечению

защиты беженцев, особенно в период гражданских беспорядков и напряженности. Непосредственная цель заключается в том, чтобы беженцы оставались в безопасности в стране, предоставившей им убежище. Первостепенное значение имеет соблюдение принципа отказа от принудительного возвращения беженцев.

83. Могут возникнуть обстоятельства, при которых в качестве последней меры защиты необходимо перемещение беженцев в другую страну. Подобные перемещения существенно отличаются от широкомасштабного переселения беженцев в порядке долгосрочного разрешения проблемы. Они могут стать необходимыми, если об этом прямо попросит правительство страны убежища или нет иного способа защиты беженцев. Следует незамедлительно обратиться к властям потенциальных стран убежища на местном уровне, а также на уровне посольств и штаб-квартиры. Получение предложений о переселении может существенно повлиять на отношение к беженцам данного правительства. Необходимо выявить партнеров для проведения соответствующих мероприятий. Помимо местных НПО можно обращаться за помощью в МККК (например, в оформлении проездных документов) и в Международную организацию по миграции (МОМ).

84. В некоторых случаях в экстремальной и напряженной ситуации, когда под угрозой оказывалась жизнь беженцев, для них создавались своего рода "безопасные прибежища". Однако опыт УВКБ ООН свидетельствует о том, что зачастую такие прибежища не обеспечивали беженцам достаточной защиты и они все равно подвергались значительной опасности. Поэтому официальное создание "безопасных прибежищ" не рекомендуется.

Прочие лица, являющиеся объектом заботы УВКБ ООН

85. Помимо беженцев, отвечающих содержащимся в соответствующих международных документах определениям (см. пункт 7, выше), УВКБ ООН также получило полномочия обеспечивать защиту лиц нижеперечисленных категорий. О беженцах и категориях лиц, рассматриваемых ниже, часто говорят как о "лицах, являющихся предметом заботы" (или даже просто "подмандатных") УВКБ ООН.

Лица, вернувшиеся на родину (репатрианты)

86. Лица, вернувшиеся на родину (репатрианты), – это беженцы, которые добровольно возвращаются в страну своего происхождения и формально перестают быть беженцами сразу же после пересечения границы. Генеральная Ассамблея поручила УВКБ ООН защищать репатриантов и помогать им как в пути, так и после возвращения в страну происхождения, а также способствовать нахождению долгосрочных решений их проблем.

Лица без гражданства (апатриды)

87. Лицо без гражданства (апатрид) — это человек, которого ни одна страна не признает своим гражданином. Всеобщая декларация прав человека гласит, что каждый человек имеет право на гражданство и что никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права сменить гражданство. Основные международные документы, в которых рассматривается проблема безгражданства, перечислены в приложении 1. УВКБ ООН было поручено помогать лицам без гражданства при представлении ходатайств в соответствующие органы и оказывать техническое и консультативное содействие государствам в деле разработки и применения законодательства по вопросам гражданства.

Лица, перемещенные внутри страны, или внутренне перемещенные лица (ВПЛ)

88. В широком смысле ВПЛ можно определить как лиц, большому числу которых внезапно или неожиданно пришлось покинуть свои дома в результате вооруженного конфликта, внутренних беспорядков, систематического нарушения прав человека либо природных или антропогенных бедствий, но которые остались в пределах своей страны.

Соображения, касающиеся участия УВКБ ООН в судьбе ВПЛ

89. Для участия УВКБ ООН в помощи ВПЛ⁴ необходимы следующие условия:

- i. конкретная просьба со стороны Генеральной Ассамблеи ООН, Генерального секретаря или иного компетентного главного органа ООН;
- ii. согласие соответствующего государства или иного образования;
- iii. применимость в конкретной ситуации возможностей УВКБ ООН по оказанию помощи, обеспечению защиты и поиску решений для внутренне перемещенных лиц;
- iv. наличие ресурсов для осуществления соответствующих действий.

Критерии для участия

В некоторых ситуациях может оказаться целесообразным участие УВКБ ООН. Речь идет о ситуациях, когда налицо связь с деятельностью УВКБ ООН во исполнение им своего мандата, например когда внутренне перемещенные лица смешиваются или могут смешаться с лицами, возвращающимися в места своего проживания, или когда одни и те же причины вызвали как перемещение людей внутри страны, так и поток беженцев, или когда существует опасность выхода потока перемещенных внутри страны лиц за ее пределы. В случае отсутствия связи с деятельностью УВКБ ООН в

соответствии с его мандатом, оно может рассмотреть вопрос об участии в помощи ВПЛ, для того чтобы посредством гуманитарных мер по возможности нейтрализовать причины массового перемещения людей и содействовать разрешению конфликта внутри страны.

Меры по оказанию помощи ВПЛ

Меры по оказанию помощи ВПЛ во многом аналогичны помощи беженцам. Однако ВПЛ, по определению, остаются на территории своей страны, поэтому их защита и права регулируются не столько конкретными международными правовыми актами, сколько национальным законодательством. Разумеется, универсальные документы о правах человека относятся и к ВПЛ.

Как показывает опыт, присутствие сотрудников УВКБ ООН и других международных организаций в районах, где ВПЛ пытаются обрести безопасность, полезно в том отношении, что оно побуждает власти и участников конфликта соблюдать национальное законодательство и универсальные нормы в области прав человека.

Долгосрочные решения

При возникновении чрезвычайной ситуации сотрудники УВКБ ООН должны с самого начала помнить о конечной цели международной защиты: помочь беженцам справиться с тяготами перемещения и найти такое решение, которое обеспечивало бы им возвращение под защиту своего государства, в силу чего они бы перестали быть беженцами.

Добровольная репатриация

90. Большинство крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, ведущих к появлению беженцев, в конце концов разрешаются путем добровольной репатриации беженцев после устранения или значительного уменьшения опасности, от которой они бежали (см. главу 19 о добровольной репатриации).

Расселение на местах

91. Расселение на местах означает ассимиляцию в стране убежища. В случае затяжных конфликтов беженцы часто, по крайней мере де-факто, интегрируются в общество принимающей страны. В таких ситуациях важно обеспечить им официальный статус в стране убежища — отправным моментом при этом будет их признание беженцами согласно Конвенции 1951 года.

Переселение

92. Вариант переселения (под которым понимается ассимиляция в другой стране) следует рассматривать в тех случаях, когда беженцы не могут репатриироваться или поселиться в стране первого убежища, либо подвергаются в ней опасности. Решение о переселении принимается в том случае, если нет иного пути для устранения угрозы правовой или физической безопасности соот-

⁴ См.: Роль УВКБ ООН в решении проблем перемещенных внутри страны лиц, IOM87/97, FOM91/97, UNHCR, 1997.

ветствующих лиц. Переселение под эгидой УВКБ ООН допускается только для отвечающих требованиям мандата УВКБ ООН беженцев, которым и далее требуется международная защита.

Чрезвычайное переселение

93. Вопрос о чрезвычайном переселении может рассматриваться при наличии:

- i. непосредственной угрозы принудительного возвращения в страну происхождения;
- ii. непосредственной угрозы высылки в другую страну, из которой беженец может быть принудительно возвращен в страну происхождения;
- iii. угрозы произвольного ареста, задержания или тюремного заключения;
- iv. угрозы физической безопасности или правам человека в стране убежища, аналогичной угрозе, о которой говорится в определении беженца, в результате чего убежище в этой стране теряет смысл.

94. В категории беженцев, в отношении которых наилучшим вариантом представляется чрезвычайное переселение, входят: лица, пережившие насилие и пытки; беженцы с серьезными заболеваниями, которых нет возможности лечить в стране убежища; подвергающиеся опасности женщины, дети и подростки. Первостепенное внимание следует уделять беженцам, остро нуждающимся в правовой и физической защите, таким как подвергающиеся опасности женщины и не сопровождаемые взрослыми дети, в отношении которых установлено, что их интересам в наибольшей степени отвечает переселение.

Порядок чрезвычайного переселения

95. Чрезвычайное переселение должно использоваться выборочно и на основании всесторонней и объективной оценки как статуса беженца, так и степени неотложности переселения. Чрезвычайное переселение осуществляется в тех случаях, когда наличие непосредственной угрозы для безопасности и/или здоровья требует удаления беженца из места, где ему угрожает опасность, за считанные дни, а то и часы. Для простоты установлен номинальный предел в пять дней.

96. В штаб-квартиру следует незамедлительно направить следующую информацию:

- i. полные имя и фамилия, дата рождения, место рождения, пол, гражданство и этническая принадлежность;
- ii. подробный анализ сведений, легших в основу определения статуса беженца;
- iii. сопровождают ли беженца члены семьи (если да, их число);
- iv. сведения согласно пункту i) по каждому члену семьи, сопровождающему кандидата на переселение;

- v. обоснование потребности в переселении;
- vi. обоснование включения кандидата в категорию лиц, подлежащих чрезвычайному переселению, и необходимые сроки отъезда;
- vii. сведения о наличии действительных проездных документов у всех подлежащих переселению беженцев;
- viii. в случае отправки по медицинским показаниям – диагноз, прогноз, нынешнее состояние беженца (и членов его семьи, если это к ним относится), необходимость в сопровождающем;
- ix. рекомендации в отношении стран переселения и обоснование выбора, включая связи в третьих странах.

97. Вслед за этим необходимо как можно скорее направить надлежащим образом заполненную форму регистрации переселения (ФРП).

98. ФРП можно получить в штаб-квартире, в Секции по вопросам переселения и особым случаям. Данная секция Отдела международной защиты осуществляет рассмотрение заявок на чрезвычайное переселение. Кроме того, сотрудники секции отвечают за координацию и оказывают содействие в мероприятиях по переселению лиц, защита которых усложнена, и лиц с особыми потребностями. Сюда же можно обращаться за консультациями.

99. Дополнительная информация содержится в UNHCR Resettlement Handbook (Справочник УВКБ ООН по вопросам переселения).

Основные справочные материалы

Collection of Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme, UNHCR, Geneva, 1995.

Collection of International Instruments Concerning Refugees, UNHCR, Geneva, 1995.

Guidelines on the Protection of Refugee Women, UNHCR, Geneva, 1991.

Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, WHO, Geneva, 1997.

Handbook for Determining Refugee Status, UNHCR, Geneva, 1979.

International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons, UNHCR, Geneva, 1996.

Дети-беженцы: Рекомендации по обеспечению защиты и помощи, УВКБ ООН, Женева, 1994.

CD-ROM Refworld, UNHCR, Geneva (обновляется регулярно).

Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response, UNHCR, Geneva, 1995.

UNHCR Resettlement Handbook, UNHCR, Geneva, 1997.

UNHCR's Role with Internally Displaced Persons, IOM87/97, FOM91/97, UNHCR, Geneva, 1997.

Приложение 1. Международные акты и другие документы, касающиеся беженцев

Международные акты, касающиеся беженцев		
Краткое название	Полное название	Описание
Устав 1951 года	Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев	Устав Управления Верховного комиссара, принятый Генеральной Ассамблеей в резолюции 428 (V) от 14 декабря 1950 года. В нем излагаются задачи и обязанности УВКБ ООН по обеспечению международной защиты и поиску постоянных решений проблемы беженцев. Он является основополагающим документом УВКБ ООН и содержит определение лиц, о которых призван заботиться Верховный комиссар. Этот мандат со временем претерпел изменения в последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС.
Конвенция 1951 года Протокол 1967 года	Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев	Международный договор, являющийся обязательным для подписавших его государств. В нем закреплены обязанности государств – участников Конвенции по отношению к беженцам, находящимся на их территории, и излагаются обязательства беженцев.
Конвенция ОАЕ	Конвенция ОАЕ, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке (Организация африканского единства, Аддис-Абеба, 1969 год)	Региональный документ, дополняющий Конвенцию 1951 года и Протокол 1967 года. Содержит расширенное определение беженца, а также положения о безопасном и мирном убежище, разделении бремени усилий и расходов и о добровольной репатриации.
i. Картахенская декларация ii. Конвенция Сан-Хосе	i. Картахенская декларация о беженцах 1984 года ii. Американская конвенция о правах человека, "Пакт Сан-Хосе, Коста-Рика", 1969 год	Не имеющие обязательной силы декларации, оказавшие значительное влияние на политику в регионе в отношении беженцев и лиц, ищущих убежища. Содержат расширенное определение беженца.
Заключения Исполкома	Различные заключения по международной защите, принятые Исполнительным комитетом УВКБ ООН	Содержат важные руководящие принципы и рекомендации для государств и УВКБ ООН.
Другие документы		
Устав ООН	Устав Организации Объединенных Наций, 1945 год	Налагает определенные общие обязательства на государства – члены Организации Объединенных Наций, в частности обязательства, имеющие особое значение для осуществления задач УВКБ ООН по международной защите.
Всеобщая декларация прав человека	Всеобщая декларация прав человека, 1948 год	Универсальный правовой акт, закрепляющий основные права человека для всех лиц, включая беженцев.
Конвенция о статусе апатридов	Конвенция о статусе апатридов, 1954 год	Наделяет признанным статусом лиц без гражданства, законно проживающих на территории страны. Аналогична Конвенции 1951 года о статусе беженцев.
Конвенция о сокращении безгражданства	Конвенция о сокращении безгражданства, 1961 год	Содержит меры, направленные на предотвращение появления лиц без гражданства.

Пакт о гражданских и политических правах	Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года	Обязывает каждое государство, участвующее в Пакте, уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте, без какого бы то ни было различия в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.
Конвенция против пыток	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года.	Включает принцип отказа от высылки или принудительного возвращения.
Конвенция о правах ребенка	Конвенция о правах ребенка, 1989 год	Всеобъемлющий кодекс прав всех детей (согласно определению, дети – это все лица не старше 18 лет).
Женевские конвенции и Дополнительные протоколы	Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны (Женева, 1949 год)	Охватывает обращение с гражданскими лицами, включая беженцев, во время войны.
Декларация о территориальном убежище	Декларация Организации Объединенных Наций о территориальном убежище, 1967 год	Включает принцип отказа от принудительного возвращения или высылки.
Заключительный акт Конференции ООН о статусе апатридов 1954 года	Заключительный акт Конференции Организации Объединенных Наций о статусе апатридов	Включает принцип отказа от принудительного возвращения или высылки.

3

Управление в чрезвычайной ситуации



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1—10	28—30
Структура настоящего раздела		
Потенциал и ресурсы		
Основные аспекты управления в чрезвычайной ситуации	11—22	30—31
Введение		
Руководство		
Планирование		
Организация и координация		
Контроль		
Этапы чрезвычайных операций, связанных с беженцами	23—38	31—33
Готовность к чрезвычайным ситуациям		
Реагирование на чрезвычайные ситуации		
Основные справочные материалы		33
Рисунки и таблицы		
Рис. 1. Аспекты управления в чрезвычайной ситуации		29
Таблица 1. Признаки чрезвычайной ситуации		32

Введение

1. Какого-либо единого плана управления в чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами, не существует; каждая чрезвычайная ситуация, связанная с беженцами, по-своему уникальна. Тем не менее опыт показывает, что развитие чрезвычайных ситуаций, как правило, происходит по некоторым поддающимся определению и документально подтвержденным сценариям.

В основе рационального управления в чрезвычайной ситуации лежит знание этих сценариев и того, какие меры наиболее эффективны для каждого из них.

Чрезвычайные ситуации не обязательно приводят к трагическим последствиям. Вероятность наступления таких последствий будет значительно снижена, если эффективное управление в чрезвычайной ситуации осуществляется начиная с этапа готовности.

2. Хотя управление в чрезвычайной ситуации имеет много общего с умелым управлением вообще, оно обладает целым рядом отличительных признаков:

- i. жизнь и благополучие людей находятся в опасности;
- ii. время на реагирование весьма ограничено;
- iii. факторы риска высоки, а последствия ошибок или задержек могут быть катастрофическими;
- iv. есть значительный элемент неопределенности;
- v. решающее значение имеет финансирование планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств и другой деятельности на этапе обеспечения готовности;
- vi. персонал и управляющее звено могут подвергаться особенно сильному стрессу, например в связи с проблемами безопасности и трудными бытовыми условиями;
- vii. не существует какого-либо единого правильного решения.

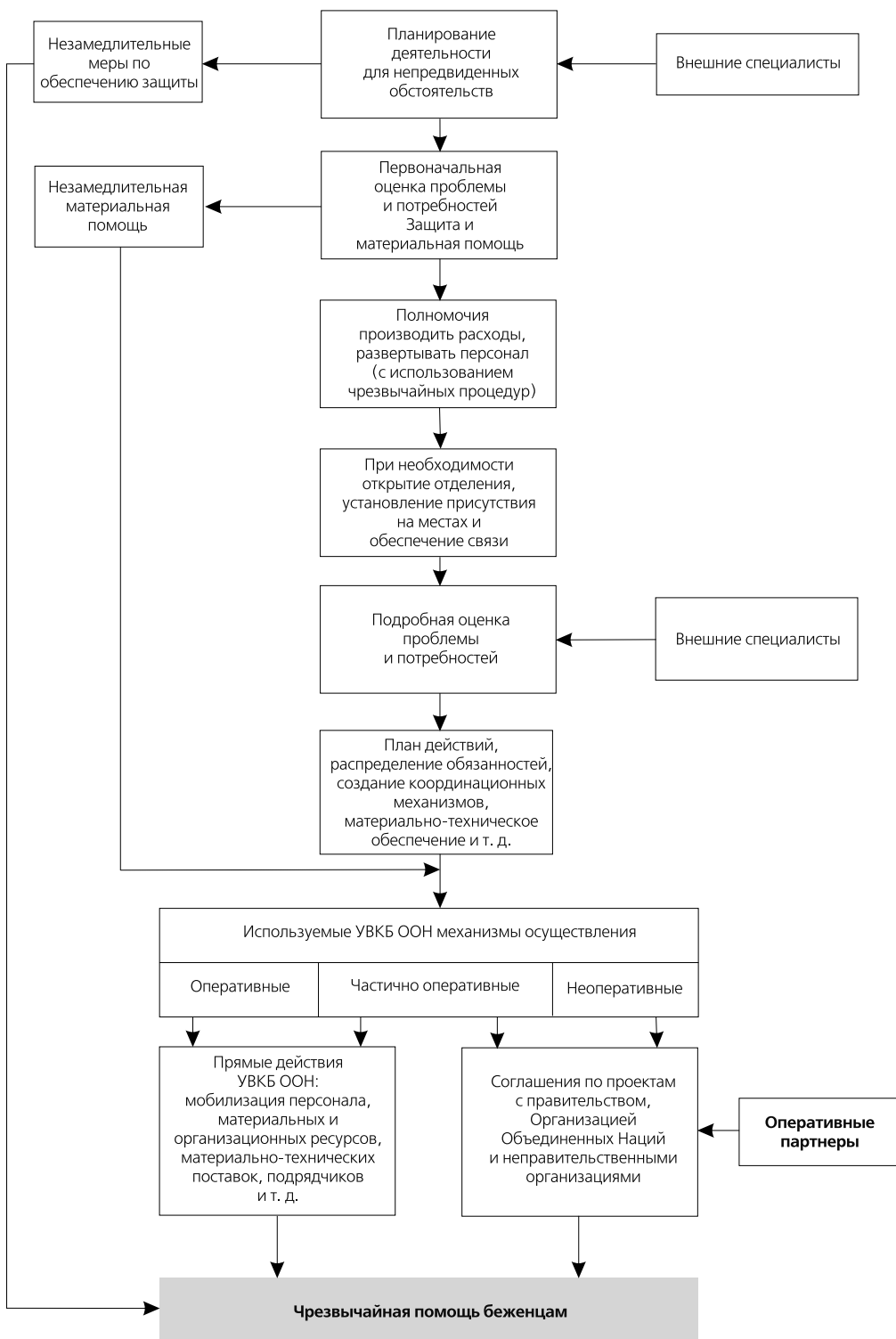
Структура настоящего раздела

3. Структура настоящего раздела Справочника (главы 3–9) отражает этапы готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них. Сначала рассматривается подготовительная деятельность по планированию на случай непредвиденных обстоятельств и раннему оповещению (глава 4), затем излагаются вопросы первоначальной оценки потребностей и ресурсов, а также незамедлительного реагирования (глава 5). Планирование операций, координация и организация на уровне лагеря рассматриваются в главах 6 и 7. Далее речь идет о механизмах осуществления, включая процедуры осуществления операций и контроля над ними (глава 8). Наконец, в главе 9, посвященной внешним связям, рассматриваются вопросы отношений с правительством принима-

ющей страны (в том числе установление официального присутствия в стране проведения операций), с донорским и дипломатическим сообществом и средствами массовой информации. Следует отметить, что некоторые мероприятия повторяются на этапах готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них. В особенности это относится к внешним сношениям, координации и планированию.

4. На рис. 1 в форме диаграммы показаны некоторые из рассматриваемых в настоящем разделе аспектов, касающихся, в частности, реагирования на чрезвычайные ситуации. Деятельность по оценке проблем и потребностей на этапе реагирования, планирование операций, механизмы осуществления и разработка программ тесно взаимосвязаны. Некоторые рассматриваемые в отдельности аспекты на практике могут оказаться неотделимыми, и не существует какого-либо единого порядка или способа разработки чрезвычайной операции (однако он должен соответствовать установленным УВКБ ООН процедурам, регулирующим порядок представления проектов и контроля за их осуществлением).

Рис. 1. Аспекты управления в чрезвычайной ситуации



Потенциал и ресурсы

5. Управление в чрезвычайной ситуации можно определить как

мобилизацию и использование потенциала и ресурсов с целью ликвидации угрозы жизни и благополучию беженцев.

6. Подготовка к чрезвычайным ситуациям, связанным с беженцами, и реагирование на них являются задачами, требующими наличия нужных ресурсов в нужное время, а также потенциала для эффективного использования этих ресурсов.

7. Потенциал — это внутренние организационные возможности, включающие планирование, укомплектование персоналом, структуру, системы, процедуры, руководящие принципы, информационный поток, коммуникации, механизм принятия решений и административную поддержку. К ресурсам относятся финансовые и людские ресурсы, материалы для оказания помощи, вспомогательное оборудование, инструменты и приспособления.

8. Если потенциал слабый, то даже при наличии адекватных ресурсов реагирование на чрезвычайные ситуации, скорее всего, будет недостаточным.

Сильный потенциал иногда позволяет компенсировать нехватку ресурсов за счет их более эффективного использования.

9. Потенциал является одним из аспектов управления в чрезвычайной ситуации, которому иногда не уделяется надлежащего первоочередного внимания. На этапах планирования и осуществления операций основное внимание зачастую уделяется ресурсам, поскольку они являются более осязаемым элементом. Однако именно потенциал определяет качество реагирования на чрезвычайные ситуации. Организация с хорошим потенциалом способна лучше обеспечить осуществление надежной и эффективной операции с привлечением необходимых ресурсов.

10.

Для эффективного управления в чрезвычайной ситуации требуется, чтобы на различных этапах операции развитию и использованию потенциала уделялось надлежащее первоочередное внимание.

Необходимый потенциал должен уже по большей части существовать, но, кроме того, он может также наращиваться в ходе операции.

Основные аспекты управления в чрезвычайной ситуации

Введение

11. Некоторые аспекты управления имеют важнейшее значение на протяжении всей чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами. К ним относятся:

- руководство;
- планирование;
- организация и координация;
- контроль.

12. Выполнение этих функций потребует от УВКБ ООН как от организации, а также от отдельных лиц на всех уровнях в рамках УВКБ ООН.

Невыполнение этих функций, скорее всего, станет причиной серьезных недостатков управления чрезвычайной операцией.

Эти функции всегда являются обязанностью лица, несущего общую ответственность за осуществление операции, но они могут быть поручены и другим сотрудникам.

Руководство

13. Руководство можно определить следующим образом:

процесс формирования и распространения концепции о том, какой должна быть чрезвычайная операция, и выработки четкого стратегического направления действий даже в ситуациях, характеризующихся высокой степенью неопределенности и риска.

14. Для успешного управления требуется руководство. В зависимости от роли правительства страны, где имеет место чрезвычайная ситуация, руководство может оказаться самым важным вкладом УВКБ ООН. Руководство требует, чтобы принятые решения выполнялись надлежащим образом. Такой порядок имеет решающее значение в чрезвычайных ситуациях, когда зачастую нет времени на разъяснение соответствующих аспектов действий. Непосредственно заинтересованные лица должны, по мере возможности, способствовать выполнению касающихся их решений, однако всю полноту ответственности несет уполномоченное должностное лицо УВКБ ООН.

Планирование

15. Планирование можно определить следующим образом:

осуществление процесса оценки ситуации, определение ближайших задач и более долгосрочных целей, а также мер по их достижению.

16. Планирование имеет важнейшее значение как до возникновения чрезвычайной ситуации, так и во время нее, и планирование операций должно основываться на подробной оценке потребностей и ресурсов.

Организация и координация

17. Организацию и координацию можно определить следующим образом:

создание систем и механизмов выполнения конкретной задачи, а также координация деятельности людей и организаций, с тем чтобы они действовали сообща и последовательно ради достижения общей цели.

18. Организация и координация предусматривают подбор и подготовку персонала и контроль за его деятельностью, определение и уточнение роли и функций каждого из участников операции, а также структурирование коммуникационного и информационного потока. В условиях чрезвычайной ситуации координация является важнейшим аспектом организации.

Делегирование полномочий и ответственности

19. Управление в чрезвычайной ситуации следует осуществлять таким образом, чтобы ответственность и полномочия делегировались на самый низкий надлежащий уровень, и оно должно быть максимально приближено к операции или бенефициарам. Следует установить и довести до сведения всего персонала четкую и точную иерархию полномочий и подотчетности.

20. Структура управления должна быть налажена так, чтобы за все действия, включая управленческие решения, была четкая ответственность. Лица, принимающие то или иное решение, должны обладать соответствующим уровнем знаний, позволяющим принимать такое решение, и нести ответственность за обеспечение его исполнения и принятие последующих мер (включая мониторинг). Привлечение излишних уровней управления и большего, чем требуется, числа людей к процессу принятия решений и к ответственности за их исполнение вносит путаницу и ведет к распылению ответственности. Действия также замедляются при отсутствии ясности и четкости в определении обязанностей.

Контроль

21. Контроль можно определить следующим образом:

мониторинг и оценка исполнения в сопоставлении с планами и, в случае необходимости, внесение изменений.

22. Следует отметить, что ключевые функции управления важны не только на стадии реагирования на чрезвычайные ситуации, но и на стадии готовности, хотя их относительное значение на каждой стадии может быть различным. Так, организационные и координирующие механизмы должны создаваться во время планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств.

Этапы чрезвычайных операций, связанных с беженцами

23. В приведенной ниже таблице приводится одна из моделей действий, которые могут быть предприняты в условиях чрезвычайных ситуаций,

связанных с беженцами. Важно понять, что этапы и действия при чрезвычайной операции, связанной с беженцами, могут частично совпадать или происходить одновременно.

Этап	Типичные действия
Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям	<ul style="list-style-type: none"> • предупреждение; • раннее оповещение; • планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств; • разработка систем реагирования на чрезвычайные ситуации; • организация взаимной поддержки между правительствами потенциальной принимающей страны и страны-донора; • обеспечение резервных ресурсов; • заблаговременное надлежащее размещение запасов; • подготовка кадров.
Реагирование на чрезвычайные ситуации	<ul style="list-style-type: none"> • оценка проблемы, потребностей и ресурсов; • мобилизация ресурсов; • регулирование отношений с донорами и средствами массовой информации; • планирование операций; • осуществление и координация; • мониторинг и оценка; • переход к действиям после завершения чрезвычайной ситуации.

24. Заключительным этапом чрезвычайной операции является переход от реагирования на чрезвычайную ситуацию к более долгосрочной помощи (забота и поддержка) и долговременным решениям (добровольная репатриация, интеграция на местах и переселение). Время оказания чрезвычайной помощи должно быть сведено к минимуму, а при планировании и осуществлении следует всегда рассчитывать на более длительный срок. Важность сбалансированности краткосрочной и долгосрочной помощи прослеживается по целому ряду важнейших секторов.

25. Оказание правительствам помощи в разработке долговременных решений проблемы беженцев является функцией УВКБ ООН, предусмотренной в его мандате. Долговременные решения должны учитываться всегда, начиная с этапа планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств. Именно на этом этапе принимаются решения о том, каким образом, в каком объеме и в течение какого срока будет оказываться помощь. Эти решения часто сказываются на перспективах долговременных решений в течение длительного времени после завершения чрезвычайной ситуации.

Готовность к чрезвычайным ситуациям

26. Наилучшим обеспечением эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации является

готовность к ним. Обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям можно определить следующим образом:

планирование и принятие мер по обеспечению своевременного наличия необходимых ресурсов для удовлетворения прогнозируемых потребностей в условиях чрезвычайной ситуации, а также для создания потенциала по использованию этих ресурсов.

27. Диапазон областей, в которых должна обеспечиваться готовность к чрезвычайным ситуациям, весьма широк, и деятельность на этом этапе может осуществляться на глобальном, региональном и страновом уровнях.

Меры по обеспечению готовности должны позволить организации быстро и эффективно реагировать на чрезвычайные ситуации.

28. На глобальном уровне УВКБ ООН в централизованном порядке располагает целым рядом резервных ресурсов для реагирования на чрезвычайные ситуации. Эти ресурсы созданы на основе опыта, приобретенного в предыдущих чрезвычайных ситуациях. К ним относятся кадровая помощь, людские и финансовые ресурсы, предметы и услуги в рамках оперативной поддержки и централизованно управляемые запасы на случай возникновения чрезвычайной ситуации. Эти ресурсы могут быть в кратчайшие сроки направлены в любой район, где возникает потребность в них. На глобальном уровне они обеспечивают минимальный определенный уровень готовности к чрезвычайным ситуациям. Кроме того, осуществляются мероприятия по подготовке кадров, которые могут быть использованы для наращивания потенциала.

29. Более подробная информация об этих ресурсах содержится в Каталоге средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях, дополнении 1.

30. Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств сокращает время, необходимое для подготовки к эффективному реагированию, и является важнейшим инструментом повышения способности к реагированию.

На страновом и региональном уровнях важнейшими мерами на этапе обеспечения готовности являются раннее оповещение и планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств.

31. Процесс планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств (см. главу 4) позволяет заблаговременно выявить дефицит ресурсов. Реалистичный план может поощрить доноров и других участников к предоставлению недостающих ресурсов.

32. Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств помогает прогнозировать характерные особенности надвигающейся

чрезвычайной ситуации, повышает институциональный аналитический потенциал, который может быть использован в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Оно также помогает выявить необходимость в дополнительных мероприятиях по обеспечению готовности. К ним могут относиться создание или реструктуризация отделения УВКБ ООН в стране, обеспечение кадрами для работы в чрезвычайных ситуациях, накопление запасов, заблаговременное надлежащее размещение запасов и подготовка кадров. Приоритет должен быть отдан мероприятиям, требующим для своего осуществления большего времени.

Показатели наличия чрезвычайной ситуации

33. Чрезвычайная ситуация может начаться с внезапного крупного притока беженцев, когда границу пересекают несколько тысяч человек и при этом создается ситуация, явно сопряженная с угрозой для жизни людей. Однако чаще чрезвычайная ситуация начинается не столь внезапно или не столь очевидно; ситуация, требующая экстраординарного реагирования и принятия чрезвычайных мер, может развиваться на протяжении определенного периода времени. Таким образом, существенно важно суметь распознать наличие (или неминуемое наступление) ситуации, требующей чрезвычайного реагирования, и ее вероятные основные характерные признаки (см. таблицу 1).

34. Нижеследующие показатели поддаются измерению и поэтому широко используются в качестве пороговых величин, переход верхних (или нижних) пределов которых свидетельствует о явном наличии чрезвычайной ситуации, или для подтверждения того, находится ли ситуация под контролем и нужно ли принимать неотложные меры по исправлению положения. Важнейший из этих показателей — коэффициент смертности (информацию о расчете коэффициента смертности

Таблица 1. Признаки чрезвычайной ситуации

Показатель	Уровни при чрезвычайной ситуации
КОЭФФИЦИЕНТ СМЕРТНОСТИ	Более 2 на 10 тыс. человек в день
Состояние питания детей	Более 10% детей, у которых соотношение веса к росту составляет менее 80%
Рацион питания	Менее 2100 калорий на человека в день
Количество воды	Менее 10 л на человека в день
Качество воды	Более 25% людей, страдающих диареей
Жизненное пространство	Менее 30 кв. м на человека (этот показатель не учитывает площадь, отведенную под огород)
Жилье	Менее 3,5 кв. м на человека

см. в главе 14, посвященной здравоохранению. Более подробная информация о других показателях приводится в соответствующих главах и в справочных таблицах дополнения 2).

35. Другие показатели могут не столь легко поддаваться количественному определению, но быть не менее важными, например наличие физической угрозы беженцам или угрозы нарушения норм в области прав человека. В частности, признаком необходимости реагирования на чрезвычайную ситуацию следует считать угрозу насильственного возвращения беженцев.

Реагирование на чрезвычайные ситуации

36. Реагирование на чрезвычайные ситуации можно определить следующим образом:

незамедлительные и надлежащие меры по спасению жизни, обеспечению защиты и восстановлению благополучия беженцев.

37. После обеспечения безопасного убежища следующей по важности задачей управления в чрезвычайной ситуации будет принятие мер по спасению жизни. Своевременная и быстрая оценка проблемы, потребностей и ресурсов поможет подтвердить или выявить области, в которых начиная с этапа планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств ощущается нехватка необходимых опыта и ресурсов.

38. Существенно важно выявлять проблемы, требующие привлечения опытных специалистов.

В большинстве чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, помимо специалистов по защите потребуются один или несколько технических экспертов для координации деятельности в важнейших технических секторах, таких как здравоохранение, продовольствие, питание, санитария, водоснабжение, жилье и инфраструктура.

Основные справочные материалы

A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children, UNHCR, Geneva, 1992.

Contingency Planning – A Practical Guide for Field Staff, UNHCR, Geneva, 1996.

Coordination Among International Organizations in Complex Emergencies, Disaster Management Training Programme, UN, 1997.

Initial Assessment in Emergency Situations – A Practical Guide for Field Staff, UNHCR, Geneva, 1998.

Supplies and Food Aid Field Handbook, UNHCR, Geneva, 1989.

UNHCR Handbook; People-Oriented Planning at Work: Using POP to Improve UNHCR Programming, UNHCR, Geneva, 1994.

UNHCR Manual, Chapter 4, UNHCR, Geneva, 1995 (и последующие дополненные издания).

Партнерство: Справочник по вопросам осуществления программ для партнеров УВКБ ООН, УВКБ ООН, Женева, 1996 год.

4

Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1—9	36
Когда начинать планирование		
Первые признаки		
Планирование как процесс	10—17	36—37
Совещания		
Задачи планирования на случай непредвиденных обстоятельств	18—22	38
Разработка сценария		
Политические и стратегические задачи		
Секторальные задачи и действия		
Характеристики рационального плана	23—27	38
Основные справочные материалы		38
Рисунки		
Рис. 1. Различия между планированием на случай непредвиденных обстоятельств и оперативным планированием		37
Приложения		
Приложение 1. Типовая структура плана на случай непредвиденных обстоятельств		39

Введение

1. Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств можно определить как:

процесс перспективного планирования в условиях неопределенности, в ходе которого согласовываются сценарии и задачи, определяются управленческие и технические меры и разрабатываются системы возможного реагирования в целях предотвращения чрезвычайной ситуации или более эффективного реагирования на нее.

2.

Важно рассматривать планирование на случай непредвиденных обстоятельств как процесс, в результате которого вырабатывается план деятельности на случай непредвиденных обстоятельств.

В этом процессе планирования принимает участие группа людей или организаций, совместно занимающихся на постоянной основе выявлением общих задач и определением соответствующих обязанностей и действий.

3. Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств является предпосылкой быстрого и эффективного реагирования на чрезвычайную ситуацию. Без предварительного планирования на случай непредвиденных обстоятельств будет потеряно много времени в первые дни после возникновения чрезвычайной ситуации. Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств укрепляет организационный потенциал и должно стать основой для планирования операций и реагирования на чрезвычайные ситуации.

Когда начинать планирование

4. В большинстве случаев сотрудники на местах на основе собственного опыта и хорошего знания текущей ситуации определяют, когда целесообразно приступить к планированию.

5. Не существует правил, определяющих, когда пора приступить к планированию на случай непредвиденных обстоятельств, за исключением одного: нужно разрабатывать план действий на случай непредвиденных обстоятельств, в случае если есть сомнения.

Лучше разработать план, когда он не нужен, чем не иметь плана, когда он необходим.

Первые признаки

6. Определенные признаки возможной критической ситуации должны инициировать процесс планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств. Заблаговременное предостережение представляет собой сбор, анализ и

использование информации, с тем чтобы лучше понять текущую ситуацию и предвидеть возможное развитие событий в будущем. Особое внимание уделяется событиям, которые могут повлечь за собой перемещение населения. Заблаговременное предостережение может исходить из весьма широкого круга источников: правительство, местное население, политические лидеры, средства массовой информации, научные круги, беженцы, международные и национальные организации.

7. Сбор и анализ первых предостерегающих признаков должны стать частью повседневной работы отделений УВКБ ООН. Регулярный мониторинг и отчетность в согласованном формате являются важными средствами, обеспечивающими учет тенденций и моделей перемещения населения и способствующими выявлению любых свидетельств таких перемещений.

8.

Если есть предвестники угрозы возникновения чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами, то следует автоматически приступить к планированию деятельности на случай непредвиденных обстоятельств.

9. Для УВКБ ООН самой распространенной угрозой возникновения чрезвычайной ситуации является новый приток или резкое увеличение численности беженцев. Вместе с тем планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств следует также осуществлять и в ходе проводимой операции. Например, планы деятельности на случай непредвиденных обстоятельств могут потребоваться в связи с возможным возобновлением притока беженцев, стихийным бедствием, поразившим лагерь беженцев, эпидемией, нападением на лагерь, насилием в лагере, внезапной стихийной репатриацией или с угрозой для безопасности персонала или помещений. В подобных ситуациях реалии текущей операции хорошо известны, но планы деятельности на случай непредвиденных обстоятельств должны быть разработаны в расчете на будущие события, к которым нужно быть готовыми.

Планирование как процесс

10. Планирование — это непрерывная деятельность; лицам, занимающимся планированием, необходимо постоянно оценивать ситуацию и корректировать цели и ход действий для учета происходящих изменений.

11. Статичный план деятельности на случай непредвиденных обстоятельств вскоре устаревает и вызывает ложное чувство безопасности. Регулярные пересмотр и обновление мер на этапе планирования позволяют поддерживать на соответствующем и адекватном уровне меры, принимаемые на этапе готовности.

12. Один из самых важных вкладов планирования на случай непредвиденных обстоятельств в работу при чрезвычайной ситуации — это зачастую сам процесс планирования, включающий определение партнеров по деятельности, их возможностей и ресурсов, установление с ними рабочих отношений и достижение взаимопонимания по проблемам, приоритетам и обязанностям.

Возможности партнеров в плане реагирования на чрезвычайные ситуации повысятся, если ранее они участвовали в планировании на случай непредвиденных обстоятельств.

13. В ходе планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств и оперативного планирования определяются стратегические и секторальные цели и разрабатывается план действий по достижению данных целей. Основное различие между этими двумя видами планирования заключается в том, что планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств сопряжено с выдвижением предположений и разработкой сценариев, на которых основывается планирование, тогда как при оперативном планировании исходные данные известны и оно будет опираться на оценку потребностей и ресурсов.

Рис. 1. Различия между планированием на случай непредвиденных обстоятельств и оперативным планированием

Аспект	План для непредвиденных обстоятельств	План операций
Отношение к чрезвычайной ситуации	До ситуации	Во время ситуации
Охват плана	Глобальный или основанный на сценарии	Как стратегический, так и конкретный
Участвующие партнеры	Все потенциальные партнеры	Только оперативные партнеры и партнеры-исполнители
Основное направление	Разработка согласованных сценариев	Эффективное и быстрое реагирование
Взаимоотношения	Развитие	Использование
Стиль планирования	Консультативное	Директивное и консультативное
Распределение	Ролей	Обязанностей
Временные рамки	Изменяющиеся, на неопределенный период	Фиксированные, безотлагательные

Совещания

14. Можно избежать многих просчетов в планировании деятельности на случай непредвиденных обстоятельств, если его осуществлять коллективно, с привлечением самого широкого круга специалистов, как местных, так и со стороны.

Планирование на случай непредвиденных обстоятельств лучше всего осуществлять посредством совместных скоординированных усилий, когда все заинтересованные стороны действуют вместе ради достижения общих целей в течение определенного периода времени.

Чтобы разработать план, одного совещания, как правило, недостаточно, а составленный таким образом план часто оказывается неудовлетворительным. Поэтому процесс планирования на случай непредвиденных обстоятельств осуществляется в ходе регулярных совещаний и последующей деятельности.

15. В процессе планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств должны участвовать все стороны, которых удалось привлечь к реагированию на чрезвычайные ситуации, в том числе правительство, учреждения, представители стран-доноров и местные организации, а также эксперты. Совещания, на которых осуществляется планирование на случай непредвиденных обстоятельств, иногда называют “круглыми столами”, чтобы подчеркнуть важность участия всех привлеченных сторон. Мнения какого-либо учреждения могут отличаться от мнений других сторон, однако часто это идет на пользу процессу планирования, поскольку обеспечивается надлежащий форум для обсуждения и уточнения всех вариантов. Выработанный в итоге таких обсуждений план будет более реалистичным. УВКБ ООН может оказывать содействие проведению “круглых столов”, при этом необходимо ценить вклад каждого участника.

16. Выработанный на совещаниях по планированию на случай непредвиденных обстоятельств проект плана деятельности должен содержать:

- i. выработанный сценарий;
- ii. стратегические задачи;
- iii. секторальные задачи и действия.

В ходе последующих совещаний следует изучить ранние тревожные признаки, представить отчет о мерах, принятых за период после предыдущего совещания, и внести изменения в существующий план.

17. Существенным вкладом в работу этих совещаний могут стать опыт и консультации специалистов, итоги поездок на места и заявления о политике учреждений. В итоге вырабатываются план деятельности на случай непредвиденных обстоятельств, проекты бюджетов и резервные механизмы, такие как создание запасов.

Задачи планирования на случай непредвиденных обстоятельств

Разработка сценария

18. На основе ранних тревожных признаков и собственного опыта участники процесса планирования должны выработать возможные сценарии. Эта деятельность носит по большей части интуитивный характер, и все же она является одной из важнейших, поскольку создает основу для всего дальнейшего планирования. Сценарии вырабатываются на основе предположений. И хотя в основе таких предположений лежат глубокие знания, избежать элемента непредсказуемости невозможно.

19. Сценарий – это своего рода рамки: если приток беженцев окажется меньшим, чем предполагалось, то будет иметься запас прочности, если же большим, то необходимо принятие неотложных мер по исправлению ситуации.

20. При разработке сценария:

- i. предусмотрите любые возможности (будьте изобретательными);
- ii. остановитесь на ограниченном числе возможных вариантов (нормой является один или два варианта), в противном случае процесс планирования станет слишком сложным;
- iii. выберите из возможных концепций сценарий либо самой сложной, либо наиболее вероятной ситуации.

Политические и стратегические задачи

21. Лица, осуществляющие планирование, должны иметь определенное видение направленности операции в целом. По возможности его должны разделять все партнеры. Однако нет ничего необычного в том, что различные партнеры придерживаются разных подходов к той или иной конкретной проблеме. Если даже и не удастся согласовать эти подходы, то стороны, по крайней мере, узнают о существующих различиях и их причинах. Тем не менее следует стремиться к достижению согласия по некоторым основным принципам посредством определения общих задач реагирования на чрезвычайные ситуации. Все предусмотренные в плане мероприятия должны соответствовать этим общим задачам.

Секторальные задачи и действия

22. Это самая подробная часть процесса планирования. Участники процесса планирования должны настолько подробно, насколько позволит

время, договориться по каждому сектору о следующем:

- i. секторальные задачи, включая стандарты;
- ii. основные задачи;
- iii. ответственные за реализацию каждой из задач;
- iv. временные рамки.

Характеристики рационального плана

23. Рациональный план (операций либо деятельности на случай непредвиденных обстоятельств) должен быть всеобъемлющим, но не излишне детализированным; он должен охватывать все важные вопросы и при этом не быть перегруженным подробностями.

24. План должен иметь четкую структуру, легко читаться и, что важно, легко поддаваться обновлению. Значительная часть плана будет относиться к принимаемым мерам, поэтому он должен иметь разбивку с четким указанием, кто, что и когда должен делать.

25. План не должен быть догмой, его следует постоянно обновлять, изменять и совершенствовать. Это не тот документ, который полностью пересматривается через определенное время – он постоянно претерпевает изменения.

Краткость и четкая структура документа облегчат его обновление.

26. В плане деятельности на случай непредвиденных обстоятельств должен также обеспечиваться баланс между гибкостью (чтобы его можно было применять к различным сценариям) и конкретикой (в отношении важнейших фактических затрат, например умело размещенные запасы). План не должен быть излишне директивным, но в то же время должен обеспечивать надлежащее руководство. Не следует рассчитывать на то, что план может быть использован в качестве программы.

27. Структуру типичного плана действий на случай непредвиденных обстоятельств см. в приложении 1.

Основные справочные материалы

Contingency Planning — A Practical Guide for Field Staff, UNHCR, Geneva, 1996.

Приложение 1. Типовая структура плана на случай непредвиденных обстоятельств

Ниже предлагается структура плана на случай непредвиденных обстоятельств. В его основе лежит приток беженцев. Для различных сценариев потребуется корректировка.

Раздел 1. Общая ситуация и сценарии

- i. Исходные сведения и информация о стране
- ii. Пункты пересечения границы при въезде
- iii. Общий плановый показатель
- iv. Темпы прибытия
- v. Прием и предполагаемое передвижение по стране
- vi. Мероприятия по расселению
- vii. Предполагаемый демографический состав беженцев
- viii. Показатели для реагирования на чрезвычайную ситуацию

Раздел 2. Политические и общие оперативные задачи

- i. Общие политические (стратегические) задачи программы
- ii. Комментарии к политической позиции различных партнеров

Раздел 3. Задачи и деятельность в разбивке по секторам

- i. Управление и общая координация; распределение обязанностей
- ii. Защита, прием, регистрация, обеспечение безопасности
- iii. Услуги на уровне общин
- iv. Материально-техническое обеспечение и транспорт
- v. Инфраструктура и планировка территории лагеря
- vi. Жилье
- vii. Бытовые потребности и поддержка домашних хозяйств
- viii. Водоснабжение
- ix. Санитария среды обитания
- x. Здоровоохранение и питание
- xi. Продовольствие
- xii. Образование
- xiii. Экономическая деятельность
- xiv. Обеспечение операции, администрации, средств связи, кадровая поддержка и обеспечение безопасности персонала

В каждый раздел следует включить, с разбивкой по секторам, задачи и результаты, потребности, ресурсы, мероприятия и финансовые потребности, принимаемые и предлагаемые меры по обеспечению готовности, обязанности и сроки исполнения.

Раздел 4. Процедуры обратной связи и внесение изменений в соответствии с новыми данными, а также будущая деятельность

Укажите, каким образом план будет обновляться и пересматриваться, кто будет за это отвечать и как будет распространяться информация.

Возможные приложения

- i. Карты
- ii. Регистрационные бланки
- iii. Список организаций или отдельных лиц, участвующих в процессе планирования
- iv. Информация об учреждениях (сведения о персонале, ресурсах, намерениях)
- v. Диаграммы выявления пробелов (см. главу 6 о планировании операций)
- vi. Спецификации товаров
- vii. Проекты бюджетов

5

Первоначальная оценка,
незамедлительное реагирование



■ СОДЕРЖАНИЕ	Пункты	Стр.
Введение	1—8	42—43
Организация проведения оценки	9—16	43
Незамедлительное реагирование	17—22	43—44
Обеспечение возможностей для деятельности		
Защита		
Организационные аспекты		
Защита и материальная помощь	23—28	44—45
Размещение беженцев		
Контроль в лагерях беженцев		
Численность беженцев и их регистрация		
Неотложные потребности для выживания		
Основные справочные материалы		45
Приложения		
Приложение 1. Контрольный перечень для первоначальной оценки		46—47

Введение

1. Чрезвычайная помощь должна основываться на надежной и вместе с тем быстрой оценке самых неотложных проблем и потребностей беженцев и имеющихся ресурсов для удовлетворения этих потребностей.

2. Цель первоначального анализа проблем и оценки потребностей заключается в том, чтобы предоставить УВКБ ООН четкое и лаконичное описание чрезвычайной ситуации как с количественной, так и с качественной точки зрения. Такое описание должно содержать достаточный объем информации, позволяющий предугадать развитие чрезвычайной ситуации, по крайней мере, на краткосрочный период. На нем основываются решения, влияющие на будущий ход операции.

3.

По мере развития чрезвычайной ситуации и появления новых потребностей последуют более подробные оценки: процесс оценки не прекращается никогда.

Первоначальная и последующие оценки тесно связаны с планированием операций и образуют его основу. Кроме того, первоначальная оценка опирается на процесс планирования на случай непредвиденных обстоятельств.

4. Первоначальная оценка должна:

- дать ответы на вопросы “что является главной проблемой” и “имеет ли место чрезвычайная ситуация”;
- обеспечить достаточный объем информации, позволяющий принять решение о том, привлечь ли УВКБ ООН к участию в реагировании на чрезвычайную ситуацию и каков должен быть масштаб этого участия;
- быть межучрежденческой инициативой, при этом общая координация обеспечивается одним органом. В состав группы должны входить сотрудники УВКБ ООН, представители правительства и других потенциальных партнеров (например, других учреждений ООН, НПО). В идеале межучрежденческий орган, предназначенный для планирования на случай непредвиденных обстоятельств, должен обеспечить основу для проведения в рамках группы обычной оценки проблем и потребностей. Часто лицам, осуществляющим первоначальную оценку, одновременно предстоит обеспечивать первоначальное реагирование. По мере возможности в состав группы по оценке должны входить лица, которые будут осуществлять чрезвычайную операцию на местах;
- осуществляться быстро;
- давать полное представление о масштабе чрезвычайной ситуации, а не концентрироваться на какой-либо ограниченной области или секто-

ре (лучше иметь пусть и не полностью достоверную, но общую картину);

- давать представление о людях, оказавшихся в чрезвычайной ситуации (основные демографические сведения);
 - выявлять, могут ли сами беженцы справиться с ситуацией;
 - выявлять наличие местных ресурсов;
 - определять, каковы самые неотложные задачи;
 - использовать согласованные и надлежащие стандарты, по которым можно оценивать потребности;
 - с самого начала привлекать к участию беженцев, как женщин, так и мужчин. Следует познакомиться с ними и понять их проблемы. Беженцы являются основным источником информации;
 - регистрировать источники собранной информации;
 - предусматривать перекрестную проверку информации, не полагаясь лишь на один из способов ее получения (например, данные обследований с воздуха перепроверяют с использованием данных наземных наблюдений и опросов);
 - задействовать надлежащие технические ресурсы;
 - использовать данные выборки и обследований, а не основываться на сборе излишне подробной информации, которую трудно анализировать;
 - обеспечивать рекомендации в отношении неотложных мер с указанием ресурсов, необходимых для их осуществления;
 - быть способной инициировать немедленное и эффективное реагирование;
 - делать выводы, пользующиеся незамедлительной и широкой поддержкой.
5. Оценка должна, по меньшей мере, дать ответы на вопросы, содержащиеся в контрольном перечне в приложении 1. Это подразумевает минимальный объем существенной информации, необходимой для планирования чрезвычайной операции.
6. Первоначальная оценка должна быть сконцентрирована на важнейших проблемах, связанных с угрозой для жизни, которые обычно возникают в секторах защиты, водоснабжения, продовольствия, санитарии, жилья и здравоохранения. Оценка должна определить фактическое состояние беженцев с точки зрения того, что необходимо для их выживания и минимального обеспечения на первых порах (так называемые “стандарты”). Оценка также подлжет имеющиеся в их распоряжении ресурсы.

Определение стандартов, соответствующих конкретной ситуации, является важной предпосылкой оценки потребностей.

7. Стандарты обеспечивают критерий, по которому может оцениваться состояние беженцев (некоторые из минимальных стандартов выживания см. в дополнении 2). Стандарты, установленные для чрезвычайной помощи, должны согласовываться с задачей обеспечения выживания беженцев и обеспечения их самым необходимым, применяться ко всем беженцам на справедливой основе и соблюдаться всеми участниками.

8. Документ *Initial Assessment in Emergency Situations: a Practical Guide for Field Staff* (Первоначальная оценка в чрезвычайных ситуациях: практическое руководство для персонала на местах) (см. основные справочные материалы) содержит более подробные контрольные перечни для оценки и практическую информацию, касающуюся принципов, планирования, способов, методов, а также форм и бланков. См. также главу 6, посвященную планированию операций, где дан пример диаграммы выявления пробелов, которая является полезным инструментом для сопоставления потребностей и ресурсов.

Организация проведения оценки

9. Первоначальная оценка должна осуществляться на месте сразу же, как только станет очевидным, что может возникнуть связанная с беженцами чрезвычайная ситуация. К проведению такой оценки необходимо привлекать правительство и других основных участников.

10. Несомненно, предпосылкой такой оценки является незамедлительный доступ в район расположения беженцев. Для того чтобы как можно скорее приступить к оценке, потребуется принятие быстрых практических мер: обеспечение присутствия в месте расположения беженцев или поблизости для получения информации из первых рук, опрос беженцев, использование других имеющихся источников информации, мобилизация местных специалистов и ресурсов.

11. Необходим организованный подход, и все же не следует терять время лишь из-за того, что на месте не оказалось нужного специалиста. Если представители УВКБ ООН уже присутствуют, не стоит откладывать принятие первоначальных мер до прибытия более опытных сотрудников.

Нельзя откладывать меры по быстрому реагированию на очевидные насущные потребности из-за того, что всесторонняя оценка еще не завершена.

12. Планирование оценки предполагает установление целей, определение круга полномочий и подбор членов группы. В плане проведения оценки следует указать, какую информацию нужно собирать, и если ее собрать не удалось, в докладе это должно быть четко отмечено.

13. Если представители УВКБ ООН еще не присутствуют в стране, то штаб-квартира обычно организует миссию по оценке.

14. Любую оценку проблемы или потребностей следует начинать с анализа имеющейся исходной информации (доклады миссий, статьи в средствах массовой информации, ситуационные отчеты, карты местности). В идеале должен быть подготовлен постоянно обновляемый план на случай непредвиденных обстоятельств, который будет способствовать оценке и незамедлительному реагированию. Штаб-квартира УВКБ ООН может предоставить карты и географическую информацию из компьютеризированной базы данных. Такие карты и информация подбираются в соответствии с конкретными потребностями оценки. Оценка должна также предусматривать опрос беженцев и других соответствующих лиц.

15. Как правило, при оценках используются:

- i. вопросники;
- ii. контрольные перечни;
- iii. визуальная проверка.

16. В целях перепроверки выводов обычно используется несколько способов. Особенно полезны вопросники и контрольные перечни (базисный контрольный перечень см. приложение 1), поскольку они стандартизируют подход и заставляют тех, кто осуществляет оценку, планировать ее заранее, определяя, какую информацию необходимо собирать. Визуальные проверки обеспечивают общую информацию и позволяют поместить в надлежащий контекст данные, полученные в результате более систематических оценок.

Незамедлительное реагирование

17. Сбор информации о проблемах, потребностях и ресурсах, с одной стороны, и установление стандартов — с другой, позволяют определить неудовлетворенные насущные потребности.

Наиболее неотложные меры необходимо принимать, используя при этом любые местные материальные и организационные ресурсы, даже если имеющаяся информация является неполной.

18. Важнейшими первоначальными мерами по удовлетворению насущных потребностей для выживания, скорее всего, будут:

- i. обеспечение потенциала для деятельности;
- ii. защита;
- iii. организационные аспекты.

Обеспечение возможностей для деятельности

19. Первоочередной задачей является обеспечение организационного потенциала, необходимо для удовлетворения потребностей в чрезвычайных ситуациях.

Должно быть задействовано достаточное число сотрудников УВКБ ООН и партнеров-исполнителей, обладающих необходимыми подготовкой и опытом.

Для распределения фондов, осуществления мероприятий, поставок продовольствия, закупок на местах и подбора персонала, возможно, потребуется прибегнуть к чрезвычайным процедурам. Подробную информацию о том, как получить доступ к ресурсам УВКБ ООН в случае реагирования на чрезвычайную ситуацию, см. в дополнении 1. При содействии со стороны правительства в рамках плана неотложных мер должны быть мобилизованы ресурсы других организаций системы ООН, в частности ЮНИСЕФ и МПП, а также НПО.

Защита

20.

Нельзя вести речь о какой-либо программе помощи, если не обеспечено право беженцев на убежище.

С этой целью и для обеспечения безопасности и основных прав человека беженцев должны быть приняты определенные меры. Подчеркивается большое значение присутствия УВКБ ООН в районах размещения беженцев. Могут потребоваться специальные меры, например для решения специальных проблем в области защиты и удовлетворения потребностей групп риска (несопровождаемых детей, одиноких девушек, групп меньшинств и т. д.), а также для защиты беженцев от произвола посторонних лиц и от групп среди самих беженцев, которые могут создавать угрозу для их безопасности.

Организационные аспекты

21. УВКБ ООН должно установить присутствие в районах размещения беженцев, наладив связь с основным отделением и штаб-квартирой. Решающее значение для оказания помощи будет иметь организация необходимого материально-технического потенциала.

22. Следующий после оценки проблем и потребностей первоочередной задачей будет оказание жизненно важной помощи в местах размещения беженцев. Наряду с этим предстоит принять ключевые организационные решения и решения в отношении планирования, и некоторые из них могут предопределить ход всей будущей операции. К ним часто относятся решения по кратко изложенным ниже вопросам, которые следует считать составной частью незамедлительного реагирования.

Если такие решения принимаются формально или окажутся ошибочными, то на более позднем этапе будет очень трудно исправить положение.

Защита и материальная помощь

Размещение беженцев

23. Место размещения беженцев имеет очень важное значение в плане защиты и влияния на все

секторы помощи. Если беженцы стихийно расселились в разрозненном порядке, то не следует их объединять, если только нет веских причин для изменения структуры их расселения. Если они уже находятся в районах, которые признаны неудовлетворительными для размещения, их следует переселить. Со временем переселить беженцев из неподходящих районов становится все труднее. Если переселить уже обосновавшихся в таких районах беженцев невозможно, направляйте вновь прибывших в другие районы (см. главу 12 о планировке территории лагеря).

Контроль в лагерях беженцев

24. Заранее определите оптимальную численность беженцев и соответственно планируйте территорию новых лагерей. Тщательно контролируйте фактическое заселение по мере прибытия беженцев, с тем чтобы расселение в заранее подготовленных местах было упорядоченным.

Численность беженцев и их регистрация

25. Необходимым условием эффективной защиты и помощи является точная оценка численности людей. Для эффективного оказания помощи всем нуждающимся потребуется, по меньшей мере, регистрация семей, которую следует организовать как можно скорее. Тем не менее первоначальное оказание помощи должно, вероятно, основываться на оценке численности людей, а не на полной регистрации (о регистрации и распределении товаров см. главы 11 и 13).

Неотложные потребности для выживания

26. Следует удовлетворить самые неотложные потребности для выживания — в продовольствии, водоснабжении, жилье в условиях чрезвычайной ситуации, медицинском обслуживании и санитарии — и обеспечить справедливое распределение:

- i. С самого начала **привлекайте беженцев** и содействуйте их опоре на собственные силы. Если этого не сделать, то эффективность чрезвычайной помощи резко снизится и первая возможность помочь беженцам постепенно оправиться от психологического воздействия выпавшего на их долю сурового испытания может быть упущена.
- ii. **Продовольствие.** Обеспечьте, чтобы были удовлетворены, по крайней мере, минимальные потребности в калориях; далее можно принимать меры по обеспечению более полного рациона. Разработайте специальные программы питания, если имеются явные признаки его недостаточности. Создавайте продовольственные склады.
- iii. **Водоснабжение.** Защищайте имеющиеся источники воды от загрязнения и создавайте максимальный потенциал для хранения воды с использованием простейших средств. Обеспечьте доставку воды на места, если потреб-

ность в ней нельзя удовлетворить иным образом.

- iv. **Жилье в условиях чрезвычайной ситуации.** По мере возможности удовлетворите потребность в кровельных и иных материалах из местных источников. В случае необходимости запрашивайте поставки со стороны (например, пластикового листового материала).
- v. **Медицинское обслуживание.** Обеспечьте необходимую организационную помощь, медицинский персонал и основные медикаменты и оборудование в тесной консультации с национальными медицинскими учреждениями. Несмотря на то что неотложные нужды и потребности могут быть связаны с лечением, не пренебрегайте профилактическими мерами, и в частности по оздоровлению окружающей среды.
- vi. **Санитария.** Следует изолировать отходы жизнедеятельности человека от источников воды и от жилья.

27. В случае необходимости принимайте меры по удовлетворению социальных потребностей и воссоединению семей. В связи с тем, что зачастую те, кто нуждается, не заявляют о своих проблемах, могут понадобиться обследования. Возможно, потребуется организовать поиск. Если группы беженцев оказались разделенными, то их следует воссоединить. Первоочередное значение будут иметь специальные меры по обеспечению заботы о несопровождаемых детях.

28. После принятия этих и других приоритетных мер приступайте к процессу более широкого планирования.

Основные справочные материалы

Initial Assessment in Emergency Situations — a Practical Guide for Field Staff, UNHCR, Geneva, 1998.

Приложение 1. Контрольный перечень для первоначальной оценки

Основу настоящего контрольного перечня составляет приток беженцев; его следует уточнять исходя из фактического характера чрезвычайной ситуации.

Кто такие беженцы, их численность и особенности прибытия

- Какова приблизительная численность беженцев?
- Откуда прибывают беженцы? Почему?
- Каковы темпы прибытия? Могут ли они возрасти или снизиться?
- Какова возможная общая численность беженцев?
- Где находятся пункты прибытия и места расселения людей (широта и долгота)?
- Прибывают ли беженцы поодиночке или группами? Являются ли эти группы семейными, общинными, племенными, этническими или деревенскими?
- Сохранились ли семьи, деревенские группы и общины?
- Как организованы беженцы? Имеются ли лидеры групп или общин?
- Как передвигаются беженцы – пешком, транспортом?
- Каково соотношение женщин и мужчин?
- Каков возрастной состав населения? Можно ли сделать разбивку по возрастным группам – до 5 лет, от 5 до 17 лет, 18 лет и старше?
- Сколько имеется несопровождаемых несовершеннолетних? В каком они состоянии?
- Каким было социально-экономическое положение беженцев до их бегства? Что они умеют делать и на каком языке разговаривают? Каковы их этнические и культурные особенности?
- Имеются ли отдельные лица или группы с особыми социальными проблемами? Имеются ли особые группы, ставшие более уязвимыми в сложившейся ситуации (например, нуждающиеся в поддержке инвалиды, несопровождаемые несовершеннолетние или пожилые люди)?
- Каковы основные традиции беженцев в плане питания, жилья и санитарии?
- Каково положение в плане безопасности беженцев – существует ли необходимость разделения различных групп, имеются ли среди беженцев вооруженные группы?
- Каков официальный правовой статус беженцев?

Характеристики места расположения

- Каковы физические характеристики местности, где расположились беженцы?
- Каковы почва, рельеф и гидрография?
- Достаточно ли места для тех, кто уже прибыл и кто, возможно, прибудет?
- Доступен ли этот район в любое время года?
- Имеют ли беженцы в месте их расположения доступ к экстренной помощи?
- Какова растительность?
- Потребуется ли беженцам древесина в качестве топлива и строительного материала для жилья?
- Сколько приблизительно человек уже проживают в данном районе?
- Кто является владельцем данного земельного участка (или обладает правом пользования)?
- Имеются ли пастбищные земли и пригодные для возделывания площади?
- Каково фактическое или возможное воздействие на местное население и каково отношение к беженцам со стороны местного населения и местных властей?
- Возникают ли проблемы с точки зрения безопасности?
- Какие экологические факторы необходимо принимать во внимание (например, уязвимость местной окружающей среды и степень зависимости от нее местной общины; как быстро местная окружающая среда может ухудшиться вследствие присутствия беженцев, близость к охраняемым районам)?
- Каково положение местного населения? Если беженцам оказывается помощь, то следует ли также оказывать помощь и местному населению?

Состояние здоровья и основные проблемы

- Имеется ли значительное число больных или раненых, не отмечается ли повышенная смертность?
- Имеются ли признаки недоедания?
- Имеют ли беженцы доступ к достаточному количеству питьевой воды?
- Имеют ли беженцы запасы продовольствия, насколько их хватит?
- Имеют ли беженцы адекватное жилье?
- Имеются ли адекватные санитарные условия?
- Имеют ли беженцы основные предметы домашнего обихода?
- Хватает ли топлива для приготовления пищи и обогрева?

Ресурсы, самостоятельные действия и оказываемая помощь

- Какое имущество беженцы взяли с собой и в каком количестве?
- Что уже предприняли беженцы для удовлетворения своих самых насущных потребностей?
- Какую помощь уже оказывают местное население, правительство, организации системы ООН и другие организации, является ли эта помощь адекватной, устойчивой?
- Возможно ли увеличение, сохранение или сокращение нынешнего объема оказываемой помощи?
- Какова политика правительства в отношении помощи беженцам?
- Имеются ли какие-либо серьезные препятствия, которые могут повлиять на операцию по оказанию помощи?
- Осуществлялось ли планирование на случай непредвиденных обстоятельств для чрезвычайной ситуации подобного типа?
- Какие требуются координационные мероприятия?

Средства предоставления защиты и помощи

- Можно ли быстро в местных условиях создать эффективные механизмы осуществления, а если нет, то каковы альтернативные варианты?
- Имеются ли среди беженцев явные лидеры, с которыми можно будет координировать предоставление защиты и помощи?
- Каковы потребности в материально-техническом обеспечении и как они могут быть удовлетворены?
- Откуда будут поступать необходимые поставки?
- Как они будут доходить до беженцев?
- Какое хранение нужно организовать, где и как?
- Имеются ли предметы первой необходимости, которые можно приобрести лишь за пределами данного района и своевременная поставка которых будет иметь решающее значение (например, продовольствие, грузовые автомобили)?
- Какова потребность в персонале УВКБ ООН и партнеров-исполнителей и что требуется для обеспечения его работы?

6

Планирование операций



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1—8	50
Задачи планирования операций	9	51—52
Распределение обязанностей	10—14	52
Диаграмма выявления пробелов		
Роли и задачи		
Рисунки		
Рис. 1. Пример диаграммы выявления пробелов		52
Приложения		
Приложение 1. Типовая структура плана операций		53
Приложение 2. Диаграмма выявления пробелов (незаполненная)		54

Введение

1. Для реагирования на чрезвычайную ситуацию требуется продуманное планирование. Важным аспектом планирования, особенно в чрезвычайной ситуации, является разработка плана операций. “План операций” — это важнейший инструмент управления, в основу которого должна быть положена оценка проблем, потребностей и ресурсов. В плане должны быть определены программные приоритеты, установлены задачи и указаны меры, которые следует принять участникам, отвечающим за различные секторы операции. Должны быть четко определены конкретные задачи в чрезвычайной ситуации и стороны, ответственные за выполнение этих задач, а формулировки плана должны быть как можно более четкими и конкретными.

В начале чрезвычайной ситуации наблюдается тенденция отложить планирование на более поздний срок ввиду отсутствия информации и наличия очевидных неотложных потребностей, которые частично могут быть удовлетворены без плана. С такой тенденцией нельзя мириться.

2. Чем более критический характер имеет ситуация, тем важнее для руководителей операций найти время для ее оценки, определения приоритетов и разработки плана в отношении того, что должно быть сделано, когда, кем и как.

3. В идеале при планировании операций следует использовать процесс планирования на случай непредвиденных обстоятельств, привлечь выявленных партнеров и подготовленные ресурсы, а также использовать сам разработанный в ходе этого процесса план. Поскольку применяются одни и те же принципы планирования, в основу структуры плана операций может быть положен план на случай непредвиденных обстоятельств (содержится в приложении 1 к настоящей главе). Помимо аспектов, входящих в формат планирования на случай непредвиденных обстоятельств, существует целый диапазон дополнительных аспектов, многие из которых будут рассматриваться в дальнейшем. Тем не менее в главе 4, посвященной планированию на случай непредвиденных обстоятельств, рассматриваются основные различия между планированием на случай непредвиденных обстоятельств и планированием операций, а также характерные признаки рационального плана. Задачи и подход будут разными в первую очередь из-за оценок: при планировании операций исходные данные известны, а оценки ситуации заменяют сценарии и многие из допущений, применяемых при планировании деятельности на случай непредвиденных обстоятельств.

4. При разработке плана операций следует учитывать мнение беженцев. Именно сами беженцы представляют наиболее важный ресурс, позволяющий удовлетворить их потребности, и имеют

четкое представление о том, как этого добиться наилучшим образом. План должен предусматривать укрепление собственных ресурсов беженцев и их опору на собственные силы, а также предотвратить формирование зависимости. Кроме того, план должен отражать цель долговременного решения проблем беженцев.

5. План операций должен иметь всеобъемлющий характер, охватывать все проблемы, потребности и ресурсы, независимо от того, удовлетворяются ли они за счет УВКБ ООН, других организаций или из иных источников финансирования. Разработка плана операций должна быть результатом коллективных усилий. Тем не менее четкие указания должны исходить от правительства и/или УВКБ ООН.

Наиболее эффективными являются планы операций, разрабатываемые лицами, которые будут их осуществлять, либо при их участии.

6. Несмотря на всеобъемлющий характер плана, следует учитывать необходимость его оперативной разработки, с тем чтобы в случае быстрого развития чрезвычайной ситуации он не устаревал прежде, чем его осуществление будет завершено. Кроме того, слишком обширные планы могут затруднять их обновление. Характерные признаки рационального плана рассматриваются в пунктах 23–25 главы 4 о планировании деятельности на случай непредвиденных обстоятельств.

7.

Следует подчеркнуть, что планирование операций, как и планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств, является процессом.

План как документ не является самоцелью, а призван отражать процесс. Его следует обновлять по мере изменения ситуации: следует контролировать выполнение плана и принимать меры по его исправлению, в силу чего он подлежит корректировке и пересмотру. План операций должен быть доступен для всех, кому он нужен.

8. Настоящая глава посвящена планам операций, которые разрабатываются при участии партнеров. При этом не следует игнорировать планирование в рамках отделений: на каждом административном или учрежденческом уровне УВКБ ООН, начиная с местного уровня и заканчивая штаб-квартирой, должны также разрабатываться простые планы действий, увязанные с общим планом операций и предусматривающие те же принципы, а именно уточнение целей, распределение обязанностей, определение мер по достижению целей и выявление координационных механизмов, таких как совещания персонала (рассматриваются в главе 20 об управлении и персонале).

Задачи планирования операций

9. Задачи планирования операций излагаются ниже.

- i. *Анализ существующих планов и информации, содержащейся в плане деятельности на случай непредвиденных обстоятельств.*
- ii. *Оценка проблем, потребностей и ресурсов: выявление важнейших неудовлетворенных потребностей.*

Оценки проблем, потребностей и ресурсов позволяют определить, что нужно делать и какие области являются приоритетными. Оценка проблем, потребностей и ресурсов является частью планирования: планы должны обновляться с учетом новых оценок и хода исполнения. Следует выявлять важнейшие неудовлетворенные потребности, используя для этого результаты оценок и сопоставляя их с установленными стандартами — определение стандартов, в соответствии с которыми следует оказывать помощь, имеет основополагающее значение. Необходимо также определить, какие ресурсы имеются и какие необходимы. К ресурсам относятся людские ресурсы и персонал, местные и международные организации, являющиеся партнерами-исполнителями и оперативными партнерами, а также материальные ресурсы.

На первых этапах серьезной чрезвычайной ситуации имеющихся ресурсов вряд ли хватит для удовлетворения всех потребностей, поэтому важной частью планирования операций будет установление приоритетов.

- iii. *Установление общих целей.*

Необходимо уточнить общие оперативные и стратегические цели. Все другие задачи и мероприятия должны согласовываться с этими общими целями. Самый важный вопрос при определении целей: “Каким должен быть предполагаемый результат?”. Цели должны быть конкретными, поддающимися измерению, достижимыми и реалистичными; следует указать сроки, в течение которых они должны быть достигнуты.

- iv. *Пояснение допущений при планировании.*

Потребуется также пояснить основные ограничения и допущения при планировании, а также принципы, связанные с чрезвычайной операцией. Они должны быть изложены четко и в том числе содержать пояснение роли, обязанностей и политики правительства, УВКБ ООН, других организаций системы ООН и оперативных партнеров. Кроме того, следует изложить стандартные или установленные процедуры, такие как механизмы мониторинга и координации, меморандумы о взаимопонимании и т. д. Аналогичным образом, следует указать стандарты в различных секторах и любые конкретные необходимые руководящие принципы (когда в плане предусмотрены задачи, результаты и мероприятия по отдельным секторам). Несмотря на то что эти вопросы должны

были найти свое отражение в плане, они подлежат пересмотру в свете оценок проблем и потребностей и должны быть вновь сформулированы так, как это необходимо новым партнерам, с тем чтобы все стороны действовали на основе одних и тех же предположений и одних и тех же стандартов.

- v. *Определение порядка действий по достижению общих целей (механизмов осуществления).*

Рассмотрите различные варианты достижения целей, их преимущества и недостатки; какие варианты являются гибкими, какие наиболее результативными и эффективными? Выбор того или иного варианта механизма осуществления, обеспечивающего гибкость, весьма важен в условиях быстро меняющейся ситуации. Подробнее этот вопрос рассматривается в главе 8 о механизмах осуществления.

- vi. *Определение задач и порядка действий по достижению целей на секторальном уровне.*

Примите решение относительно целей, мероприятий и результатов по каждому сектору. Как и при планировании на случай непредвиденных обстоятельств, эта часть плана является самой подробной. Организация, на которую возложены оперативные обязанности по конкретному сектору или лагерю, должна разработать план действий в данном секторе или на данном участке.

- vii. *Распределение обязанностей.*

Необходимо четко распределить обязанности (как в рамках УВКБ ООН, так и между различными участниками операции).

- viii. *Определение механизмов координации.*

Следует создать механизмы координации действий между различными участниками операции. Необходимо также обеспечить координацию на различных географических уровнях (например, в лагере и в столице или в главном городе региона). В рамках крупной операции могут потребоваться отдельные координационные механизмы по секторам.

- ix. *Определение механизмов контроля.*

Управление чрезвычайной ситуацией, связанной с беженцами, с самого начала должно предусматривать постоянный мониторинг (путем оценки показателей исполнения), отчетность и оценку для обеспечения того, чтобы по мере изменения ситуации поставленные задачи сохраняли свою актуальность, а деятельность по выполнению этих задач была эффективной.

- x. *Составление и распространение плана, мониторинг хода работ, принятие мер по внесению изменений, корректировка и пересмотр плана.*

В Руководящих принципах эффективного планирования для рабочих групп УВКБ ООН (Effective Planning Guidelines for UNHCR Teams), обновленных

в январе 1999 года, более подробно рассматриваются самые эффективные и результативные варианты управления процессом планирования на всех уровнях операции. Процессу планирования придается столь важное значение, поскольку считается, что отлаженный процесс планирования приводит к лучшим результатам, которые достигаются своевременно и эффективным с точки зрения затрат способом.

Рис. 1. Пример диаграммы выявления пробелов

	Лагерь 1	Лагерь 2	Лагерь 3
Общее управление в лагере	Учреждение М	Учреждение М	Учреждение R
Защита	УВКБ ООН	УВКБ ООН	УВКБ ООН
Распределение продовольствия	Учреждение В		Учреждение К
Жилье	Учреждение В	Учреждение Y	
Водоснабжение	Учреждение W		Учреждение W
Медицинское обслуживание		Учреждение H	Учреждение H
Прочее			

Распределение обязанностей

Диаграмма выявления пробелов

10. Диаграмма выявления пробелов является простым, но весьма важным и полезным способом эффективного распределения обязанностей и выявления важнейших неудовлетворенных потребностей беженцев по каждому лагерю и по каждому сектору. Она иллюстрирует, кто и за что отвечает в рамках операции (по лагерям и секторам), и указывает пробелы, свидетельствующие о том, что тот или иной сектор или лагерь требует внимания. Выше приводится пример такой диаграммы: незаполненные графы означают “пробелы”, то есть лагеря или секторы, за которые никто не отвечает. Такие пробелы требуют первоочередного внимания. В приложении 2 приводится незаполненная диаграмма. На рис. 1 приводится пример заполненной диаграммы.

Функции и задачи

11. Функции и задачи всех участвующих сторон должны быть четко установлены. Задержка с определением обязанностей обычно приводит к тому, что каждая сторона независимо определяет свои цели и устанавливает собственные рамки ответственности. Это, в свою очередь, может в скором времени привести к возникновению путаницы, пробелов и дублирования. Обязанности должны быть определены для каждого административного уровня, для всех организаций и отдельных лиц. Порядок распределения обязанностей между отдельными лицами рассматривается в главе 20 об управлении и персонале.

12. В чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами, распределение обязанностей между различными организациями производится, прежде всего, в соответствии с мандатами организаций, международными документами и ранее подписанными между организациями меморандумами о взаимопонимании.

13. Обязанности и функции определяются более подробно с учетом конкретных потребностей в связанной с беженцами ситуации и потенциалов различных участвующих сторон. Они излагаются в соглашениях об осуществлении, заключаемых с партнерами-исполнителями, меморандумах о взаимопонимании и при обмене письмами с другими учреждениями системы ООН, а также в соглашениях с правительством. Если официальные соглашения еще не заключены и основой для сотрудничества остается письмо о взаимных намерениях, то определение обязанностей в плане операций приобретает еще большее значение (формат письма о взаимных намерениях см. в приложении 1 к главе 8 о механизмах осуществления).

14. Кроме того, требуется определить обязанности оказывающих помощь организаций, не являющихся по отношению к УВКБ ООН партнерами-исполнителями. Это может создать трудности, особенно когда те или иные НПО хотят отвечать за конкретный сектор. Решающее слово здесь принадлежит правительству, и представитель УВКБ ООН или управляющий операцией должен работать в тесной координации с властями страны. Однако любой конфликт интересов должен, по возможности, быть урегулирован в рамках механизма координации.

Приложение 1. Типовая структура плана операций

На основе оценок проблем, потребностей и ресурсов

Ниже предлагается структура плана операций. Его основой является приток беженцев. Для различных сценариев, естественно, потребуется корректировка.

Глава 1. Общая ситуация

- i. Исходные сведения и информация о стране
- ii. Пункты пересечения границы при въезде
- iii. Согласованные плановые показатели
- iv. Темпы прибытия беженцев
- v. Прием беженцев и их передвижение по стране
- vi. Мероприятия по расселению
- vii. Демографический состав беженцев

Глава 2. Политические и общие оперативные задачи

- i. Общие политические (стратегические) задачи программы
- ii. Комментарии к политической позиции различных партнеров

Глава 3. Задачи и деятельность в разбивке по секторам

- i. Управление и общая координация; распределение обязанностей
- ii. Защита, прием, регистрация, безопасность
- iii. Продовольствие
- iv. Материально-техническое обеспечение и транспорт
- v. Инфраструктура и планировка территории лагеря
- vi. Жилье
- vii. Бытовые потребности и поддержка домашних хозяйств
- viii. Водоснабжение
- ix. Санитария среды обитания
- x. Здоровоохранение и питание
- xi. Услуги на уровне общин
- xii. Образование
- xiii. Экономическая деятельность
- xiv. Обеспечение операции, администрации, коммуникации, поддержка персонала и обеспечение его безопасности

В каждый раздел следует включить общие секторальные задачи, а также задачи и результаты, проблемы, потребности, ресурсы, финансовые потребности, мероприятия, обязанности и сроки в области исполнения в разбивке по каждому участку.

Глава 4. Процедуры обновления плана операций

Укажите, каким образом план будет обновляться, кто будет за это отвечать и как будет распространяться информация.

Возможные приложения

- i. Карты
- ii. Регистрационные бланки
- iii. Список организаций или отдельных лиц, участвующих в операции
- iv. Информация об учреждениях (сведения о персонале и ресурсах, задействованных в операции)
- v. Диаграммы выявления пробелов
- vi. Спецификации товаров
- vii. Бюджеты

Приложение 2. Диаграмма выявления пробелов (незаполненная)

	Лагерь 1	Лагерь 2	Лагерь 3
Общее управление в лагере			
Защита			
Регистрация			
Жилье			
Водоснабжение			
Медицинское обслуживание			
Питание			
Санитария			
Распределение			
Прочее			

7

Координация и организация на уровне лагеря



■ СОДЕРЖАНИЕ	Пункты	Стр.
Координация	1–25	58–60
Введение		
Координация реагирования ООН на чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами		
Механизмы координации в условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами		
Координация реагирования ООН на сложные чрезвычайные ситуации		
Организация на уровне лагеря	26–38	60–62
Введение		
Общинная организация		
Участие общин		
Представительство беженцев		
Основные справочные материалы		62
Приложения		
Приложение 1. Элементы координирующего органа		63
Приложение 2. Рекомендации относительно порядка проведения совещания		64–65

Координация

Введение

1. Координацию можно определить как согласованную и эффективную совместную деятельность людей и организаций по достижению общей цели.

2. Результатом эффективной координации должно стать:

- i. максимальное воздействие при имеющемся уровне ресурсов;
- ii. устранение пробелов и дублирования в предоставлении услуг;
- iii. соответствующее распределение обязанностей;
- iv. единообразное обращение, стандарты защиты и обслуживания всех бенефициаров.

3. Для эффективной координации необходимо, чтобы на различных уровнях имелись соответствующие подходы и структуры. Координация требует умелого руководства и четкого определения задач, обязанностей и полномочий.

Координация не дается даром: она требует затрат времени и других ресурсов, необходимых для ее обеспечения.

Координация реагирования ООН на чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами

4. В рамках системы Организации Объединенных Наций ответственность за беженцев несет УВКБ ООН. Таким образом, в случае возникновения чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами, в рамках ООН учреждением, отвечающим за координацию реагирования на чрезвычайную ситуацию, является УВКБ ООН.

Механизмы координации в условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами

5. Эффективная координация является результатом надлежащего управления. Механизмы координации, созданные без четкого определения целей, распределения обязанностей и полномочий, будут неэффективными. Координация должна основываться на широком обмене информацией, в частности на уровне лагеря, в противном случае она может быть контрпродуктивной.

6. К механизмам координации относятся:

- i. международные и региональные документы и соглашения, в которых определены обязанности и функции на глобальном (а иногда на региональном или страновом) уровне;
- ii. меморандумы о взаимопонимании и обмен письмами с другими учреждениями, а также соглашения с партнерами-исполнителями и правительствами принимающих стран, в ко-

торых определены обязанности и функции на ситуативном уровне;

- iii. координирующий орган;
- iv. секторальные комитеты (в случае необходимости);
- v. регулярные совещания;
- vi. отчетность и обмен информацией;
- vii. объединенные службы и средства, например авторемонтная служба, коммуникации и объединенная группа по обеспечению безопасности персонала;
- viii. кодексы поведения для организаций, действующих в условиях чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера.

7. В условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, УВКБ ООН должно взять на себя руководящую роль для обеспечения эффективной координации, если это еще не сделано, включая создание координирующего органа.

8.

Какими бы ни были механизмы осуществления, для проведения операции необходимо создать единый координирующий орган, например целевую группу, комиссию или оперативный центр.

Координирующий орган определит рамки, в пределах которых можно координировать осуществление программы и принимать управленческие решения. Координирующий орган должен иметь четко определенные обязанности и полномочия, о которых ставятся в известность все соответствующие стороны.

9. Элементы координирующего органа, включая членство и функции, рассматриваются в приложении 1. Рекомендации относительно порядка проведения совещаний, включая координационные совещания, приводятся в приложении 2.

10. В тех случаях, когда координационная структура еще не создана, УВКБ ООН в сотрудничестве с правительством должно возглавить работу по созданию координирующего органа и механизма координации. Это является важнейшим компонентом руководящей роли УВКБ ООН. Координирующий орган может быть создан и возглавляться правительством при активной поддержке со стороны УВКБ ООН или же может возглавляться совместно правительством и Управлением либо только УВКБ ООН.

11. В состав координирующего органа должны входить представители государственных министерств и ведомств, а также учреждений системы ООН, НПО и других соответствующих организаций. Важно координировать деятельность НПО независимо от того, заключили они с УВКБ ООН соглашение о механизмах осуществления или нет. В крупномасштабной чрезвычайной ситуации с участием целого ряда сторон координирующий

орган может оказаться громоздким. Тем не менее возможно обеспечить определенную степень представительства или участия всех соответствующих сторон в координирующем органе либо непосредственно, либо через секторальные комитеты, либо через ближайших партнеров по деятельности, представленных в координирующем органе.

12. Координирующий орган должен проводить регулярные официальные совещания, на которых анализируется общий ход операции и корректируются планы. Эти совещания должны дополняться неофициальными контактами с членами координирующего органа.

13. В случае необходимости координирующий орган должен создавать секторальные комитеты, например по вопросам медицинской помощи и питания. Такие комитеты будут отвечать за координацию исполнения в своем секторе и отчетываться перед координирующим органом. Кроме того, они могут играть важную роль в разработке конкретных стандартов в области оказания помощи. Когда операция является достаточно широкой, деятельность секторального комитета может координироваться секторальным координатором УВКБ ООН.

14. В случае появления новых учреждений-участников координирующий орган также может играть важную роль как при интегрировании их помощи в рамках общей программы, так и при проведении практических административных мероприятий и инструктажа.

15. Координация действий должна базироваться на широком обмене информацией, в частности на уровне лагеря. Рамки механизмов организации и координации на уровне лагеря, скорее всего, во многом являются отражением того, что создано на центральном уровне. Получение информации, передаваемой вертикально между центральным и местным уровнями, может быть столь же затруднительным, сколь и получение информации, передаваемой между организациями. Каждая организация должна отвечать за обеспечение надежной связи между своим персоналом на уровне лагеря и центральным уровнем и за то, чтобы важная информация передавалась координирующему органу.

Координация реагирования ООН на сложные чрезвычайные ситуации

16. Сложную чрезвычайную ситуацию можно определить следующим образом:

гуманитарный кризис в стране, регионе или обществе, который характеризуется полным или значительным параличом власти в результате внутреннего или внешнего конфликта и требует международного реагирования, выходящего за пределы мандата или возможностей какого-либо одного учреждения и/или осуществляемой в стране программы Организации Объединенных Наций.

17. Признаками сложных чрезвычайных ситуаций могут быть:

- i. многочисленные жертвы среди гражданского населения, осада или перемещение населения, страдания множества людей;
- ii. потребность в значительной международной помощи, когда реагирование выходит за пределы мандата или возможностей какого-либо одного учреждения;
- iii. препятствование или противодействие сторон конфликта оказанию гуманитарной помощи;
- iv. высокая степень риска для безопасности сотрудников, оказывающих гуманитарную помощь;
- v. реальная опасность для сотрудников по оказанию помощи стать объектом нападения со стороны участников конфликта.

18. Управление по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) является органом Организации Объединенных Наций, который отвечает за усиление координации гуманитарной помощи ООН в сложных чрезвычайных ситуациях. В этой области УКГВ выполняет три основные функции: координация гуманитарного реагирования, разработка политики и разъяснительная работа по гуманитарным проблемам.

19. УКГВ выполняет свою координирующую функцию главным образом через Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) под председательством Координатора по чрезвычайной помощи при участии партнеров по гуманитарной деятельности¹. МПК обеспечивает принятие решений на межучрежденческом уровне в ответ на сложные чрезвычайные ситуации, включая оценку потребностей, совместные обращения, механизмы координации на местах и разработку гуманитарной политики.

20. В случае возникновения сложной чрезвычайной ситуации какое-либо лицо или учреждение назначается ответственным за координацию реагирования системы Организации Объединенных Наций на местном уровне — такое лицо или учреждение именуется "Координатор по гуманитарным вопросам".

21. Решение о том, кого назначить координатором по гуманитарным вопросам, принимается Межучрежденческим постоянным комитетом.

22. Назначение учреждения в качестве координатора по гуманитарным вопросам будет зависеть от характера чрезвычайной ситуации и сравнительных возможностей, которыми располагает это учреждение в регионе.

23. Имеется четыре возможных варианта, которые обычно используются для координации помо-

¹ Полноправными членами МПК являются УКГВ (подготавливает созыв Комитета), ФАО, МОМ, ПРООН, УВКБ ООН, МПП, ЮНИСЕФ, ВОЗ, и имеется несколько постоянных приглашенных, включая движение Красного Креста и неправительственные организации.

щи Организации Объединенных Наций в условиях сложной чрезвычайной ситуации. К ним относятся:

i. **Координатор-резидент**

Координатор-резидент возглавляет группу Организации Объединенных Наций в стране и, как правило, является руководителем отделения ПРООН в данной стране. В сложных чрезвычайных ситуациях координатор-резидент может быть также назначен координатором по гуманитарным вопросам.

ii. **Ведущее учреждение**

Для координации действий может быть выбрано одно из учреждений системы Организации Объединенных Наций, которым часто является учреждение, предоставляющее основной объем помощи.

iii. **Координатор по гуманитарным вопросам**

Если масштаб чрезвычайной ситуации значителен, то помимо отделения координатора-резидента и ведущего учреждения может быть назначен координатор по гуманитарным вопросам. Координатор по гуманитарным вопросам, как правило, постепенно прекращает выполнение своих функций, после того как чрезвычайная ситуация достигает стадии стабилизации и решение любых оставшихся задач вновь возлагается на координатора-резидента.

iv. **Региональный координатор по гуманитарным вопросам**

Если чрезвычайная ситуация охватывает несколько стран, то может быть назначен координатор по гуманитарным вопросам, на которого возлагаются обязанности по координации в региональном масштабе.

Роль УВКБ ООН и других учреждений системы ООН в сложной чрезвычайной ситуации

24. В сложных чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, УВКБ ООН отвечает за обеспечение беженцам защиты и помощи. Кроме того, УВКБ ООН может быть назначено ведущим учреждением и, таким образом, будет отвечать за координацию реагирования Организации Объединенных Наций.

25. Независимо от того, назначено ли УВКБ ООН ведущим учреждением, представитель УВКБ ООН отчитывается непосредственно перед Верховным комиссаром по всем вопросам, связанным со страновой программой УВКБ ООН, а также по политическим вопросам и вопросам, касающимся мандата УВКБ ООН.

Защита беженцев должна оставаться исключительной прерогативой Верховного комиссара.

Организация на уровне лагеря

Введение

26. Основа для механизмов организации и координации действий на уровне лагеря, скорее все-

го, в общих чертах является отражением того, что установлено на центральном уровне. Тем не менее между уровнем лагеря и центральным уровнем имеется одно основополагающее различие: на уровне лагеря существенную роль должны играть сами беженцы.

Организация общины беженцев должна содействовать поддержке и развитию их собственных способностей к обеспечению своих потребностей.

27. Четкое понимание целей и задач чрезвычайной операции и надлежащая координация действий на уровне лагеря приобретают еще большее значение, чем на центральном уровне, поскольку здесь неудачи и отсутствие взаимопонимания отражаются непосредственно на беженцах.

Особое значение приобретает установление общих стандартов в тех случаях, когда аналогичную помощь оказывают несколько организаций.

Существенно важным является проведение регулярных совещаний участвующих сторон. Следует создать общий механизм координации действий, возглавляемый правительственным органом, сотрудником местного отделения УВКБ ООН и/или оперативным партнером, и этот механизм может быть дополнен секторальными комитетами.

28. Некоторые виды деятельности взаимозависимы или имеют общий компонент и требуют особо тщательной координации на уровне лагеря. Например, меры в области санитарии среды обитания должны тесно увязываться с услугами в сфере здравоохранения, а компонент медицинской помощи на дому — с программами распределения продовольствия и общинным обслуживанием.

29. Быстрая ротация прибывающего извне персонала может создать серьезные проблемы в плане координации действий на уровне лагеря, хотя очевидно, что некоторые специалисты могут требоваться лишь на короткие периоды. Чем теснее контакты с беженцами, тем большее значение имеет преемственность. Оперативные партнеры в лагере должны использовать стандартную процедуру ориентации и инструктирования для обеспечения преемственности действий и политики, несмотря на кадровые изменения.

Общинная организация

30. Важность сохранения и поощрения чувства общности подчеркивается в главах 10 и 12, в которых говорится об услугах на уровне общин и планировке лагеря. Осмысление и понимание организации лагеря и общины следует начинать с самой мелкой ячейки — семьи, а не навязывать сверху, с самой крупной единицы, так как это вряд ли отразит естественные или существующие структуры и проблемы общины.

31. Таким образом, вероятно, базовой единицей для планирования организации и управления лагеря должна быть семья, с учетом традиционных социальных моделей и особенностей данной группы беженцев (например, численность несовершеннолетних, разлученных со своими родителями, домашних хозяйств, возглавляемых подростками и женщинами). Для организационных и представительских целей более крупные единицы также должны отражать структуру общины. Например, следующим уровнем, вероятно, будут общинные единицы численностью приблизительно от 80 до 100 человек, сгруппировавшиеся по месту расселения, а за ними последуют общинные группы численностью приблизительно в 1 тыс. человек. Различные услуги, связанные с размещением, децентрализованы по этим различным уровням, например водоснабжение и уборные — на уровне домашних хозяйств, а услуги в области образования и здравоохранения — на уровне общин и более высоких уровнях. Существенное влияние на социальную организацию будет оказывать планировка территории лагеря.

В целом чем меньше поселение, тем лучше — главная цель должна заключаться в том, чтобы избежать создания густонаселенных и крупных лагерей.

Участие общин

32. Беженцы должны участвовать в планировании мер по удовлетворению своих потребностей и в осуществлении этих мер. Порядок организации общины может способствовать применению конкретных навыков беженцев и найму обслуживающего персонала лагеря из числа беженцев.

33. Участие беженцев может осуществляться на трех уровнях. Первым уровнем являются общее планирование и организация, например поиск наиболее удачного и приемлемого в рамках соответствующей культуры решения той или иной проблемы с учетом ограничений, налагаемых конкретной ситуацией. На этом уровне требуется, чтобы у беженцев в пределах общины имелась действительно представительная социальная организация. Поскольку, скорее всего, существовавшие прежде социальные структуры будут в значительной степени разрушены, для их восстановления может потребоваться определенное время, но для успешного осуществления чрезвычайной операции и для будущего беженцев социальная организация имеет большое значение. Одновременно, конечно, должны приниматься неотложные меры по удовлетворению насущных потребностей людей.

34. Вторым уровнем участия беженцев в осуществлении операции является как можно более широкое практическое применение навыков и ресурсов беженцев. Управлять своей общиной должны, по мере возможности, сами беженцы. Если имеются беженцы, обладающие соответствующей квалификацией или опытом, например

медсестры, учителя и традиционные целители, то этим, несомненно, следует воспользоваться. Если таковых не окажется, то следует прибегать к помощи извне для подготовки из среды беженцев тех, кто смог бы заменить лиц, временно заполняющих бреши. К другим услугам относятся программы распределения продовольствия, санитария (поддержание чистоты в уборных, очистка сточных вод, удаление отходов, борьба с переносчиками инфекций и т. д.), строительство (жилье и коммунальные строения), образование, розыск пропавших без вести и общее управление. Следует иметь в виду, что женщины и подростки часто обладают необходимыми навыками, но им не хватает уверенности или знания языка, для того чтобы заявить об этом; возможно, для выявления таких людей потребуются программы информационно-пропагандистских мероприятий.

35. В то же время следует использовать и другие традиционные навыки, например в строительстве или бурении колодцев. Несмотря на то что в каждой конкретной ситуации принимаемые меры по развитию способности обходиться без посторонней помощи различны, они всегда должны быть направлены на то, чтобы избежать зависимости беженцев от содействия извне или уменьшить ее. Самыми успешными мерами, как правило, являются те, которые основаны на привычных для беженцев методах и приемах.

36. Третьим уровнем является обучение членов общины существованию в новой для них ситуации, которая может заметно отличаться от их прежней жизни. Например, необходимо санитарное просвещение в таких вопросах, как важность соблюдения требований гигиены в условиях скученности, работа о матери и ребенке, а также пользование уборными непривычного устройства. Еще один пример: если приходится пользоваться незнакомыми продуктами или способами приготовления пищи, необходимо сразу же провести практическую демонстрацию. Такого рода обучение и инструктаж лучше всего осуществляются самими беженцами (включая женщин и молодежь) при помощи извне.

Представительство беженцев

37. Поселения беженцев, как правило, не являются просто копией прежней общины, и значительное число беженцев могут временно проживать вне ее традиционных иерархических структур. Тем не менее почти в каждой чрезвычайной ситуации среди беженцев имеются лидеры, лица, представляющие интересы общины, или уважаемые старейшины. Необходимо вместе с общиной определить метод избрания руководителей для справедливого представительства и надлежащего участия как в планировании, так и в осуществлении чрезвычайной программы. Чем больше жизнь беженцев в условиях поселения отличается от прежней жизни, тем большее значение имеет эта мера для успешного осуществления программы.

Тем не менее следует сознавать, что могут возникнуть новые властные структуры, например насильственным путем; они могут осуществлять фактический контроль над данным контингентом, но не иметь представительного характера.

38. Система представительства беженцев должна:

- i. обеспечивать подлинное представительство различных интересов и секторов общины, как мужчин, так и женщин;
- ii. включать различные уровни представителей и руководителей для обеспечения должного учета интересов отдельных беженцев и доступа к системе представительства;
- iii. избегать невольных предпочтений, например по признаку общности языка. Следует иметь в виду, что если тот или иной беженец говорит на одном языке с теми, кто оказывает помощь извне, это вовсе не является основанием для того, чтобы интересы общины представлял именно этот беженец;
- iv. по мере возможности основываться на традиционных иерархических системах при условии, что эти системы обеспечивают надлежащее представительство (например, если традиционная иерархическая система исключает женщин, то среди представителей они все равно должны присутствовать);
- v. соответствовать территориальному делению лагеря.

Основные справочные материалы

A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children, UNHCR, Geneva, 1992.

Партнерство: Справочник по вопросам осуществления программ для партнеров УВКБ ООН, УВКБ ООН, Женева, 1996.

Планирование в интересах людей в действии: Применение планирования в интересах людей для усовершенствования программ Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, УВКБ ООН, Женева, 1994.

Приложение 1. Элементы координирующего органа

Каждый из перечисленных ниже факторов необходимо оценивать в рамках конкретной ситуации и политики правительства принимающей страны. В самом начале операции УВКБ ООН следует обеспечить подходящее помещение для проведения координационных совещаний.

Состав

Характер координирующего органа и эффективность его работы отчасти будут зависеть от его состава.

1. Критерии участия:
 - i. непосредственное оказание услуг;
 - ii. регулярное присутствие на координационных совещаниях;
 - iii. соблюдение руководящих принципов и норм оказания услуг;
 - iv. регулярные денежные взносы для обеспечения механизма координации действий.
2. Другие организации, возможно, пожелают присутствовать на координационных совещаниях, не принимая полного участия в механизме координации:
 - i. организации, которые могут предпочесть не принимать полного участия, например МККК;
 - ii. финансирующие организации и представители доноров;
 - iii. группы выразителей общественных интересов;
 - iv. представители вооруженных сил.

Функции координирующего органа

1. Проведение совещаний.
Они могут требоваться как на центральном уровне, так и на уровне лагеря; к ним относятся:
 - i. общекоординационные совещания, которые на начальной стадии чрезвычайной ситуации может оказаться необходимым проводить ежедневно;
 - ii. совещания секторальных комитетов (например, по вопросам здравоохранения, регистрации, водоснабжения);
 - iii. конференции.
2. Определение того, какие услуги необходимы, и обращение к благотворительным учреждениям, с тем чтобы они взяли на себя предоставление таких услуг.
3. Распределение предоставленных товаров и денежных взносов.
4. Руководящие принципы и нормы в области оказания услуг.
5. Определение направлений деятельности вновь привлеченных учреждений.
6. Инструктаж прибывающего персонала.
7. Обследования и документация.
8. Оказание поддержки комитетам по координации расселения.
9. Координация действий с учреждениями, находящимися за пределами страны.
10. Обмен информацией.
11. Сбор средств.

Приложение 2. Рекомендации относительно порядка проведения совещания

1. Четко сформулируйте задачи совещания

- Зачем нужно проводить совещание и чего предполагается достичь? (Обмен мнениями и информацией? Разрешение проблемы? Планирование? Принятие решения?)
- Кто должен присутствовать на совещании?
- Должно ли совещание носить официальный или неофициальный характер?

2. Подготовьте повестку дня

- составьте в письменной форме повестку дня с четким указанием задач и приблизительных сроков решения каждой из них;
- позаботьтесь о том, чтобы в повестке дня было указано, зачем необходимо совещание;
- убедитесь в том, что повестка дня является реалистичной (не содержит слишком много пунктов), и расставьте пункты в соответствующем порядке;
- решение сложных и важных вопросов отнесите ближе к началу (возможно, после рассмотрения неотложных, но простых вопросов, не занимающих много времени);
- предусмотрите перерывы, если продолжительность совещания составляет свыше 1 часа;
- избегайте смешения обмена информацией и принятия решений в ходе одного совещания; для каждой из этих целей проведите отдельное совещание.

3. Документация

- заблаговременно перед совещанием, лучше всего за 2–3 дня (но не больше), распространите подробную повестку дня, список участников и справочную документацию (например, протоколы предыдущих совещаний);
- укажите время и место проведения совещания и его продолжительность;
- заранее подготовьте аудиовизуальные материалы.

4. Рассадка участников

- подберите круглый или прямоугольный стол;
- по возможности не используйте длинный и узкий стол, поскольку это затрудняет общение;
- в неофициальной обстановке лучше всего расположить стулья полукругом лицом к перекидным листам для записи;
- все участники должны иметь возможность видеть друг друга;
- участников не следует рассаживать слишком тесно или слишком далеко друг от друга.

5. Во время совещания

- начинайте совещание вовремя;
- попросите участников представиться, если они не знают друг друга;
- уточните задачу (задачи) совещания, обсудите повестку дня и регламент;
- объясните, как будет проводиться совещание (методика);
- назовите докладчика или секретаря совещания;
- спросите у участников, есть ли у них возражения по повестке дня, и при наличии консенсуса соглашайтесь на несущественные изменения;
- при возможности проанализируйте выполнение решений, принятых на предыдущем совещании (совещаниях);
- прежде чем открыть совещание, убедитесь в том, что внимание всех участников обращено на вас.

6. В ходе совещания председатель или ведущий должен:

- избегать личного участия в дискуссиях;
- иметь общее представление о задаче (задачах);

- не терять нить дискуссии;
- строго придерживаться повестки дня (но проявлять гибкость в пределах ее отдельных пунктов);
- запрашивать информацию и мнения;
- подводить итоги и заново формулировать ключевые вопросы (обеспечить, чтобы докладчик или секретарь использовал перекидные листы для записи вопросов по мере их обсуждения);
- в случае необходимости делать пояснения и уточнения;
- сосредоточивать внимание на ключевых вопросах и не допускать отклонений;
- выявлять наличие консенсуса;
- обеспечивать возможность выступить всем желающим;
- определять обязанности и сроки выполнения согласованных задач (меры, ответственность и дата по каждому пункту повестки дня);
- определять дату, время и место проведения следующего совещания;
- закрывать совещание вовремя на энергичной и позитивной ноте.

7. После совещания

- Составьте протокол совещания. Он должен включать следующие основные пункты:
 - i. список участников с указанием тех, кто был приглашен, но не присутствовал (по “уважительной причине”);
 - ii. выводы, решения, рекомендации и необходимые последующие меры с разбивкой по пунктам повестки дня и с указанием фамилий лиц, ответственных за принятие мер, и сроков исполнения;
 - iii. время, дата и место проведения следующего совещания.

Примечание: работа небольшими группами

Разбивка на небольшие группы может быть полезной на крупных совещаниях (более 12 участников), когда дискуссии занимают много времени. В зависимости от темы это может способствовать углубленному обсуждению конкретных вопросов и, возможно, разрешению проблем.

8

Механизмы осуществления



■ СОДЕРЖАНИЕ	Пункты	Стр.
Введение	1	68
Механизмы осуществления	2–12	68–69
Степень оперативной ответственности УВКБ ООН		
Оперативная роль правительства		
Оперативная роль учреждений системы ООН		
Неправительственные организации		
Процедуры осуществления	13–31	69–71
Письмо-инструкция в связи с чрезвычайной ситуацией (ПИЧ)		
Соглашения об осуществлении		
Административные расходы партнеров-исполнителей		
Прямые расходы УВКБ ООН		
Закупки		
Взносы в натуральной форме		
Контроль, отчетность и оценка	32–39	71–72
Особые соображения	40–50	72–73
Оплата покупки или аренды земельного участка, занимаемого беженцами		
Выплаты беженцам		
Оказание услуг местному населению		
Коррупция		
Политическая и религиозная деятельность		
Основные справочные материалы		73
Приложения		
Приложение 1. Образец письма о взаимных намерениях заключить соглашение		74–75
Приложение 2. Закупки, производимые отделением УВКБ ООН на месте		76–78
Приложение 3. Пример стандартного отчета о чрезвычайной ситуации (СОЧ)		79–80
Приложение 4. Форма справки о численности беженцев в отчетах о чрезвычайной ситуации		81

Введение

1. Для успешного осуществления чрезвычайной операции основополагающее значение имеют соотвествующие механизмы осуществления. Согласно Уставу, УВКБ ООН несет исключительную ответственность за обеспечение международной защиты. В то же время Устав не предусматривает аналогичной исключительной ответственности за обеспечение и распределение материальной помощи беженцам, которую могут предоставить другие организации — правительственные, учреждения системы ООН, НПО, а также непосредственно УВКБ ООН. В рамках операций по оказанию помощи существует целый ряд факторов, влияющих на механизмы осуществления. В настоящей главе обсуждаются механизмы и процедуры осуществления в условиях чрезвычайных ситуаций, включая контроль, отчетность и оценку. Более подробная информация содержится в руководящих принципах УВКБ ООН в области стандартных процедур.

Механизмы осуществления

2. В зависимости от масштаба и потребностей чрезвычайной ситуации в разных секторах может потребоваться ряд различных механизмов осуществления. Одна организация может нести оперативную ответственность за медицинское обслуживание, а другая — за материально-техническое обеспечение. Даже в рамках одного сектора может потребоваться разделение оперативной ответственности. Разные оперативные партнеры могут отвечать за медицинское обслуживание в различных лагерях или общинах беженцев. Согласно терминологии УВКБ ООН, оперативный партнер — это организация или учреждение, которое действует в сотрудничестве с УВКБ ООН в целях защиты беженцев и оказания им помощи, а партнер-исполнитель — это оперативный партнер, который подписывает с УВКБ ООН соглашение об осуществлении.

3.

При возможности УВКБ ООН стремится оказывать помощь не прямо, а опосредованно — через партнера-исполнителя.

Основа этой политики заложена в Уставе УВКБ ООН. Статья 1 предусматривает, что Верховный комиссар должен добиваться “окончательного разрешения проблемы беженцев путем оказания помощи правительствам и, с согласия соответствующих правительств, частным организациям...”. В соответствии со статьей 10 Верховному комиссару “поручается заведование всеми общественными или частными средствами, получаемыми им для оказания помощи беженцам, и распределение их между частными и, если потребуются, государственными учреждениями, которые он считает наиболее квалифицированными для оказания такой помощи”.

Степень оперативной ответственности УВКБ ООН

4. Несмотря на то что УВКБ ООН, как правило, стремится действовать опосредованно через партнера-исполнителя, существуют обстоятельства, в которых может оказаться необходимым и/или явно отвечающим интересам беженцев, чтобы УВКБ ООН несло бóльшую оперативную ответственность. Степень непосредственной оперативной ответственности УВКБ ООН будет различной в каждой конкретной чрезвычайной ситуации, а также будет изменяться по мере осуществления операции.

5. К факторам, влияющим на степень оперативной ответственности УВКБ ООН, а также других организаций и правительства, относятся:

- i. потенциал правительства по управлению чрезвычайной ситуацией, связанной с беженцами, в зависимости от масштаба, характера и места возникновения чрезвычайной ситуации и способность существующих правительственных структур к реагированию;
- ii. присутствие в стране и в секторах, где помощь больше всего необходима, других организаций и их потенциал;
- iii. стадия чрезвычайной ситуации. На начальной стадии чрезвычайной ситуации правительство зачастую целиком берет на себя оперативную ответственность. Например, вначале помощь вновь прибывающим беженцам часто оказывают местные — окружные и провинциальные — органы власти. С другой стороны, при иных обстоятельствах на начальной стадии чрезвычайной ситуации наибольшую часть оперативной ответственности берет на себя УВКБ ООН, поскольку в стране может не оказаться подходящего оперативного партнера.

6. Когда УВКБ ООН берет на себя высокую степень оперативной ответственности, требуется незамедлительное принятие мер по обеспечению наличия необходимого персонала и опыта работы путем быстрого размещения достаточного количества сотрудников УВКБ ООН (см. главу 20 об управлении и персонале в условиях чрезвычайной ситуации). В то же время следует принять меры по выявлению других организаций, способных немедленно взять на себя ответственность в различных секторах, и по их мобилизации.

Оперативная роль правительства

7. Какими бы ни были договоренности о механизмах осуществления, общую ответственность все же несет правительство принимающей страны при содействии со стороны УВКБ ООН. В соответствии со статьей 1 Устава, необходимо получить согласие правительства на предлагаемые механизмы осуществления.

8. Правительство может не обладать достаточным потенциалом, чтобы стать основной оперативной организацией, но оно тем не менее способно играть важную роль в различных видах деятельности, осуществляемых УВКБ ООН и донорами. В таком случае желательно обеспечить, чтобы “оперативные” органы действовали отдельно от политических органов правительства (например, министерства внутренних дел), поскольку первые получают средства от УВКБ ООН.

Желательно, чтобы программы осуществлялись отраслевыми министерствами, например чтобы министерство здравоохранения реализовало программы в области здравоохранения. Как правило, не следует создавать новые государственные ведомства специально для реагирования на связанные с беженцами чрезвычайные ситуации.

Следует приложить все усилия, чтобы не допустить создания таких специализированных ведомств.

Оперативная роль учреждений системы ООН

9. УВКБ ООН всегда сохраняет за собой ответственность за удовлетворение потребностей беженцев в защите, однако материальные потребности беженцев, как правило, относятся к тем областям, в которых специальной компетенцией — в силу своего мандата, опыта и потенциала — обладают другие организации системы ООН, например МПП и ЮНИСЕФ. Роли и обязанности учреждений системы ООН определены в их мандатах и в меморандумах о взаимопонимании, а обязанности в конкретных ситуациях устанавливаются в обмене письмами и в соглашениях, при этом следует избегать дублирования, сводить к минимуму пробелы и уточнять функции на основе признания сравнительных преимуществ.

Неправительственные организации

10. В тех случаях, когда в том или ином секторе правительство не является партнером-исполнителем, может оказаться полезным выбрать в качестве партнера национальную организацию или НПО, обладающих необходимым потенциалом. Может оказаться, что национальные организации или организации местного уровня уже приступили к оказанию чрезвычайной помощи, располагают персоналом на местах и знакомы с местными условиями.

11. Многие международные НПО обладают большим опытом в области чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, и некоторые из них могут оперативно выделить группы специалистов и ресурсы как для конкретных секторов, так и для общего управления. Помимо того, что они располагают собственным персоналом, им также известен широкий круг лиц, обладающих соответствующими навыками и опытом. Международные

НПО, уже действующие в стране, могут получить подкрепление из своих штаб-квартир. Например, в рамках общей ответственности национального общества Красного Креста или Красного Полумесяца Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца сумеет изыскать возможности быстро укрепить потенциал национального общества для проведения чрезвычайной операции.

12. Критерии отбора партнеров-исполнителей излагаются в главе 4 Руководства УВКБ ООН.

Процедуры осуществления

Процедуры осуществления могут подвергаться изменениям. Формы, терминология, документация, процедуры и справочная литература (например, глава 4 Руководства УВКБ ООН), упомянутые в пунктах 13–31, могут периодически изменяться. Тем не менее основные принципы изменению не подлежат.

13. Полномочия на осуществление деятельности, предусмотренной в плане операции, должны официально предоставляться в документах об осуществлении. В них определяются условия, регулирующие осуществление проекта, а также полномочия на принятие обязательств и расходование средств.

14. Делегирование полномочий по осуществлению в первую очередь производится в рамках УВКБ ООН. Для этого обычно используется письмо-инструкция (ПИ), которым представитель УВКБ ООН наделяется полномочиями непосредственно осуществлять проекты или заключать соглашения об осуществлении с партнерами-исполнителями. На основе внутреннего делегирования полномочий соглашения об осуществлении могут заключаться с партнерами-исполнителями УВКБ ООН.

Любая сторона, осуществляющая выплаты за счет средств УВКБ ООН, должна иметь официально подписанное соглашение с УВКБ ООН.

Письмо-инструкция в связи с чрезвычайной ситуацией (ПИЧ)

15. С точки зрения формы и процедуры письмо-инструкция в связи с чрезвычайной ситуацией (ПИЧ) проще, чем “стандартное” ПИ, и используется для экстренного делегирования полномочий по осуществлению на местный уровень. Оно обычно направляется посредством электронной почты, факсимильной связи или телекса. ПИЧ предоставляет представителю УВКБ ООН в стране, где быстро развивается чрезвычайная ситуация, непосредственные полномочия по расходованию средств и заключению с партнерами-исполнителями соглашений об осуществлении проекта. ПИЧ не рассчитано на охват всей чрезвычайной операции, однако позволяет быстро реагировать на неотложные потребности, пока готовится проект

оказания помощи на основании подробной оценки потребностей и ресурсов. Так, для обеспечения продолжения помощи после того, как эти средства исчерпаны или проект, о котором идет речь в ПИЧ, завершен, руководителю операции следует незамедлительно направить в штаб-квартиру подробное предложение по выпуску ПИ в соответствии с процедурами, изложенными в главе 4 Руководства УВКБ ООН.

16. Минимальной информацией, которую местному отделению следует направить в штаб-квартиру для подготовки ПИЧ, является бюджетное предложение на секторальном уровне, выраженное в долларах США. Описание проекта или плана работы не требуется.

17. После этого штаб-квартира может выпустить ПИЧ, содержащее следующую основную информацию:

- i. общие требования;
- ii. первоначальный уровень обязательств;
- iii. цель затрат (на секторальном уровне);
- iv. временные ограничения в отношении затрат;
- v. обозначение проекта;
- vi. сводный бюджет на секторальном уровне.

18. Фактические расходы, произведенные на основании ПИЧ, должны учитываться более детально (на уровне секторальной деятельности или, что предпочтительнее, подстатьи). Они должны быть отнесены на счет соответствующего проекта, в рамках которого происходит осуществление. Для учета каждой выплаты необходимо составить расходный ордер с указанием имени получателя платежа, суммы, обозначения проекта, цели и даты выплаты. Этот документ, подписанный получателем платежа или подтвержденный прилагаемыми оплаченными счетами, должен быть направлен в штаб-квартиру вместе с ежемесячными счетами.

19. В некоторых обстоятельствах ПИЧ может не потребоваться, поскольку перераспределение средств можно будет произвести на основании существующего ПИ.

Соглашения об осуществлении

20. Весь проект или его часть может осуществляться на основании субконтрактов с одним или несколькими партнерами-исполнителями. Сторона, осуществляющая выплаты за счет средств УВКБ ООН, должна иметь официально подписанное соглашение с УВКБ ООН. Такое соглашение должно быть основано на внутреннем делегировании полномочий, соответствовать кругу ведения (ПИ, ПИЧ и т. д.) и Финансовым правилам. Типовые положения, которые должны содержаться в любом соглашении об осуществлении, приводятся в главе 4 Руководства УВКБ ООН.

21. Если правительство или международная организация осуществляет поставки для оказания помощи за счет собственных ресурсов, УВКБ ООН

может дать письменное согласие на их возмещение в натуральной или денежной форме, при том условии, что указана максимальная сумма поставки (в долларах США) и что она не превышает размера не связанных обязательствами средств, имеющихся в рамках ПИЧ или иных существующих полномочий на расходование средств. О любых таких обязательствах следует немедленно сообщать в штаб-квартиру.

22. Соглашение с правительством относительно оказания помощи следует отличать от административного соглашения по статусу представительства УВКБ ООН в стране. В тех случаях, когда требуется заключение такого административного соглашения (часто именуемого "Соглашение УВКБ ООН о сотрудничестве"), из штаб-квартиры направляются специальные указания. Примеры таких соглашений см. также в приложениях к *Контрольному перечню для администратора по чрезвычайным ситуациям*.

Письмо о намерениях

23. Если партнер-исполнитель должен приступить к оказанию помощи раньше появления возможности заключить соглашение, то обязательство по выделению средств может быть санкционировано на основании подписанного "письма о взаимных намерениях заключить соглашение". Такое письмо является временной договоренностью, действующей до подготовки детального соглашения. В письме должны содержаться определенные основные положения. В приложении 1 приводятся типовой формат такого письма и его основные положения.

Соглашения

24. Формат соглашения зависит от обстоятельств и от того, какая организация является партнером-исполнителем. Соглашения заключаются в двух различных форматах. Двусторонние соглашения заключаются по проектам, осуществляемым правительственной или неправительственной организацией. Трехсторонние соглашения заключаются в тех случаях, когда проекты осуществляются неправительственной организацией, а правительство принимающей страны является третьей стороной, подписавшей соглашение. Лицом, подписывающим соглашение от имени УВКБ ООН, должен быть получатель ПИЧ или ПИ. В соглашении указываются обязанности каждой стороны, например вклад правительства в программу (земля, услуги и т. д.) и его обязательство способствовать ввозу и транспортировке поставок в рамках оказания помощи (права на передвижения и приземление, налоговые и таможенные льготы и т. д.).

Административные расходы партнеров-исполнителей

25. УВКБ ООН рассчитывает на то, что партнеры-исполнители будут вкладывать собственные ресурсы в программу помощи беженцам и разви-

вать потенциал покрытия собственных вспомогательных расходов, в частности вспомогательных расходов штаб-квартиры. В то же время УВКБ ООН признает, что некоторые виды вспомогательных расходов можно на законных основаниях покрывать за счет добровольных фондов УВКБ ООН. Определение вспомогательных расходов (в отличие от оперативных расходов), равно как и руководящие принципы, применимые в отношении покрытия таких расходов, содержатся в главе 4 Руководства УВКБ ООН.

Прямые расходы УВКБ ООН

26. Во многих случаях может возникнуть потребность в прямых расходах УВКБ ООН по проекту помимо осуществления программы и административной поддержки. К ним можно отнести международные закупки, осуществляемые УВКБ ООН, расходы на таможенную очистку, складирование и внутреннюю перевозку товаров, поступающих в рамках взносов в натуральной форме, и первоначальные прямые оперативные расходы сотрудников УВКБ ООН на местах в лагере беженцев.

Закупки

27. Представитель УВКБ ООН может заключить контракт (или серию связанных контрактов¹) по закупке товаров и услуг на определенную сумму (100 тыс. долл. США в 1998 году) без специального разрешения штаб-квартиры, но всегда действуя на основании соответствующих полномочий (например, ПИЧ) или процедур.

28. Если представителю УВКБ ООН требуется заключить контракт (или серию связанных контрактов) на большую сумму, то необходимо получить согласие либо штаб-квартиры, либо местного комитета по контрактам. Местный комитет по контрактам может быть создан в тех случаях, когда этого требуют обстоятельства, например на начальной стадии чрезвычайной ситуации, когда необходимые товары и услуги имеются в наличии на местном уровне. Он может быть создан лишь с согласия штаб-квартиры (в соответствии с процедурами, приведенными в приложении 2).

29. Во всех случаях, прежде чем осуществлять закупку каких-либо товаров или услуг, представитель УВКБ ООН должен обеспечить проведение надлежащей оценки существующих альтернативных вариантов, включая конкурентные торги.

30. Процедуры закупок изложены в главе 4 Руководства УВКБ ООН и приводятся в приложении 2. О снабжении и транспорте см. также главу 18.

¹ Связанными закупками являются контракты, заключенные с одним поставщиком в течение предшествующих 90 дней на сумму в 100 тыс. долл. США и более, за исключением контрактов, которые были одобрены комитетом по контрактам.

Взносы в натуральной форме

31. Взносы в натуральной форме предназначены для удовлетворения потребностей, предусмотренных программой действий в чрезвычайной ситуации. Независимо от того, делают ли такие взносы в двустороннем порядке или через УВКБ ООН, их стоимость (определяемая, как правило, на той же основе, которая предусмотрена и для бюджетных затрат) обычно относится на соответствующую статью бюджета, и денежные средства, которые должно выделить по этой статье УВКБ ООН, сокращаются на ту же сумму. Возможно, потребуется подробно объяснить действие этого механизма правительству и партнерам-исполнителям. По всем взносам в натуральной форме, которые делаются через УВКБ ООН, штаб-квартира готовит отдельный проект или "ПИ относительно поставок в натуральной форме" на сумму взноса. Получатели соответствующего ПИ на местах должны направлять в штаб-квартиру отчеты о получении и о распределении таких взносов. В пункте 53 главы 9, в которой речь идет о внешних сношениях, рассматриваются вопросы о взносах в натуральной форме, получаемых на местах.

Контроль, отчетность и оценка

32. Контроль за расходованием средств УВКБ ООН со стороны местного отделения Управления и оперативных партнеров, а также проверка и оценка должны проводиться согласно установленным процедурам УВКБ ООН и соответствующим положениям ПИЧ и ПИ. Надлежащий контроль за осуществлением проекта, включая тщательную проверку уровней обязательств и расходов, в условиях чрезвычайной ситуации имеет особое значение из-за риска превышения лимита расходов и необходимости незамедлительного перераспределения не полностью израсходованных резервов.

33. Скрупулезный и тщательный контроль за деятельностью и ее результатами имеет важнейшее значение. Какими бы ни были механизмы осуществления, необходимо присутствие УВКБ ООН в лагере беженцев или, по меньшей мере, частые посещения этого лагеря одним и тем же лицом.

34. Контроль представляет собой постоянное наблюдение за операцией или проектом во время его осуществления для обеспечения того, чтобы используемые ресурсы, виды деятельности и результаты соответствовали планам (включая бюджет и рабочие планы). Контроль позволяет следить за процессом достижения целей, и эта работа должна анализироваться и оцениваться органами управления, которые могут вносить усовершенствования и принимать корректирующие меры для более эффективного достижения этих целей. Контроль можно свести к одному вопросу: *"Правильно ли мы действуем?"*

35. Проекты следует также оценивать для анализа самих целей проекта, их актуальности и дости-

жимости, что можно кратко выразить вопросом: *“Правильно ли мы действуем и действовали?”*

Органы, ответственные за принятие решений, должны иметь достаточный объем информации, позволяющий им корректировать ход операции с целью удовлетворения изменяющихся потребностей или исправления недостатков.

36. К контролю и оценке не следует относиться как к мероприятиям, отнимающим время и отвлекающим внимание от предоставления защиты и помощи беженцам; напротив, в условиях чрезвычайной ситуации они являются важными инструментами, позволяющими, при быстром изменении ситуации обеспечивать актуальность осуществляемой деятельности и направлять ее на решение неотложных проблем. Условия, в которых находятся беженцы – женщины и дети, должны контролироваться особенно тщательно; эти условия могут и должны использоваться в качестве критерия эффективности операции в целом.

37. Отчеты должны составляться в стандартном формате или охватывать стандартные вопросы, с тем чтобы в них содержалась важная информация, и в то же время не было излишних подробностей. Отчет должен быть кратким и конкретным, и всегда следует помнить, какова его цель и кто будет его читать. Не следует затрачивать энергию на обмен информацией, по которой не принимаются меры; отчет, который не читают и мер по которому не принимают, является напрасной тратой бумаги и времени.

38. Предлагаемый формат стандартного отчета о чрезвычайной ситуации см. в приложении 3.

Ситуационные отчеты должны направляться в установленном порядке.

Потребуется отдельные отчеты по различным секторам, таким как защита, здравоохранение и обслуживание на уровне общины.

39. Действующие на местном уровне партнеры-исполнители должны регулярно отчитываться перед УВКБ ООН. Обязательства партнеров-исполнителей по представлению отчетности должны быть предусмотрены в соглашениях об осуществлении. Отделения на местах также должны регулярно отчитываться перед штаб-квартирой, при этом отчеты партнеров-исполнителей, направляемые в штаб-квартиру УВКБ ООН, всегда должны сопровождаться анализом и комментариями представителя Управления.

Особые соображения

40. В условиях чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами, персонал может столкнуться с рядом проблем, в связи с которыми окажутся полезными следующие рекомендации.

Оплата покупки или аренды земельного участка, занимаемого беженцами

41. УВКБ ООН обычно не покупает и не арендует земельные участки, которые, как предполагается, должно предоставить правительство принимающей страны. Для исключений из этого правила требуется согласие штаб-квартиры. Тем не менее строительство на таком земельном участке может финансироваться УВКБ ООН.

Выплаты беженцам

42. Неизбежно возникнет вопрос о выплатах беженцам в денежной или натуральной форме за определенные виды деятельности по оказанию помощи (например, некоторые виды общинного обслуживания, создание базовой инфраструктуры и сооружение жилья). Способ разрешения этой проблемы может оказать решающее влияние на характер поселения.

Выплаты могут лишить беженцев чувства ответственности за свое благополучие.

В то же время отсутствие выплат могло бы означать, что задачи, имеющие существенное значение для благополучия поселения, либо не выполняются, либо должны выполняться наемными работниками со стороны.

43. В первые дни существования лагеря выплаты беженцам, как правило, нецелесообразны. На этом начальном этапе сами беженцы должны взять на себя ответственность перед собой и своими собратьями за создание поселения. Вероятно, даже выплаты в натуральной форме на этой стадии были бы нецелесообразны. Помимо создания ошибочного представления о праве на получение выплат, это может быть также сопряжено с обязательствами, которые впредь окажется невозможно выполнять или придется выполнять за счет общей нормы снабжения всего лагеря. В начале существования поселения проблемы с системой снабжения почти неизбежны, поэтому в подобных обстоятельствах ни одна из групп не должна получать дополнительные товары явно в ущерб другим.

44. В долгосрочном плане некоторые виды общественных работ зачастую превращаются в сферы, где при отсутствии какой-либо формы оплаты уровень обслуживания снижается. Это нередко относится к основным услугам в области здравоохранения, важность которых беженцами не всегда правильно понимается. Прежде чем приступить к реализации какой-либо системы выплат, рассчитайте ее полную возможную стоимость и убедитесь в наличии необходимых дополнительных средств или запасов продовольствия. Дальнейшие финансовые последствия для крупной группы беженцев могут быть весьма значительными.

Следует иметь в виду, что после введения оплаты какого-либо одного вида работы или выплат какой-либо одной группе работников другие сочтут это прецедентом.

Потребуется установить некоторые критерии оплаты работ в общине, имеющие весьма четкий и в то же время ограничительный характер. Введенная система оплаты не должна препятствовать достижению самообеспечиваемости поселения. Учреждения, отвечающие за различные виды секторального обслуживания, должны сами покрывать расходы на заработную плату беженцам, работающим в соответствующем секторе.

45. Поскольку беженцы уже получают помощь, размер выплачиваемого им вознаграждения должен быть значительно ниже существующих в стране расценок. Важно, чтобы это вознаграждение было одинаковым для всех беженцев, выполняющих приблизительно равноценную работу. Во многих лагерях беженцев одной из основных причин конфликтов являлось то, что разные организации использовали различные расценки для оплаты одинаковой работы, выполняемой беженцами.

Важно иметь единую шкалу расценок.

Вопрос о том, вводить ли дифференцированную оплату в соответствии с уровнем квалификации, следует решать, советуясь с беженцами.

Оказание услуг местному населению

46. Местное население не должно относиться к беженцам как к обузе из-за их воздействия на существующие на местном уровне службы и окружающую среду, и беженцы не должны становиться причиной недовольства из-за льгот, которые, как может показаться, достаются только им. Поэтому мероприятия, благотворно сказывающиеся на положении беженцев, такие как поддержание или улучшение местной инфраструктуры (дорог, больниц и школ), или улучшающие окружающую среду, могли бы помочь избежать недовольства со стороны местного населения или снизить его степень.

47. Следует поощрять оказание помощи пострадавшим жителям принимающей страны в рамках двусторонних программ содействия и со стороны других организаций как в рамках системы ООН, так и за ее пределами. При оказании помощи беженцам следует учитывать условия жизни граждан в данном районе и применять гибкий подход: принцип заключается в том, что уровень оказываемых беженцам услуг не должен превышать уровень обслуживания местного населения.

Коррупция

48. УВКБ ООН должно обеспечить, чтобы все, кто причастен к оказанию помощи, четко знали, какова политика УВКБ ООН в отношении коррупции. УВКБ ООН имеет обязательства перед донорами и в силу своего мандата должно гарантировать, чтобы все распределяемые им средства использовались надлежащим образом на благо беженцев и чтобы все операции проводились в соответствии с Финансовыми правилами. УВКБ ООН должно чет-

ко указать, какие виды деятельности являются приемлемыми и надлежащими, а какие — нет. Следует также дать понять, что УВКБ ООН не потерпит нарушений этой политики, и данное положение будет еще более убедительным, если всем сторонам станет ясно, что осуществляются жесткая проверка и контроль.

Политическая и религиозная деятельность

49. Каждый имеет право на выражение своих политических и религиозных взглядов, однако беженцы обязаны также соблюдать законы и правила принимающей страны и меры по поддержанию общественного порядка. Само УВКБ ООН обязано быть аполитичным². Ответственность за обеспечение безопасности и поддержание общественного порядка в лагере беженцев всегда лежит на правительстве. Для оказания помощи в поддержании порядка при планировке территории лагеря следует учитывать, что может возникнуть потребность физически отделить друг от друга группы беженцев, ранее находившихся во враждебных отношениях.

50. Деятельность некоторых других организаций, занимающихся оказанием помощи, может содержать религиозный аспект. Некоторые из этих организаций являются традиционными партнерами УВКБ ООН, и для них отделение религиозной составляющей их деятельности от прочих ее видов является общепринятой и вполне понятной практикой, однако остальным, возможно, полезно напомнить основные принципы. Религиозная деятельность организаций, внешних по отношению к общине беженцев, если она разрешена властями, должна быть четко отделена от оказания помощи и услуг беженцам.

Оказание услуг в таких сферах, как образование, здравоохранение, обслуживание на уровне общин, не должно быть сопряжено с прозелитизмом.

Основные справочные материалы

Партнерство: Справочник по вопросам осуществления программ для партнеров УВКБ ООН, УВКБ ООН, Женева, 1996.

Supplies and Food Aid Field Handbook, UNHCR, Geneva, 1989.

UNHCR Manual, Chapter 4, UNHCR, Geneva, 1995 (и обновленные издания).

² Пункт 2 Устава Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев гласит: "Деятельность Верховного комиссара совершенно аполитична по своему характеру; она носит гуманный и социальный характер...".

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА ООН
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Дата
Наш код:

Уважаемый

Хотел бы сослаться на наш обмен *[добавляется соответствующая информация]*, касающийся осуществления *[название партнера-исполнителя]* от имени Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) программы оказания чрезвычайной помощи *[происхождение и численность бенефициаров]*.

Как я понимаю, наши взаимные намерения состоят в том, чтобы незамедлительно заключить и подписать соглашение, касающееся нашего сотрудничества в рамках упомянутой выше программы. Это соглашение будет включать, среди прочего, прилагаемые положения и, в соответствии с ним, *[название партнера-исполнителя]* должен будет отчитываться в форме представления финансовых сведений и пояснительного текста об использовании всех средств, полученных от Верховного комиссара. Заключение соглашения, содержащего эти требования, на основании Финансовых правил УВКБ ООН является обязательным в тех случаях, когда средства предоставляются УВКБ ООН.

Был бы признателен, если бы Вы ниже в письменной форме подтвердили правильность такого толкования и Ваше согласие с тем, что денежная сумма в размере *[сумма в местной валюте или в долл. США]*, которую Верховный комиссар намерен предоставить *[название партнера-исполнителя]* по получении этого подтверждения, будет использоваться в соответствии с положениями Соглашения после его заключения и подписания.

[подпись и должность получателя ПИЧ]

Подтверждаю, что изложенное выше толкование является также точкой зрения *[название партнера-исполнителя]*, который согласен с тем, что денежная сумма в размере *[сумма в местной валюте или в долл. США]* будет использоваться в соответствии с положениями Соглашения после его заключения и подписания.

[подпись и должность получателя вышеприведенного письма и дата]

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Положения, регулирующие обменный курс (1.08 или 2.03), ведение финансовой и проектной документации (3.08), проверку и аудит (3.11 и 3.12), аудиторское заключение (3.13) и освобождение Верховного комиссара от ответственности (4.05 и 4.06), являются ОБЯЗАТЕЛЬНЫМИ ТРЕБОВАНИЯМИ согласно Уставу и не могут быть исключены (нумерация пунктов взята из дополнения 8 к главе 4 Руководства УВКБ ООН). Эти положения приводятся ниже.

Обменный курс

- 1.08 (если стороной, подписавшей соглашение, является правительство) предоставлять наиболее благоприятный официальный обменный курс для всех операций по переводу в местную валюту финансовых средств, выделяемых Верховным комиссаром для осуществления проекта, регулируемого соглашением УВКБ ООН;
- 2.03 (если партнером-исполнителем является НПО) применять наиболее благоприятный официальный обменный курс для всех операций, связанных с осуществлением проекта, регулируемого соглашением УВКБ ООН;

Ведение финансовой и проектной документации

- 3.08 вести отдельный учет и бухгалтерские счета по проекту, содержащие текущую информацию и документацию, которая, среди прочего, включает:
- a) копии соглашения (соглашений) с УВКБ ООН и всех внесенных в него (них) изменений;
 - b) копии платежных поручений, где четко обозначены символ (суб)проекта, наименование получателя платежа, суммы, цель и даты выплат и которые подтверждают все произведенные платежи с приложением соответствующей дополнительной документации;
 - c) приходные ордера, подтверждающие получение всех переводов, наличных или любой иной формы кредита на счет проекта;
 - d) периодические аналитические справки о фактических расходах в сопоставлении с проектным бюджетом;
 - e) записи всех финансовых обязательств, взятых в ходе исполнения проекта;
 - f) аудиторские отчеты о счетах и видах деятельности по данному проекту;

Проверка и аудит

- 3.11 облегчать проведение Отделом внутренней ревизии Организации Объединенных Наций или любым лицом, должным образом уполномоченным Верховным комиссаром от имени Организации Объединенных Наций, проверки и аудита проекта, регулируемого соглашением УВКБ ООН. Комиссия ревизоров Организации Объединенных Наций также может провести аудит проекта в любое время, когда бы она этого ни пожелала. Аудит проекта включает, среди прочего, проверку учетных документов по проекту, с тем чтобы установить соответствие административных и оперативных вспомогательных расходов по проекту тем расходам, которые определены в приложениях к соглашению УВКБ ООН. Для целей аудита бухгалтерская документация по проекту хранится в течение шести лет после завершения проекта;
- 3.12 содействовать тому, чтобы Верховный комиссар или любое другое должным образом уполномоченное им/ею лицо могли посещать место (места) осуществления проекта, с тем чтобы оценить ход работ и достижения проекта в период его осуществления либо в последующий период;

Аудиторское заключение для правительственных партнеров-исполнителей

- 3.13 представлять Верховному комиссару в течение трех месяцев после окончательной даты ликвидации обязательств аудиторское заключение, подготовленное соответствующим правительственным аудиторским органом наряду с такими комментариями, которые аудитор, возможно, сочтет уместными в отношении оперативной деятельности по проекту в целом и, в частности, финансового положения, представленного в отчете правительства;

Аудиторское заключение для международных НПО — партнеров-исполнителей

- 3.14 представлять Верховному комиссару в течение шести месяцев с момента окончания финансового года учреждения копию своих прошедших проверку независимым аудиторским органом сводных финансовых отчетов, в которых четко обозначены средства УВКБ ООН; эти отчеты должны быть представлены на обсуждение и получить одобрение руководящего органа учреждения. Аудиторский отчет и заключение должны включать комментарии, которые аудитор, возможно, сочтет уместными в отношении оперативной деятельности по финансируемому УВКБ ООН проекту в целом и, в частности, в заключении следует четко указать, что средства УВКБ ООН были должным образом охвачены аудиторской проверкой;

Аудиторское заключение для национальных НПО — партнеров-исполнителей

- 3.15 в отношении всех соглашений УВКБ ООН стоимостью 100 тыс. долл. США и более представлять Верховному комиссару в течение шести месяцев после окончательной даты ликвидации обязательств аудиторское заключение, подготовленное независимым аудиторским органом. Аудиторский отчет и заключение должны включать такие комментарии, которые аудитор, возможно, сочтет уместными в отношении оперативной деятельности по проекту в целом и, в частности, финансового положения, представленного учреждением УВКБ ООН в окончательном отчете по субпроекту. В отношении всех соглашений УВКБ ООН стоимостью менее 100 тыс. долл. США УВКБ ООН оставляет за собой право требовать аудиторской проверки в соответствии с вышеуказанным положением 3.11;

Освобождение от ответственности

- 4.05 не отвечать перед любой третьей стороной по любым искам, долгам, возмещению ущерба или выполнению требований, которые вытекают из осуществления проекта, регулируемого соглашением УВКБ ООН, и которые могут быть предъявлены другим сторонам соглашения;
- 4.06 не нести ответственности за компенсацию в случае смерти, потери трудоспособности или других опасных для здоровья последствий, которые могут наступить для сотрудников других сторон соглашения УВКБ ООН в результате их найма на работу, являющуюся предметом соглашения.

Приложение 2. Закупки, производимые отделением УВКБ ООН на месте

1. Введение

1.1 Процедуры закупок товаров и/или услуг штаб-квартирой УВКБ ООН или отделениями УВКБ ООН на местах (помимо контрактных договоренностей о найме персонала) варьируются в зависимости от стоимости товаров или услуг, выраженной в долларах США (по действующему обменному курсу Организации Объединенных Наций), и приводятся ниже.

1.2 В связи со всеми закупками значительного объема товаров для оказания помощи или иных поставок, осуществляемыми отделениями УВКБ ООН на местах, представители УВКБ ООН должны назначать координатора закупок/материально-технического обеспечения, наделенного четкими обязанностями. Местные закупки будут осуществляться по инициативе координатора закупок/материально-технического обеспечения или, по крайней мере, согласовываться с ним. При всех обстоятельствах, включая оценку контрактов на поставку товаров и услуг или предоставление консультационных услуг, будут применяться процедуры, изложенные ниже. Термин "заказ на поставку" следует истолковывать как применяющийся также в отношении других форм наделения полномочиями, используемых в связи с контрактами на услуги или предоставлением консультаций корпорациями или учреждениями.

1.3 Во всех случаях закупок товаров и/или услуг применяемые процедуры и методы контроля должны соответствовать положениям дополнения 8 к главе 4 Руководства УВКБ ООН и обеспечивать открытый, конкурентный, качественный и поддающийся учету процесс приобретения таких товаров или услуг, которые отвечают проектным требованиям при самой приемлемой цене. Обязанность обеспечивать соблюдение соответствующих процедур возложена на получателя письма-инструкции.

1.4 Все заключенные контракты на закупку товаров и/или услуг должны предусматривать освобождение от всех таможенных пошлин, сборов и прямых налогов на услуги и товары, поставки или любые другие предметы, которые ввозятся в страну или приобретаются внутри нее, или их возмещение.

1.5 Представитель УВКБ ООН отвечает за обеспечение того, чтобы все отделения УВКБ ООН на местах вели учет всех заключенных коммерческих контрактов и чтобы каждому такому контракту присваивался порядковый номер.

1.7 На сумму менее 2500 долл. США

Заказ на поставку может быть сделан без проведения официальных торгов, при условии что средства имеются на основании письма-инструкции и что было рассмотрено не менее трех неофициальных предложений или расценок и отобрано самое выгодное.

1.8 На сумму от 2500 до 5 тыс. долл. США

Заказ на поставку может быть сделан при условии, что средства имеются на основании письма-инструкции и что было проведено сравнение не менее трех неофициальных расценок и отобрано самое выгодное предложение. Необходимо письменные данные о расценках и письменное обоснование отбора.

1.9 На сумму от 5 тыс. до 50 тыс. долл. США

Заказ на поставку может быть сделан при условии, что средства имеются на основании письма-инструкции и что выбор основан на сопоставлении не менее трех конкурентных предложений, полученных в ответ на официальный запрос о расценках, направленный выбранным поставщикам с предложением представить в указанные сроки запечатанные конверты с расценками. Диаграмма 3.F и приложение VIII к "Справочнику о поставках товаров и продовольственной помощи на местах" (Supplies and Food Aid Field Handbook) содержат руководящие принципы и пример запроса о расценках. В запросе о расценках необходимо предусмотреть, что все предложения должны быть получены в отделении УВКБ ООН в подписанных и запечатанных конвертах с указанием номера запроса о расценках. Все полученные расценки должны храниться в запечатанных конвертах в закрываемом на ключ месте до истечения крайнего срока подачи заявок. Все заявки должны быть вскрыты в присутствии свидетеля администратором или сотрудником, на которого возложено выполнение административных функций в отделении, и подписаны лицом, вскрывшим заявку, и свидетелем. Выбор свидетеля производится представителем, который отбирает его из числа сотрудников категории специалистов или национальных сотрудников. Все официальные расценки будут подвергнуты сравнительному анализу по форме Таблицы расценок согласно приложению IX к "Справочнику о поставках товаров и продовольственной помощи на местах". На основании анализа будут указаны рекомендованный поставщик и причины выбора именно этого поставщика.

1.10 На сумму от 50 тыс. до 100 тыс. долл. США

Представители создают комитет по закупкам для рассмотрения заявок и вынесения соответствующих рекомендаций. Согласие штаб-квартиры не требуется. Правила и процедуры, касающиеся комитета по закупкам и его состава, приводятся ниже. В стране, где имеется несколько отделений/подразделений на местах, представитель, возможно, пожелает создать комитеты по закупкам в различных местах несе-

ния службы. В зависимости от местных цен и действующих обменных курсов представители могут также снизить предел финансирования закупок, который подлежит рассмотрению комитетом по закупкам. Комитет рассматривает расценки с соблюдением тех условий, которые изложены выше, в пункте 1.9. В случае необходимости представитель и/или комитет, возможно, пожелает обратиться за консультацией к специалисту из Секции по программам и технической помощи или Секции снабжения и транспорта в штаб-квартире.

1.11 На сумму 100 тыс. долл. США или более

Документы должны быть направлены Комитету по контрактам в штаб-квартире, за исключением тех случаев, когда штаб-квартира разрешила создать местный комитет по контрактам в порядке, изложенном ниже, в пункте 3. Для направления документов Комитету по контрактам в штаб-квартире комитет по закупкам должен запросить и рассмотреть не менее четырех официальных расценок и предложить наиболее подходящего поставщика Комитету по контрактам через соответствующий сектор в штаб-квартире УВКБ ООН. В тех случаях, когда штаб-квартира разрешила создание местного комитета по контрактам, последний может произвести оценку всех заявок и вынести по ним решение без обращения в комитет по закупкам. Тем не менее во всех случаях до или во время проведения торгов и оценки необходимо консультироваться с соответствующими специалистами в Секции по программам и технической помощи и Секции снабжения и транспорта для обеспечения соответствия рассматриваемых товаров и услуг техническим требованиям, а также того, чтобы цены на них были соизмеримы с расценками на международных рынках. Документы, представляемые в Комитет по контрактам, должны содержать информацию, указанную в диаграмме 3.Г "Справочника о поставках товаров и продовольственной помощи на местах". После утверждения Комитетом по контрактам (или местным комитетом по контрактам) может быть направлен заказ на поставку.

2. Комитет по закупкам

- 2.1 Закупка товаров или услуг отделениями УВКБ ООН на местах на сумму от 50 000 до 100 000 долл. США должна утверждаться комитетом по закупкам. Данный комитет готовит также для Комитета по контрактам штаб-квартиры УВКБ ООН предложения относительно закупок на сумму свыше 100 000 долл. США в тех случаях, когда штаб-квартира не дала разрешения на создание местного комитета по контрактам. Комитет по закупкам создается и возглавляется представителем УВКБ ООН и суммирует потребности, наблюдает за процессом торгов, производит отбор подходящих местных поставщиков и ведет письменный учет своих рекомендаций.
- 2.2 В состав комитета входят члены комитета и кандидаты в члены, назначаемые представителем УВКБ ООН и отбираемые из числа сотрудников категории специалистов или национальных сотрудников. Сотрудники, отвечающие за закупки, не должны назначаться в состав комитета. Если нескольким партнерам-исполнителям требуются одинаковые поставки, представитель УВКБ ООН может рассмотреть вопрос о включении в состав комитета по закупкам персонала учреждений-исполнителей. Кворум составляют три члена комитета.
- 2.3 Член персонала, отвечающий за закупки, должен представить комитету по закупкам письменное предложение, содержащее информацию о товарах и услугах, подлежащих закупке, согласно диаграмме 3.Г "Справочника о поставках товаров и продовольственной помощи на местах". Протокол заседания ведется и оформляется (хотя бы в черновом виде) в течение двух рабочих дней после заседания. В альтернативном порядке, в частности в условиях чрезвычайной ситуации, члены Комитета могут утвердить закупку, поставив свои подписи под предложением с соответствующими комментариями. В целом комитет должен утвердить процедуры, аналогичные процедурам Комитета по контрактам УВКБ ООН, изложенным в приложении 8.5 к главе 4 Руководства УВКБ ООН, за исключением положений, касающихся чрезвычайных процедур.

3. Местный комитет по контрактам

- 3.1 Представитель УВКБ ООН в местном отделении может обратиться в штаб-квартиру с просьбой разрешить создание местного комитета по контрактам, в особенности на начальных этапах чрезвычайной операции и когда известно, что необходимые товары или услуги имеются в наличии на местном или региональном уровне. Из штаб-квартиры должно быть получено разрешение на создание местного комитета по контрактам, в котором обычно указываются цель, местонахождение, временные и финансовые ограничения, необходимость применять соответствующие правила и процедуры и, если нужно, необходимость проведения консультаций с Секцией снабжения и транспорта или Секцией по программам и технической помощи о расценках и источниках поставки товаров и/или услуг, имеющихся в регионе. Комитет возглавляется представителем УВКБ ООН или другим официально назначенным лицом, и в его состав входят не менее трех сотрудников категории специалистов. При отсутствии кворума вопрос передается в Комитет по контрактам в штаб-квартире УВКБ ООН. Местный комитет по контрактам рассматривает расценки с соблюдением тех же условий, которые изложены в пункте 1.9, выше.
- 3.2 Все запросы о создании (или продлении срока действия) местного комитета по контрактам должны направляться через соответствующий сектор председателю Комитета по контрактам, который проверяет представленные критерии и обоснования и, в случае необходимости, поручает секретарю Комитета по

контрактам подготовить уведомление о разрешении. Уведомление о разрешении должно быть согласовано с соответствующим региональным бюро и с руководителем Секции по поставкам и транспорту и утверждено председателем Комитета по контрактам. Запросы о создании местного комитета по контрактам должны содержать полное обоснование, а также информацию о запрашиваемых временных и финансовых ограничениях и, кроме того, подтверждать наличие нужных товаров или услуг на местном или региональном уровне и наличие необходимого минимального количества сотрудников категории специалистов, которые могут действовать в качестве членов местного комитета по контрактам. В запросах следует указать фамилии трех членов комитета и трех кандидатов в члены.

- 3.3 Представитель УВКБ ООН назначает секретаря местного комитета по контрактам, в обязанности которого входит получение направляемых комитету документов, составление графика заседаний и подготовка соответствующей документации, ведение необходимой переписки, ведение архивов комитета, а также подготовка и распространение протоколов заседаний комитета.
- 3.4 Копии протоколов каждого заседания местного комитета по контрактам вместе с составленной по соответствующей форме таблицей заявок и копиями заключенных контрактов или размещенных заказов на поставку (и любых изменений и дополнений к ним) должны быть направлены секретарю Комитета по контрактам в штаб-квартире УВКБ ООН, который представит их председателю и членам Комитета по контрактам для замечаний. Протоколы должны содержать резюме дискуссии, основания принятия решений, подробную информацию об отобранном подрядчике или поставщике и соответствующих потенциальных расходах.

Приложение 3. Пример стандартного отчета о чрезвычайной ситуации (СОЧ)

1. В условиях чрезвычайной ситуации существенно важно, чтобы внешний мир (другие учреждения системы Организации Объединенных Наций, партнеры-исполнители) получал регулярные отчеты о ситуации. Периодичность таких отчетов зависит от особенностей ситуации; более частые отчеты потребуются на начальной стадии развития чрезвычайной ситуации. Отчеты о ситуации должны содержать общий обзор ситуации, подкрепленный достаточным фактическим материалом, и разъяснение изменений, происшедших со времени получения последнего отчета, скорее для ответа на вопросы по существу, чем для их постановки. В отчетах следует сообщать о достижениях, трудностях, с которыми пришлось столкнуться, и принимаемых или планируемых мерах по их преодолению, что в целом должно создавать общее представление о том, как удовлетворяются потребности беженцев. Отчет должен содержать информацию об осуществляемой деятельности, в том числе о фактических и планируемых мероприятиях; тем не менее в нем не следует подробно сообщать о намерениях.

СОЧ должен:

- быть кратким;
 - быть сконцентрированным на приоритетных областях;
 - содержать количественные данные в стандартном формате (например, указывать коэффициент смертности как число смертей на 10 тыс. человек в день, А НЕ общее число умерших);
 - отмечать тенденции (например, увеличение/сокращение водоснабжения, рост/сокращение темпов прироста);
 - четко указывать, кто должен принимать те или иные предусмотренные меры.
2. Предлагаемый формат приводится ниже. Информация, содержащаяся в СОЧ, должна быть проанализирована и суммирована, прежде чем она будет передана на следующий уровень управления. Следует избегать практики простой передачи "сырой" и непроанализированной информации с одного уровня на другой. Если на всех уровнях — от местного до центрального отделения и штаб-квартиры — используется один и тот же формат, это облегчит суммирование отчетов из различных районов. Основные рубрики в каждом отчете, как правило, должны быть одинаковыми с указанием, в случае необходимости, "без изменений". Отчет можно составить с разбивкой либо по секторам помощи с указанием лагерей, охватываемых в рамках каждого сектора, либо по лагерям с указанием секторов помощи, охватываемых в рамках каждого лагеря. В любом случае информация по каждому сектору помощи и по каждому участку должна, по мере возможности, охватывать:
 - i. текущую ситуацию;
 - ii. конкретные проблемные области и планируемые для решения проблемы меры с указанием сроков исполнения;
 - iii. отклонения от общих механизмов осуществления;
 - iv. меры, которые необходимо принять получателю СОЧ.
 3. Отчеты должны иметь порядковые номера, а их копии в случае необходимости должны направляться другим отделениям УВКБ ООН (включая отделение по связи УВКБ ООН в Нью-Йорке). Отчет может быть использован в качестве основы для ситуационных отчетов более широкого охвата, составляемых штаб-квартирой.

СОЧ (номер)

СТРАНА

ОХВАТЫВАЕМЫЙ ПЕРИОД С (дата) ПО (дата)

Составлен, согласован, утвержден (кем) (дата)

A. ОБЩАЯ СИТУАЦИЯ

B. ОСНОВНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Резюме общей оценки ситуации, оценки места нахождения беженцев и размещения персонала УВКБ ООН на местах. Резюме основных тенденций, включая защиту.

C. СТАТИСТИЧЕСКИЙ УЧЕТ И РЕГИСТРАЦИЯ БЕЖЕНЦЕВ

По месту нахождения в стране происхождения или по отдельным группам, если место нахождения не является самоочевидным. Пояснение изменений, происшедших со времени последнего отчета. Указание источников, например правительство, УВКБ ООН и т. д. Любая дополнительная информация (в случае необходимости) относительно распределения по признаку пола, уязвимых лиц, расхождений между цифровыми данными УВКБ ООН и официальными данными, определение статуса в групповом или индивидуальном порядке и т. д. Формат представления данных о численности беженцев в отчетах о чрезвычайных ситуациях приводится в приложении 1 к главе 11 об оценке и регистрации населения.

D. ЗАЩИТА И ДОЛГОВРЕМЕННЫЕ РЕШЕНИЯ

Краткое изложение любых происшедших изменений.

E. ОПЕРАЦИИ

E.1. Координация

Правительственные ведомства, система Организации Объединенных Наций, НПО – как на центральном, так и на местном уровне.

E.2. Общие механизмы осуществления

Роль органов власти. Оперативная роль УВКБ ООН. Роль партнеров УВКБ ООН из числа государственных органов, других учреждений системы ООН, международных организаций и партнеров из числа НПО. Прочие источники существенной помощи.

E.3. Помощь

Резюме основных изменений со времени последнего отчета с разбивкой по секторам и/или лагерям, в зависимости от обстоятельств. Предоставляемая дополнительная информация может охватывать основные проблемы, встречающиеся при осуществлении программы, и изменения, которые нужно внести в механизмы осуществления.

F. ВНЕШНИЕ СНОШЕНИЯ

Наиболее существенные моменты во взаимоотношениях с представителями правительств стран-доноров, с дипломатическими представительствами в целом и со средствами массовой информации.

G. УПРАВЛЕНИЕ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Установление присутствия УВКБ ООН, служебные помещения, автотранспорт и оборудование, мероприятия по кадровому обеспечению, набор персонала на местах и т. д.

Приложение 4. Форма справки о численности беженцев в отчетах о чрезвычайной ситуации

Период: с _____ по _____

Характер/ статус контингента	Местонахождение на данный момент	Происхождение	Численность на начало периода	Вновь прибывшие	Сокращение			Численность на конец периода		
					Добровольная репатриация	Переселение	Прочее	Всего	% детей в возрасте 0–4 лет*	% женщин в общей численности*

* Оценочные данные

Основным источником информации является правительство; УВКБ ООН; НПО
 Основой информации являются данные регистрации; оценочные данные

9

Внешние отношения



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Отношения с правительством и дипломатическим корпусом	1—11	84—85
Информационные совещания		
Отношения со средствами массовой информации	12—42	85—88
Введение		
Общие руководящие принципы отношений со СМИ		
Местные средства массовой информации		
Обмен информацией с правительством		
Обмен информацией между отделениями на местах и штаб-квартирой		
Рекомендации относительно проведения интервью		
Руководящие принципы для выступления по телевидению		
Внешняя атрибутика операции		
Финансирование и отношения с донорами	43—63	88—90
Чрезвычайный фонд		
Центральный чрезвычайный оборотный фонд		
Использование существующих фондов		
Информирование доноров о потребностях		
Подготовка обращения в связи с чрезвычайной ситуацией		
Связь между отделениями на местах и штаб-квартирой		
Отчетность перед донорами и специальные требования		
Официальная переписка	64—71	90—92
Приложения		
Приложение 1. Государства — члены Исполнительного комитета Программы Управления Верховного комиссара (Исполком)		93
Приложение 2. Пример вербальной ноты		94

Отношения с правительством и дипломатическим корпусом

1. Все протокольные вопросы, относящиеся к установлению присутствия УВКБ ООН в новом месте в условиях чрезвычайной ситуации, скорее всего, будут решаться министерством иностранных дел таким же образом, как и в отношении других организаций системы Организации Объединенных Наций. Однако вопросы по существу, касающиеся беженцев, могут решаться другим органом, например канцелярией президента или премьер-министра либо министерством внутренних дел. Руководящие принципы в отношении формы переписки с правительством приводятся ниже.

2. Важно информировать дипломатический корпус, аккредитованный в стране, о деятельности УВКБ ООН с момента возникновения чрезвычайной ситуации. Хорошо информированный и заинтересованный дипломатический корпус может оказать помощь в организации поддержки чрезвычайной операции со стороны как учрежденной принимающей страны, так и правительств-доноров в плане финансирования.

Информационные совещания

3. Информационные совещания должны проводиться с первых дней чрезвычайной ситуации и продолжаться на регулярной основе. Возможно, в стране уже существует контактная группа послов, проявляющих наибольшую заинтересованность в вопросах, связанных с беженцами, и эту группу можно информировать с самого начала чрезвычайной ситуации. Если такой группы нет или с целью придать таким совещаниям более официальный характер может оказаться целесообразным приглашать на информационные совещания послов государств — членов Исполнительного комитета Программы Верховного комиссара (Исполкома) (список членов Исполкома см. в приложении 1).

Цель состоит в том, чтобы подробно информировать Исполнительный комитет, а также непосредственно заинтересованные правительства, не затрачивая при этом времени, в котором ощущается острая нехватка, на проведение крупных протокольных мероприятий.

4. Некоторые лица могут дать ценные советы в отношении организации совещаний и их участников. В частности, полезные советы по организации совещаний может дать посол страны, председательствующий в данный момент в Исполнительном комитете, или дуайен дипломатического корпуса, или посол страны, председательствующей в данный момент в Европейском союзе (который представляет собой крупную донорскую группу), Организации африканского единства или в другой региональной группе.

5. Обычно на этих совещаниях присутствует представитель правительства. На совещания сле-

дует также приглашать представителей организаций системы Организации Объединенных Наций и НПО, непосредственно участвующих в чрезвычайной операции.

6. Если на совещании председательствует представитель правительства, то председательство обычно обеспечивается УВКБ ООН. Следует поощрять другие учреждения к тому, чтобы они отчитывались о своей деятельности. Вначале эти совещания, возможно, следует проводить каждые две недели или даже еженедельно, но после того, как ситуация начнет контролироваться, их целесообразно созывать ежемесячно.

7. Перед информационными совещаниями может оказаться целесообразным провести обсуждения с другими учреждениями-участниками, с тем чтобы согласовать вопросы и информацию, в частности данные, относящиеся к населению и беженцам.

8. Если на тот или иной вопрос нельзя сразу дать ответ, следует на индивидуальной основе договориться с задавшим вопрос лицом о последующих действиях.

9. Такие информационные совещания будут иметь важное значение для сбора финансовых средств. Представители стран-доноров составляют часть дипломатического корпуса и, таким образом, будут принимать участие в совещаниях. Может оказаться целесообразным дополнительно проводить менее широкие совещания с целью рассмотрения конкретных вопросов того или иного донора, или реагирования на миссию донора, либо рассмотрения важных вопросов защиты, которые могут потребовать созыва менее широких информационных совещаний с меньшей оглаской.

10. Целесообразной дополнительной мерой, которая могла бы в принципе заменить дипломатические и прочие информационные совещания, является подготовка УВКБ ООН еженедельных или ежемесячных письменных докладов. Основой для такого доклада (его формат предлагается в приложении 3 к главе 8 о механизмах осуществления) может служить стандартный внутренний отчет о чрезвычайной ситуации, или ситуационный отчет. В случае использования ситуационного отчета в таких целях те его части, которые не подлежат широкой огласке, должны быть четко выделены. Прочие органы Организации Объединенных Наций, непосредственно участвующие в операциях, должны представлять отчеты о проделанной работе. Ситуационные отчеты должны широко распространяться в зоне операций и в координационных центрах, расположенных в штаб-квартире.

11. Осуществление этих информационных мероприятий потребует значительного времени и усилий. Вполне очевидно, что первоочередной задачей является оказание необходимой беженцам чрезвычайной помощи. Однако, если заинтересованные стороны не имеют регулярного источника информации о ходе операции, сотрудни-

кам УВКБ ООН может потребоваться еще больше времени для информирования на индивидуальной основе.

Отношения со средствами массовой информации

Введение

12. Средства массовой информации (СМИ) традиционно являются союзниками УВКБ ООН и других гуманитарных учреждений, работающих в тяжелых условиях. СМИ, особенно местные корреспонденты, могут также служить полезным источником информации. Они могут проявлять большой интерес к чрезвычайной ситуации, и с самых ее первых дней будет формироваться восприятие реагирования на чрезвычайную ситуацию международного сообщества в целом и УВКБ ООН в частности. Это имеет серьезные последствия в плане поддержки деятельности УВКБ ООН. В случае первого неблагоприятного впечатления для его исправления потребуются определенное время, а между тем интерес СМИ может переключиться на другие проблемы.

Наилучший способ добиться позитивного освещения событий и поддержки со стороны СМИ — это обеспечить наиболее эффективное в сложившихся условиях осуществление чрезвычайной операции. Хорошие результаты работы несравнимо важнее, чем опыт отношений со СМИ.

13. Телевидение, радио и газеты работают в жестких временных рамках и нуждаются в конкретных материалах, касающихся чрезвычайной ситуации, и некоторой исходной информации. Журналы и ряд радио- и телепрограмм дают более глубокое освещение материала, что требует больше времени для его изучения и последующей перепроверки. Телевизионные каналы новостей (такие как Си-эн-эн, Би-би-си уорлд и Скай-ньюс) и телеграфные агентства (например, АФП, АП, Рейтер), которые готовят в весьма сжатые сроки новостные материалы в форме бюллетеней, могут служить важным источником информации для освещения чрезвычайной ситуации во всем мире.

14. С учетом материально-технических трудностей в ходе некоторых чрезвычайных ситуаций журналисты могут обращаться к гуманитарным организациям с просьбой о помощи в передвижении. По мере возможности, а также и с учетом первоочередных оперативных задач и чувствительного характера некоторых ситуаций следует оказывать помощь журналистам как из данной страны, так и иностранным в подготовке их материалов.

Общие руководящие принципы отношений со СМИ

15. В первую очередь следует определить, кто будет отвечать за отношения со средствами мас-

совой информации. СМИ предпочитают получать информацию непосредственно от ответственных лиц, что может требовать много времени. Поэтому рекомендуется с самого начала операции включать в состав группы УВКБ ООН сотрудника по вопросам общественной информации.

16. Сотрудник по вопросам общественной информации должен иметь неограниченный и незамедлительный доступ к информации, касающейся хода операции, политики и мер, осуществляемых УВКБ ООН. Самый старший по должности сотрудник УВКБ ООН, участвующий в операции, должен информировать его так часто, как это необходимо, но не реже одного раза в день в условиях важной чрезвычайной ситуации. Таким образом, сотрудник по вопросам общественной информации должен отвечать за все аспекты отношений со СМИ. Если сотрудник УВКБ ООН по вопросам общественной информации не выделен, целесообразно установить хорошие контакты с сотрудниками пресс-служб других организаций с целью консультирования во общих вопросам и организации совместных пресс-конференций.

17. Во время чрезвычайных ситуаций работники СМИ могут прибывать в места размещения беженцев, зачастую без предупреждения, за информацией от сотрудников УВКБ ООН на местах. Предоставляемая информация должна включать лишь факты и практические намерения. Рекомендации относительно проведения интервью см. ниже.

18. В тех случаях, когда можно предвидеть значительный интерес прессы к тому или иному событию, весьма целесообразно подготовить краткое общее заявление и распространить его среди заинтересованных СМИ, избегая каких-либо комментариев. Огромное значение имеет тесная координация в рамках операции с сотрудниками на местах, особенно когда проявляется интерес к событию, происходящему в месте присутствия сотрудников УВКБ ООН. Необходимо направить такое заявление и в штаб-квартиру, поскольку эти же вопросы могут быть заданы в Женеве.

19. Редакции газет обычно публикуют фактологические исправления, и зачастую в колонках, где излагаются мнения или сообщения корреспондентов, отводится место для комментариев УВКБ ООН относительно ошибок, допущенных при изложении роли и политики Управления. Гораздо сложнее исправить фактическую ошибку, допущенную на телевидении или радио. Однако следует учесть, что следует добиваться исправления только фактологических ошибок, а не ошибочного толкования фактов.

УВКБ ООН должно проявлять осторожность и избегать публичной полемики.

Местные средства массовой информации

20. Национальные СМИ играют очень важную роль в формировании отношения к беженцам на

местах и могут также заранее сигнализировать о чувствительных вопросах и даже о политике правительства. Правительство может быть равным образом заинтересованным в освещении событий в местных и иностранных СМИ. Местные газеты, выходящие на иностранных языках, могут оказаться менее важными и представлять лишь косвенный интерес в плане их воздействия на дипломатические круги или на представителей иностранной прессы.

21. Сотрудники на местах должны следить за сообщениями местных СМИ, в том числе радио и телевидения, которые могут играть намного более важную роль, чем газеты, как средство воздействия на общественное мнение. Следует устанавливать хорошие отношения с местными корреспондентами, освещающими ход чрезвычайной операции. Однако следует проявлять значительную осторожность, пока не будет накоплен практический опыт в отношении последствий интервью. Языковой барьер зачастую является источником неправильного понимания, особенно при телефонных беседах, и здесь весьма полезным будет нанятый на месте помощник сотрудника по вопросам общественной информации.

22. Вероятно, для разъяснения роли УВКБ ООН будет полезным с первых дней установить контакты с редакциями новостей основных национальных (и любых местных вещающих на иностранных языках) радио- и телевизионных программ и газет. Следует подчеркивать, что первоочередное внимание уделяется удовлетворению самых насущных потребностей при чрезвычайной ситуации, и сообщить контактный адрес, если требуется дополнительная информация.

Обмен информацией с правительством

23. Правительство может чувствительно реагировать на освещение проблемы беженцев, и с самого начала следует установить контакты с официальным ведомством по вопросам печати или информационной службой. Общие заявления и пресс-релизы должны передаваться государственным информационным службам, ведомству, занимающемуся беженцами, и УВКБ ООН. Заявления, относящиеся к совместным действиям правительства и УВКБ ООН, следует заранее согласовывать с правительством.

Обмен информацией между отделениями на местах и штаб-квартирой

24. Важнейшее значение имеет регулярный и оперативный обмен информацией. Многие вопросы, касающиеся операции, будут задаваться непосредственно в Женеве и Нью-Йорке. В Женеве по вторникам и пятницам проводятся утренние брифинги Организации Объединенных Наций для прессы, в которых участвует УВКБ ООН, а в Нью-Йорке раз в неделю в полдень выступает пресс-атташе Генерального секретаря. Кроме того, УВКБ

ООН по мере необходимости организует специальные пресс-конференции.

25. Секция общественной информации в штаб-квартире должна иметь доступ к самой свежей информации. В связи с этим отделения на местах должны:

- ❑ при составлении докладов для в штаб-квартиры иметь в виду интересы СМИ (например, в ситуационных отчетах);
- ❑ сообщать информацию (в ситуационных отчетах или отдельно) по вопросам, которые могут представлять особый интерес для прессы;
- ❑ направлять в штаб-квартиру обзоры освещения операции в местных СМИ.

26. Кроме того, если сотрудник местного отделения дал интервью крупной иностранной газете или агентству либо если иностранный корреспондент проявил чрезмерную настойчивость или был неудовлетворен ответами, следует немедленно сообщить об этом в Секцию общественной информации в штаб-квартире.

27. Аналогичным образом, отделения на местах должны регулярно информироваться Секцией общественной информации в штаб-квартире об освещении операции в зарубежных СМИ. Важные сообщения зарубежных СМИ (в том числе основанные на брифингах, проведенных на местах) могут не доходить до местных отделений.

Представители прессы, которые обращаются в штаб-квартиру до поездки на места, должны четко информироваться о том, что в ходе чрезвычайной ситуации отделения на местах могут уделить им лишь ограниченное внимание и предоставить минимальную материально-техническую поддержку.

Рекомендации относительно проведения интервью

28. Репортеры обычно соблюдают основные правила проведения интервью, если они заранее четко изложены. Репортер и его собеседник должны договориться о том, как давать ссылки и как называть интервьюируемое лицо, например по имени, "представитель УВКБ ООН", "источники Организации Объединенных Наций", "сотрудник гуманитарной организации", "источники в международном сообществе" и т. д. В интервью может даваться ссылка на все фактологические источники и умалчиваться источники информации по вопросам и ограничениям, связанным с политикой. В интервью могут также указываться все источники информации, и оно может записываться на магнитофон. Интервью может проводиться для получения исходной информации, и в таком случае сказанное собеседником непосредственно не подкрепляется ссылкой на источник.

29. Радио- и телеинтервью могут обеспечить хорошее освещение целей УВКБ ООН. По определению, они полностью раскрывают источник ин-

формации. Если же это нежелательно ввиду чувствительного характера информации, таких интервью следует избегать. Следует иметь в виду, что радио- и телеинтервью могут редактироваться.

30. Во всех интервью и комментариях для СМИ в случае сомнений следует проявить сдержанность. Необходимы большой опыт и самодисциплина, чтобы не сказать больше того, что было заранее запланировано. Согласившись дать интервью или ответить на вопросы, не следует демонстрировать враждебность или раздражение; это почти всегда контрпродуктивно, какими бы неуместными или провокационными ни были вопросы.

31. УВКБ ООН выполняет трудную работу, и ошибки неизбежны, но не следует пытаться скрывать проблемы и трудности.

Важно быть сдержанным, но наилучшая политика — это честность и открытость.

Большинство журналистов понимают эти проблемы и уважают усилия, которые, как им хорошо известно, осуществляются в сложнейших условиях. В самом деле, почти всегда лучше рассказать о проблемах до того, как СМИ сами их обнаружат, а они обычно добиваются этого. Наконец, если ошибки допущены, следует их признать и извлечь из них уроки.

32. Если на заданный вопрос вы дали полный ответ и после этого возникает пауза, не следует ее прерывать. Никто не может заставить вас сказать больше того, что вы желаете или намерены сообщить. Лучше выдержать паузу, чтобы построить свой ответ, чем говорить бессвязно. Не следует задавать уточняющие вопросы, если они не имеют целью сообщение важной информации.

33. Не следует обращаться с просьбой об уничтожении или сокрытии материала. Попытки подвергнуть материал цензуре приведут к обратным результатам и, скорее всего, вызовут два немедленных последствия: более углубленное изучение материала, который хотят скрыть, и негативное освещение попыток скрыть этот материал.

34. При организации пресс-конференции, особенно для электронных СМИ, следует с самого начала обозначить важнейшую проблему. В последующих ответах и заявлениях вновь обращаться к ней. В случае радио и телевидения ответы должны быть краткими, поскольку там имеются жесткие ограничения в плане объема информации, которая может быть использована, и излишне детальные разъяснения и ответы, скорее всего, в передачу не войдут, а основная проблема останется неосвещенной.

35. Следует давать прямые ответы на прямо поставленные вопросы. Если факты неизвестны, следует так и говорить, предложив репортеру вернуться к этой теме позднее.

36. Щекотливые политические вопросы или вопросы о проводимой политике следует переадре-

совать основному отделению УВКБ ООН на местах. Ответы на общие вопросы о ситуации следует давать, исходя из полномочий и целей УВКБ ООН.

37. Проявляйте инициативу и контролируйте ситуацию. Избегайте отвечать на вопросы типа “а что если”.

Будьте готовы взять на себя инициативу и направлять интервью в русло позитивной информации о чрезвычайной операции.

38. В ходе всех интервью следует помнить о ключевых моментах:

- ❑ **БЫТЬ САМИМ СОБОЙ.** Хотя журналисты всегда ищут интересный материал, они вовсе не стремятся осложнить вашу жизнь. Поэтому расслабьтесь и будьте дружелюбным. Смотрите на интервьюера. Избегайте излишней жестикуляции и других особенностей поведения. Ваши ответы должны быть краткими и простыми.
- ❑ **БЫТЬ ПОЗИТИВНЫМ.** Не критикуйте коллег или другие организации системы ООН и НПО. Мы все находимся в одной лодке.
- ❑ **ГОВОРИТЬ ПРОСТЫМ ЯЗЫКОМ.** В беседах с журналистами говорите просто и ясно. Не пользуйтесь языком многих внутренних документов УВКБ ООН. В повседневной речи люди не используют такие выражения, как “модальность”, “долгосрочные решения”, “среди прочего”, “конкретный мандат в области международной защиты”, “НПО” и “партнер-исполнитель”. Приводите примеры, позволяющие аудитории понять сообщаемую информацию.
- ❑ **БЫТЬ КРАТКИМ.** Десятиминутное интервью может оказаться сжатым до нескольких секунд эфира или трех строчек в газете. Очень важно выразить важнейшие мысли в нескольких фразах, которые могут быть процитированы.
- ❑ **ПОДЧЕРКИВАТЬ СВОЮ ПРИНАДЛЕЖНОСТЬ** к УВКБ ООН. Если вы даете интервью на телевидении или если публикуемый материал сопровождается фотографией, постарайтесь, чтобы на заднем плане был логотип УВКБ ООН — флаг или автомобиль с обозначением УВКБ ООН; наденьте футболку или кепку с его логотипом.

Руководящие принципы для выступления по телевидению

39. Ключевыми моментами, о которых надо помнить в ходе телевизионных интервью, являются следующие:

НАДО

- ❑ смотреть в глаза задающему вопросы, а не в камеру, установить с ним визуальный контакт. Ваш взгляд не должен блуждать;
- ❑ надеть подходящую неброскую одежду. Хорошо выглядит обычная рабочая одежда; костюм и галстук не подходят;

- ❑ проверить свой внешний вид, прежде чем появиться перед камерой (волосы, пуговицы, застежки);
- ❑ отвечать кратко, каждый ответ должен быть конкретным;
- ❑ помнить о том, что надо в первую очередь ответить важнейшие вопросы;
- ❑ перед началом беседы обсудить с интервьюером ход беседы;
- ❑ помнить, что интервьюер и аудитория знают меньше вас о вашей теме;
- ❑ помнить, что любая программа, скорее всего, будет отредактирована перед выпуском.

НЕ НАДО

- ❑ курить;
- ❑ надевать затемненные очки или драгоценности;
- ❑ забывать, что малейшие особенности поведения на телеэкране сразу же заметны;
- ❑ вертеть в руках ручку, карандаш, зажигалку и т. п.;
- ❑ слишком часто говорить “я думаю”. Это выглядит так, будто вы не уверены в своем ответе. Вместо этого говорите “мы” или “УВКБ ООН”.

Внешняя атрибутика операции

40. Помимо работы со СМИ по освещению операций УВКБ ООН руководители чрезвычайных операций должны уделять внимание внешней атрибутике.

41. Надлежащее обозначение сотрудников, транспортных средств, зданий и материалов, предназначенных для оказания помощи, способствует проведению диалога с бенефициарами, местными властями и партнерами.

В зонах конфликта видимые отличительные знаки могут служить важным средством обеспечения безопасности сотрудников и имущества.

42. Сотрудники должны быть заметными и различимыми именно как персонал УВКБ ООН. Отличительные знаки для сотрудников, транспортных средств и зданий можно получить в штаб-квартире (см. Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях, дополнение 1). Отличительный знак УВКБ ООН покажет бенефициарам и внешнему миру, что УВКБ ООН присутствует, действует и оказывает беженцам помощь.

Финансирование и отношения с донорами

Чрезвычайный фонд

43. Наличие финансовых средств является необходимым предварительным условием для любых действий УВКБ ООН в чрезвычайных ситуациях. В

случае чрезвычайной ситуации начальные средства на покрытие расходов и по разработке проекта, осуществлению операции и административной поддержке могут выделяться из Чрезвычайного фонда УВКБ ООН. Согласно Финансовым правилам УВКБ ООН, Чрезвычайный фонд создан для оказания “ беженцам и перемещенным лицам в чрезвычайных ситуациях финансовой помощи, не предусмотренной утвержденными Исполнительным комитетом программами”, и для покрытия дополнительных административных расходов, связанных с этими чрезвычайными ситуациями. Верховный комиссар может ежегодно выделять из Чрезвычайного фонда 25 млн. долл. США при условии, что сумма, выделяемая для конкретной чрезвычайной ситуации, не превышает 8 млн. долл. США в год и что средства Фонда сохраняются на уровне не менее 8 млн. долл. США. Дальнейшие подробности излагаются в главе 4 Руководства УВКБ ООН и в дополнении 1 к Каталогу средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях.

Центральный чрезвычайный оборотный фонд

44. Центральный чрезвычайный оборотный фонд Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов создан для выделения финансовых средств в рамках системы ООН с целью быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации. Размер фонда установлен в 50 млн. долл. США, он финансируется за счет добровольных взносов. Средства Фонда используются для авансовых выплат оперативным организациям и подразделениям ООН. В принципе эти авансированные средства должны возмещаться в первую очередь из полученных впоследствии поступлений, обычно являющихся результатом совместных обращений. Более подробно см. Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях (дополнение 1).

Использование существующих фондов

45. Если в ходе осуществляемой операции возникает чрезвычайная ситуация, финансовые средства можно незамедлительно получить из фондов, уже предусмотренных для этой операции, или, если это уместно, из Программного резерва. В зависимости от объема дальнейших потребностей, а также от времени года, когда возникает чрезвычайная ситуация, можно предложить Исполнительному комитету выделить дополнительные средства либо как на новый проект текущего года, либо как на новый проект предстоящего года или обратиться со специальным обращением о сборе средств.

Информирование доноров о потребностях

46. Информация об оперативных потребностях, ходе операций и препятствиях должна в четкой форме доводиться до сведения доноров. Стратегия отношений с донорами должна быть разра-

ботана с первых дней возникновения чрезвычайной ситуации, и ее следует придерживаться в течение всей этой ситуации.

47. Связи с донорами следует поддерживать посредством:

- i. информационных совещаний и регулярных контактов на местном уровне между сотрудниками УВКБ ООН и представителями доноров. Регулярные информационные совещания (см. пункты 3–11, выше) с донорами должны проводиться с целью их информирования о предпринимаемых действиях, вопросах защиты и о любых препятствиях;
- ii. регулярных контактов и последующей деятельности на уровне штаб-квартиры;
- iii. включения представителей доноров в состав миссии, с тем чтобы они могли посетить места расположения беженцев и другие места, где оказывается помощь;
- iv. косвенного оповещения об оперативных потребностях посредством освещения деятельности УВКБ ООН в средствах массовой информации.

48. При общении с донорами важно освещать роль УВКБ ООН в области защиты, а также его координирующую роль. Координация действий на местах должна быть реальностью, при этом УВКБ ООН должно зримо выполнять соответствующую роль лидера.

49.

Запрашивать финансирование следует только для официально утвержденных операций и бюджетов.

Из данного правила нет исключений. Это необходимо для обеспечения того, чтобы средства направлялись туда, где они больше всего необходимы, для достижения согласованности приоритетов и целей операции и доведения этих приоритетов до сведения доноров. Информацию донорам сообщают несколько секций УВКБ ООН, и чтобы такой информации верили, важно обеспечить ее идентичность. В случае сомнений в отношении того, какую информацию следует сообщить донорам для получения финансовых средств, за разъяснениями следует обращаться в Службу по связи с донорами и мобилизации ресурсов в штаб-квартире.

50. Следует побуждать доноров к финансированию тех видов деятельности или областей операций, где ощущается наибольшая нехватка средств. В соответствующих случаях следует способствовать региональному финансированию. Нельзя забывать, что чрезвычайные ситуации могут иметь региональные масштабы. Стоит освещать этот и другие элементы операций УВКБ ООН на информационных совещаниях и быть готовыми к обсуждению с донорами вопросов финансирования всех аспектов операции.

51. Если взносы жестко увязаны с тем или иным аспектом операции, это препятствует гибкости. Иногда значительная часть взносов предназначена строго на определенные цели, и остается мало возможностей для корректировки уже утвержденных бюджетов.

Следует, по возможности, поощрять доноров к несвязанным взносам.

Однако, если доноры желают направить свой взнос на конкретную часть операции, следует рекомендовать им проверить в Службе по связи с донорами и мобилизации ресурсов в штаб-квартире, не профинансирована ли уже эта часть операции или не изъявил ли уже другой донор желание ее финансировать.

52. В особенности в чрезвычайных ситуациях доноры могут предложить поставить товары или услуги, а не делать взносы в денежной форме. Решение о целесообразности таких взносов в значительной мере должно принимать руководство на местах. Такое предложение следует незамедлительно довести до Службы по связи с донорами и мобилизации ресурсов в штаб-квартире и предложить донору обращаться в дальнейшем в штаб-квартиру. Взносы в натуральной форме должны координироваться штаб-квартирой во избежание дублирования взносов на одни и те же цели различными донорами и во избежание недоразумений по поводу размера взноса в денежной форме по сравнению с общим взносом¹.

Подготовка обращения в связи с чрезвычайной ситуацией

53. Основным документом, устанавливающим связь с донорами, является обращение к донорам в связи с чрезвычайной ситуацией. Это обращение должно быть доведено до сведения доноров в ходе информационных совещаний, и в нем следует указать мероприятия, о выполнении которых следует отчитываться.

54. Обращение в связи с чрезвычайной ситуацией должно разрабатываться как на местах, так и в штаб-квартире.

Содержащаяся в обращении информация об оперативных потребностях должна исходить с места реализации программы (то есть от отделений на местах), и потому наиболее эффективны в плане привлечения ресурсов обращения, подготовленные прежде всего на местах.

Штаб-квартира отвечает за выпуск обращения; она должна как можно скорее получить от отде-

¹ Дополнительную информацию о взносах в натуральной форме см. *Procedures for Handling Contributions in Kind, IOM/65/96 – FOM/74/96, UNHCR, November 1996. Бюджетные процедуры, касающиеся взносов в натуральной форме, излагаются в главе 8 о механизмах осуществления.*

лений на местах всю информацию, позволяющую утвердить бюджеты и при первой же возможности выпустить обращение.

55. При подготовке обращения следует консультироваться с правительством. Обращение должно учитывать также результаты первоначальной оценки, а бюджет должен покрывать все предусмотренные расходы.

56. Если в ходе чрезвычайной ситуации положение резко меняется и выпущенное обращение перестает отвечать обстановке, отделения на местах должны пересмотреть оперативные цели и согласовать со штаб-квартирой новое направление деятельности, прежде чем представить донорам пересмотренную операцию.

57. Обращение и методы финансирования операции могут быть потенциальным источником недоразумений, когда оперативным партнером УВКБ ООН является правительство. Общая задача может неправильно толковаться как полностью предназначенная для финансирования расходов в стране, тогда как бюджет, несомненно, будет покрывать все прямые расходы УВКБ ООН — например, любые международные закупки и расходы отделений на местах и штаб-квартиры — на осуществление программ и административную поддержку, в том числе в области защиты. С самого начала ясность в этом вопросе, например в любых местных пресс-релизах или комментариях, поможет избежать последующей путаницы.

Связь между отделениями на местах и штаб-квартирой

58. В вопросах финансирования и отношений с донорами штаб-квартира и отделения на местах должны работать в тесном контакте. Основным подразделением, занимающимся в штаб-квартире этими вопросами, является Служба по связи с донорами и мобилизации ресурсов. Группа по сбору средств в частном секторе в штаб-квартире может также выпускать обращения, адресованные широкой публике или индивидуальным и корпоративным донорам.

59. Служба по связи с донорами и мобилизации ресурсов в штаб-квартире должна:

- ❑ давать рекомендации о том, как вести дела с конкретным донором;
- ❑ обеспечивать самую последнюю информацию о финансировании операции;
- ❑ предпринимать последующие действия с донорским капиталом в отношении потенциальных взносов, обсуждавшихся на местах;
- ❑ готовить и распространять обращения (при активном участии отделений на местах);
- ❑ готовить конкретные представления для финансирующих учреждений-доноров (при активном участии отделений на местах);
- ❑ представлять донорам подробные отчеты.

60. Отделения на местах должны:

- ❑ готовить исходную информацию по операции и информацию для обращений;
- ❑ информировать штаб-квартиру в тех случаях, когда тот или иной донор проявил заинтересованность в предоставлении средств, будь то в связи с обращением, конкретной операцией, указанной конкретно деятельностью, или в предоставлении взносов в натуральной форме, а также просить донора действовать в дальнейшем через обычные каналы в штаб-квартире;
- ❑ предоставлять донорам информацию о текущей ситуации и планах УВКБ ООН. При принятии решения о выделении взноса донорам необходима соответствующая информация. Определенная информация будет содержаться в обращении в связи с чрезвычайной ситуацией и сообщаться на информационных совещаниях, но некоторые доноры требуют предоставления более подробной информации. Своевременные и подробные ответы обеспечат скорейшее выделение средств;
- ❑ представлять в штаб-квартиру доклады и информацию, которые помогают в подготовке отчетов для доноров. Для обеспечения непрерывности поступления средств необходимо, чтобы отделения на местах незамедлительно передавали требующуюся информацию.

Отчетность перед донорами и специальные требования

61. Доноры требуют представления различных докладов для отчета о своих взносах и выделения дополнительных средств. Следует иметь в виду, что отчетные периоды доноров не обязательно соответствуют отчетным и оперативным периодам УВКБ ООН.

62. Некоторые крупные доноры, финансирующие чрезвычайные операции УВКБ ООН, запрашивают особо подробные отчеты, содержащие финансовую и описательную части, в едином формате и в четко оговоренные сроки. Такие специальные отчеты готовятся Службой по связи с донорами и мобилизации ресурсов в штаб-квартире на основе информации, полученной от отделений на местах. Некоторые доноры также контролируют осуществление операции непосредственно через своих местных представителей.

63. Ряд доноров придает большое значение тому, чтобы их финансовая поддержка не была анонимной, маркируя для этого материалы и прочие средства, предоставленные в порядке оказания помощи.

Официальная переписка

64. При установлении присутствия УВКБ ООН в новой стране может возникнуть необходимость в

направлении ряда официальных писем правительству и местным органам власти. В настоящем разделе в краткой форме излагаются руководящие принципы подготовки официальных писем и “вербальных нот” (официальных писем, составленных в третьем лице; образец см. в приложении 2).

65. Официальные письма используются в переписке по важным вопросам с министрами, послами и старшими должностными лицами (например, генеральными директорами государственных ведомств).

66. При переписке с послами, министрами и другими высшими должностными лицами следует помнить о следующих моментах:

- i. в качестве начального обращения употребляются слова “господин...” или “госпожа...”, а “Его/Ее Превосходительство” используются в надлежащих случаях только в адресе. Однако в местной практике могут в начале и в конце употребляться слова “Ваше Превосходительство”. В случае сомнений вопрос следует уточнить в ПРООН или использовать слово “господин...”. Слова “Его/Ее Превосходительство” предшествуют всем другим титулам и званиям (например, “Ее Превосходительству д-ру Х.У.”; “Его Превосходительству генералу А.Б., Министру внутренних дел”);
- ii. выражение “Имею честь...” обычно употребляется только в начальном предложении;
- iii. в тексте обычно используется обращение “Вы”. Однако в длинном тексте может оказаться вежливым время от времени употреблять более формальное обращение [например, “Я был бы признателен, если бы Вы, г-н... (или Ваше Превосходительство) подтвердили, что таково же и понимание Вашего Правительства”];
- iv. официальные письма заканчиваются словами: “Примите, господин.../госпожа.../Ваше Превосходительство, заверения в моем искреннем почтении”.

67. Вербальная нота (Note Verbale) — это официальная нота, написанная в третьем лице. Вербальные ноты могут адресоваться министру иностранных дел или министерству иностранных дел, послу или посольству. Вербальные ноты всегда используются при ответе на поступившую вербальную ноту. Она пишется от имени одного лица другому (например, представитель министру) или от имени учреждения другому учреждению (например, местное отделение министерству). Необходимо иметь в виду следующие моменты:

- i. вербальные ноты, как правило, используются при обмене информацией между УВКБ ООН и правительствами, посольствами или постоянными представительствами. Вербальная нота обычно не используется в переписке с другими учреждениями Организации Объединенных Наций и никогда не адресуется НПО

или широкой публике. Нота начинается либо словами “Специальный посланник/Представитель Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций в (страна) свидетельствует свое уважение... и имеет честь” либо словами “Отделение Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций в (страна) свидетельствует свое уважение... и имеет честь...”;

- ii. титулы должны даваться полностью, по крайней мере в начальном и заключительном абзацах. Следует проверить правильное полное наименование страны (Королевство... , Республика... , Демократическая Республика... и т. д.)²;
- iii. вежливая заключительная фраза вербальной ноты всегда одинакова и имеет следующую форму: “Представитель/Специальный посланник Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций в (страна) пользуется случаем, чтобы выразить (вновь выразить)... заверения в своем искреннем почтении” или же, в надлежащем случае, “Отделение...” и т. д.;
- iv. вербальная нота не подписывается. Печать Отделения проставляется сверху напечатанной даты, а сотрудник, отвечающий за ее направление, ставит в печати свои инициалы. Представителю или специальному посланнику и их заместителям может потребоваться зарегистрировать свои инициалы или подписи в протокольном отделе министерства иностранных дел;
- v. место и дата должны проставляться внизу справа на последней странице. В вербальной ноте адрес не указывается;
- vi. текст вербальной ноты должен быть напечатан через один интервал и два интервала между абзацами.

68. В официальных письмах и вербальных нотах могут указываться краткие ссылочные номера в верхнем левом углу первой страницы.

69. На вербальные ноты всегда отвечают вербальными нотами, а на официальные письма — официальными письмами. Помимо указанных выше ограничений в использовании вербальных нот, не существует никаких четких правил, которые следует соблюдать при установлении официальной переписки УВКБ ООН. В целом вербальная нота содержит краткую информацию и представляет собой обычную форму обмена информацией с протокольным отделом, например в случае таможенной очистки ввозимых предметов помощи или информирования о прибытии международного персонала. Информацию о важных

² Полезным документом в этом отношении является *Terminology, Country Names, United Nations Bulletin No. 347 (ST/CS/SER.F/347)*.

встречах со старшими должностными лицами и серьезных вопросах, особенно обсуждавшихся ранее, лучше передавать в официальных письмах. Кроме того, официальное письмо может поступить к принимающему решению лицу быстрее, чем вербальная нота.

70. Если необходимо изложить позицию УВКБ ООН по конкретному вопросу (политика, принятые меры, намерения и т. п.), это можно делать в форме меморандума, составленного в третьем лице. Меморандум не имеет адресата и просто помечается как "меморандум", и ниже указыва-

ется его название. Подобным целям отвечает "Записка Отделения Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций" с той небольшой разницей, что это название следует за наименованием документа. Меморандум обычно используется для передачи информации правительству, министерству или ведомству, посольству или дипломатическому корпусу. Форма Записки подходит для менее официального или более широкого распространения.

71. Все четыре вида официальной переписки должны вестись на бланках УВКБ ООН.

ГОСУДАРСТВА — ЧЛЕНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА ПРОГРАММЫ УПРАВЛЕНИЯ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА

По состоянию на ноябрь 1998 года

Австралия	Нигерия
Австрия	Нидерланды
Алжир	Никарагуа
Аргентина	Норвегия
Бангладеш	Объединенная Республика Танзания
Бельгия	Пакистан
Бразилия	Польша
Венесуэла	Российская Федерация
Венгрия	Святейший Престол
Германия	Соединенное Королевство
Греция	Соединенные Штаты Америки
Дания	Сомали
Демократическая Республика Конго	Судан
Израиль	Таиланд
Индия	Тунис
Иран (Исламская Республика)	Турция
Ирландия	Уганда
Испания	Филиппины
Италия	Финляндия
Канада	Франция
Китай	Швейцария
Колумбия	Швеция
Лесото	Эфиопия
Ливан	Югославия
Мадагаскар	Южная Африка
Марокко	Япония
Намибия	

Приложение 2. Пример вербальной ноты

UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER
FOR REFUGEES



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО
КОМИССАРА ООН
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Note Verbale

Отделение Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций в [Руритании] свидетельствует свое уважение Министерству иностранных дел _____ и имеет честь просить разрешения на ввоз [двух автомобилей "Тойота лэнд-крузер"]. Оно просит также направить соответствующим органам уведомление относительно освобождения от уплаты импортной пошлины, акцизного сбора, регистрационного и лицензионного сборов за [эти автомобили]. Детали поставки [автомобилей] следующие:

- | | |
|-----------------------------------|----------------------------------|
| 1. Номер коносамента: | TAN-P-C 16-11/25-03 |
| 2. Номера двигателей автомобилей: | B-L-C 741-1334
B-L-C 24-04-01 |

Отделение Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций пользуется случаем вновь выразить Министерству иностранных дел [Руритании] заверения в своем искреннем почтении.

(Печать)

[Адрес Отделения УВКБ ООН в Руритании], [дата]

10

Услуги и образование на уровне общины



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Общий обзор		
Введение	1–4	99
Организация услуг на уровне общины	5–15	99–100
Введение		
Оценка и план действий		
Разработка программы оказания услуг на уровне общины		
Создание служб на уровне общины		
Людские ресурсы	16–23	100–102
Введение		
Совместная работа		
Поиск и воссоединение семей	24–26	102
Группы риска и уязвимые группы	27–72	103–108
Введение		
Дети (включая подростков)		
Несопровождаемые несовершеннолетние		
Женщины		
Домашние хозяйства с одним родителем		
Жертвы насилия		
Нетрудоспособные и инвалиды		
Престарелые		
Изолированные группы		
Образование	73–86	109–111
Введение		
Осуществление программы в области образования		
Действия		
Основные справочные материалы		111
Приложения		
Приложение 1. Контрольный перечень услуг на уровне общины		113–115
Приложение 2. Образец бланка регистрации несопровождаемого несовершеннолетнего		116–117
Приложение 3. Перечень материалов для организации досуга и других мероприятий		118
Приложение 4. Перечень письменных принадлежностей		119

Ситуация

Оказаться беженцем может стать сильной психологической травмой для человека. Разрушены и нуждаются в восстановлении структуры, обычно отвечающие за благополучие в общине и заботящиеся о таких группах риска, как престарелые, женщины, дети и инвалиды. Возникают или усугубляются социальные и психологические проблемы, и необходимо принимать соответствующие меры для их решения.

Цели

Цель состоит в обеспечении благополучия всей группы беженцев, а также того, чтобы наиболее уязвимые группы беженцев имели равный доступ к основным товарам и услугам.

Целью также является содействие восстановлению и развитию общинных структур беженцев, которые могут использоваться для управления программой оказания помощи и свести к минимуму долговременные проблемы, связанные с зависимостью беженцев от помощи.

Кроме того, целью является оказание помощи, отвечающей потребностям беженцев.

Принципы реагирования

- Следует поощрять участие беженцев (как мужчин, так и женщин) во всех секторах, опираясь, по мере возможности, на ресурсы самой общины и поощряя индивидуальную, семейную и групповую опору на собственные силы.
- Сама община беженцев должна, по мере возможности, обеспечивать особые услуги для уязвимых групп.
- Услуги должны предоставляться в децентрализованном порядке, но в рамках структурированного плана и доходить до нуждающихся в них лиц.
- Службы на уровне общины должны создаваться в координации с приоритетными необходимыми для жизнеобеспечения секторами и помогать им в их деятельности, а также составлять важнейший компонент всей операции по оказанию помощи.

Действия

- Оценка проблем, потребностей и ресурсов общины. Помощь беженцам в определении и создании служб, которые будут удовлетворять их потребности во всех секторах.
- Обеспечение скорейшего выявления наиболее уязвимых групп и оказание им поддержки.
- Разработка соответствующих структур общинного управления, включая механизмы привлечения женщин к принятию решений, а также обеспечение надлежащего представительства всех групп беженцев. Выявление в общине тех людей, которые могут помогать уязвимым лицам, распространять надлежащую информацию и содействовать в работе других секторов.
- Принятие незамедлительных мер по предотвращению распада семей и по скорейшему воссоединению семей.
- Выявление всех одиноких уязвимых лиц, особенно несопровождаемых несовершеннолетних, и забота о них. Сохранение стихийно образовавшихся групп людей, если они уже тесно связаны между собой.
- Создание каналов связи с беженцами для обеспечения надежного двустороннего общения между беженцами и лицами, оказывающими им помощь.
- Создание потенциала общины посредством выявления потребностей в подготовке и оказания помощи в организации практической подготовки непосредственно в ходе работы в общине.

Введение

1. Потрясение, вызванное необходимостью покинуть свой дом, и обстоятельства жизни в качестве беженца, особенно на начальных стадиях чрезвычайной ситуации, порождают серьезные эмоциональные и социальные проблемы, усугубляя проблемы, присущие общине. Психологическая травма в связи с бегством и ее последствия могут привести к появлению у беженцев чувства растерянности, страха, одиночества и отсутствия безопасности, когда они сталкиваются с неизвестным будущим в чуждой, а иногда и враждебной среде. Разлука с другими членами семьи или их потеря, отсутствие поддержки со стороны общины — широко распространенные явления в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, которые порождают эмоциональный стресс и проблемы для отдельных лиц и общины в целом.

2. Важнейшие меры, которые можно принять, с тем чтобы ослабить шок и стресс в общине, состоят в обеспечении безопасности, стабильности и защиты. Частично этого можно добиться с помощью материальной помощи, а частично — путем обеспечения защиты и привлечения с самого начала беженцев к организации всех аспектов их жизни в новом месте и, в частности, к поиску долговременных решений. Службы на уровне общины обеспечивают жизненно важный канал, посредством которого каждый конкретный беженец может пользоваться благами и услугами нового поселения. Без помощи в приспособлении к этой новой среде чувство потерянности и изоляции может обостриться даже в обстановке относительно материального благополучия.

3. Важно привлекать беженцев к оказанию помощи и дать возможность общине нести свою долю ответственности за заботу о себе и о своих наиболее уязвимых членах. Это позволит свести к минимуму зависимость и будет способствовать опоре беженцев на собственные силы.

Подход, который применяется в чрезвычайной ситуации, в целом предопределяет модель поведенческой реакции беженцев на внешнюю помощь.

4. Во всех чрезвычайных ситуациях среди беженцев всегда будут существовать группы риска с психологическими или социальными проблемами, которые требуют особого внимания. Наиболее уязвимы те, кто не имеет семейной поддержки и зависит от помощи извне для каждодневного выживания. Такая зависимость может объясняться возрастом, физическим состоянием, психологическим состоянием или социально-экономическими проблемами. Распад структуры общества в чрезвычайных ситуациях одновременно и усугубляет, и отодвигает на второй план эти проблемы, в то время как в стабильных условиях община сама удовлетворяет многие потребности групп риска. Таким образом, услуги по удовлетворению этих потребно-

стей наилучшим образом обеспечиваются в рамках программы, опирающейся на общину.

Организация услуг на уровне общины

- ◆ Планирование и осуществление программы оказания услуг на уровне общины с участием беженцев.
- ◆ Применение поэтапного подхода к осуществлению программы оказания услуг на уровне общины.
- ◆ Оценка потребностей посредством обследования всей общины; наиболее уязвимые лица редко сами заявляют о себе.
- ◆ Тесная координация деятельности с другими секторами.

Введение

5. Основными целями оказания услуг на уровне общины должны быть выявление лиц, основные потребности которых не удовлетворяются должным образом, и оказание им помощи, а также обеспечение общего благополучия всех беженцев. Программа оказания услуг на уровне общины должна мобилизовать соответствующие общинные ресурсы, привлекая при необходимости помощь извне, с тем чтобы выявлять среди беженцев тех, кто сталкивается с требующими срочного решения проблемами, и обеспечивать удовлетворение их неотложных потребностей. После этого услуги на уровне общины могут направляться на укрепление опоры на собственные силы и развитие деятельности общины.

6. Для осуществления программы оказания услуг на уровне общины разработан трехступенчатый подход:

- этап 1 — оценка, план действий, руководящие принципы;
- этап 2 — разработка программы оказания услуг на уровне общины;
- этап 3 — создание служб на уровне общины.

Для оценки результатов деятельности на каждом из этих этапов (а они не являются взаимоисключающими) можно использовать контрольный перечень услуг на уровне общины (см. приложение 1).

7. Опыт показывает, что даже в чрезвычайной ситуации многие потребности могут лучше всего удовлетворяться за счет ресурсов, имеющихся в самой общине. В каждой общине есть свои представления, социальные ценности, обычаи, традиции и предпочтения в отношении того, как должны решаться проблемы.

Программа оказания услуг на уровне общины должна быть направлена на расширение и совершенствование существующих механизмов, которые обеспечивают позитивное решение проблем.

Проблемы общины наилучшим образом решаются с использованием комплексного междисциплинарного подхода в тесном сотрудничестве с другими секторами. Поэтому персонал служб на уровне общины должен работать как составная часть группы УВКБ ООН, участвуя в оценке, планировании, программировании и контроле в других секторах.

8. Программы оказания услуг на уровне общины, как правило, должны иметь децентрализованную структуру, что позволяет работающим в общине беженцам иметь дело с одними и теми же людьми, при этом они лучше знают друг друга. Активно работающая группа по оказанию услуг на уровне общины может стать важным информационным подразделением, направляя беженцев туда, где есть ресурсы, и выявляя потребности, к удовлетворению которых могут быть привлечены другие службы (медицинское обслуживание, питание и т. д.).

Оценка и план действий

9. Тщательная первоначальная оценка позволит выявить самые насущные социальные проблемы и спланировать действия. Оценка должна охватывать всю общину, при этом внимание прежде всего следует уделять выявлению беженцев с особыми потребностями, которые могут и не заявлять о себе. Оценка и основанный на ней план должны учитывать демографическую и культурную информацию, касающуюся беженцев, а также политику и ресурсы страны убежища. Другой приоритетной задачей при составлении программы оказания услуг на уровне общины является выявление пробелов в общей программе помощи.

10. Результаты оценки будут определять план действий по оказанию услуг на уровне общины, включая первоочередные меры, роль различных партнеров и потребности в специальных программах, например по воссоединению семей или помощи жертвам насилия (о руководящих принципах, касающихся этих тем, см. основные справочные материалы).

11. До создания группы по оказанию услуг на уровне общины (см. раздел о людских ресурсах, ниже) необходимо выявить соответствующих местных, национальных и международных партнеров, включая НПО, правительства, лидеров местных общин и общины беженцев. Привлечение местных общин и правительства поможет лучше понять потребности беженцами нужд и культуры местного населения и будет способствовать принятию беженцев местным населением, предупреждая тем самым возникновение напряженности в отношениях между ними.

Разработка программы оказания услуг на уровне общины

12. Важно выявлять и поощрять группы самоуправления среди беженцев в рамках основных

структур или, если это более целесообразно с точки зрения культуры, в отдельных группах. В них должны входить женщины и молодежь. Следует поощрять оказание общиной поддержки уязвимым лицам. Добровольцы из числа беженцев могут помочь в выявлении уязвимых беженцев и обеспечивать их доступ к общим услугам.

13. Для обеспечения доступа к услугам всем беженцам, особенно наиболее уязвимым, следует:

- i. направлять всех беженцев в соответствующие службы здравоохранения или питания;
- ii. организовать незамедлительный поиск потерявшихся детей и регистрацию этих детей и других уязвимых лиц, оказывать помощь всем одиноким, кто не способен позаботиться о себе;
- iii. решать проблемы жертв притеснений или насилия.

14. Чтобы свести к минимуму долгосрочную зависимость и обеспечить соответствующие услуги для всей группы беженцев, услуги на уровне общины должны быть направлены на поощрение участия беженцев во всех секторах и на создание в общине беженцев потенциала по решению проблем. Такие услуги должны также способствовать повышению информированности беженцев и мобилизации их усилий в вопросах санитарии и окружающей среды, а также тому, чтобы беженцы с уважением относились к местным ресурсам.

Создание служб на уровне общины

15. После разработки программы оказания услуг на уровне общины создаются соответствующие службы посредством развития потенциала партнеров-исполнителей, координации деятельности в общине по охвату всех беженцев и по профессиональной подготовке, создания информационных сетей, осуществления программы подготовки общинных работников, разработки образовательных программ и осуществления программ поиска потерявшихся лиц и специальных программ. Общая деятельность на уровне общины, например культурные мероприятия и организация досуга, имеет важное значение для формирования более глубокого ощущения нормальной жизни и чувства безопасности, снижения стресса, а также для развития среди беженцев чувства принадлежности к общине.

Людские ресурсы

- ◆ Центральную роль должны играть сами беженцы.
- ◆ Огромное значение имеет наличие постоянного персонала.
- ◆ Следует выработать профессиональную беспристрастность и сохранять конфиденциальность информации.
- ◆ Важнейшее значение имеет согласованная работа с другими секторами.

Введение

16. Беженцы, прошедшие подготовку как общинные работники, должны быть главной опорой программы по оказанию услуг на уровне общины. Привлеченные извне лица будут крайне ограничены в своих действиях в силу языкового барьера и незнания социальных ценностей и обычаев. Общинные работники из числа беженцев будут отвечать за оказание помощи группам и отдельным лицам, обеспечивая их полный охват, и при необходимости за направление отдельных беженцев в соответствующие службы. В некоторых культурах наибольшими способностями в плане решения психологических проблем обладают традиционные врачеватели.

17. Подготовка общинных работников из числа беженцев является приоритетной задачей. Такая подготовка должна опираться на знания самих беженцев об их общине и осуществляться с привлечением специалистов извне (по возможности, из принимающей страны). Она должна охватывать вопросы социальной работы и развития общины, а также касаться других областей, таких как здравоохранение, питание, санитария, защита, водоснабжение и жилье.

18. Общинные работники из числа беженцев должны набираться из различных групп беженцев, причем особое внимание, возможно, следует обращать на привлечение достаточного числа женщин. Необходимо обеспечивать надлежащий баланс между работниками из различных социальных и этнических групп.

19. Определение необходимого числа таких работников в значительной мере будет зависеть от механизмов реагирования самой общины и расстояния между местами проживания беженцев, численности беженцев и сложности ситуации. Однако обычно достаточно одного работника на 1 тыс. беженцев. Кроме того, общинные работники требуются в медицинских пунктах, поскольку часто туда направляют людей с особыми потребностями, даже если сама проблема не носит медицинского характера.

20. Персонал, не принадлежащий к общине беженцев, потребуются для координации оказания услуг на уровне общины, управления учебными программами и решения проблем, с которыми не могут справиться сами беженцы. Такая помощь извне, скорее всего, потребует присутствия как международного, так и национального персонала. Роль международного персонала может ограничиваться главным образом общей координацией, рекомендациями, поддержкой, профессиональной подготовкой и связями с органами власти и другими заинтересованными организациями.

Необходимо знать социальные ценности и обычаи беженцев.

21. Национальный персонал будет играть важную роль, учитывая его знания культуры и понимание проблем беженцев. Для решения конкретных вопросов может потребоваться привлечение дополнительных специалистов. Между УВКБ ООН и организацией "Радда Барнен" (Швеция) подписан меморандум о взаимопонимании, согласно которому персонал, специализирующийся на вопросах общинных услуг, может быстро направляться в место возникновения чрезвычайной ситуации (см. дополнение 1, Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях).

Наличие постоянного персонала необходимо для обеспечения эффективной работы общинных служб, поскольку важнейшую роль здесь играют человеческие контакты и доверие.

22. Переводчики обеспечивают имеющую огромное значение связь между УВКБ ООН и общиной беженцев, позволяя преодолевать культурные, национальные, языковые и расовые различия. Переводчики обычно набираются из числа беженцев или из местной общины, и среди них должно быть достаточное число женщин. Переводчики из числа беженцев имеют то преимущество, что они знают свою общину и стремятся ей помочь; однако для них может оказаться сложным выступать в качестве посредников между беженцами и УВКБ ООН, поскольку считается, что они несут ответственность перед обеими сторонами. В связи с этим переводчиков из числа беженцев по возможности не следует использовать в щекотливых ситуациях, например при интервью с целью установления статуса беженца.

Совместная работа

23. Службы на уровне общин должны поддерживать другие секторы и иметь с ними прочные связи. Например:

Защита. Услуги на уровне общин и защита играют взаимодополняющую роль в решении на повседневной основе проблем беженцев и при работе с группами беженцев, находящимися в особо сложном положении. Некоторые сферы деятельности будут частично совпадать, например профессиональная подготовка; информационно-разъяснительная и пропагандистская деятельность на уровне общины; программы для несопровождаемых несовершеннолетних, такие как поиск и воссоединение семей и попечение; разработка механизмов предупреждения и выработанные на базе общины решения для борьбы с притеснением групп меньшинств и сексуальным насилием.

Здравоохранение. Многие проблемы имеют как медицинские, так и социальные аспекты. Возможно, беженцы не могут пользоваться услугами здравоохранения по той причине, что они слишком слабы или немощны, слишком травмированы или просто не знают об имеющихся услугах в области здравоохранения. Особые трудности мо-

гут испытывать женщины-беженцы, если среди медицинского персонала мало женщин. С другой стороны, в медицинские центры могут направляться люди не только с медицинскими проблемами, и поэтому там должны находиться общинные социальные работники. Общинные сети могут использоваться для пропаганды основных медико-санитарных вопросов: соблюдение чистоты, санитария, грудное вскармливание и т. д.

Планирование и застройка территории. Службы на уровне общин могут оказывать помощь в выявлении социальных и культурных факторов, определяющих планирование жилища; содействовать вовлечению в работу всех членов общины, включая женщин; помогать в создании комитетов беженцев для контроля за строительством и принимать меры к тому, чтобы община следила за тем, чтобы наиболее уязвимым ее членам жилище выделялось в том месте, где им легче получить защиту и помощь.

Окружающая среда. Службы на уровне общины должны пропагандировать и разъяснять вопросы защиты окружающей среды в чрезвычайной ситуации, такие как необходимость сохранения деревьев и растительности (см. главу 12 о планировке территории). Службы на уровне общины должны также пропагандировать простые, но эффективные методы сбережения энергии, например во время варки закрывать кастрюли и чайники крышкой; перед сжиганием высушивать и колоть дрова и ломать хворост; замачивать бобовые и крупы для сокращения времени приготовления. Работники общинных служб должны работать в тесном взаимодействии со специалистами по окружающей среде в таких областях, как лесное хозяйство и энергия для бытовых нужд, для обеспечения того, чтобы в ходе этой деятельности учитывались интересы и приоритеты местного населения и общины беженцев. Без участия общины программы в области охраны окружающей среды могут не достичь своих целей.

Материально-техническое обеспечение. Службы на уровне общины должны также работать совместно с сотрудниками, занимающимися материально-техническим обеспечением, принимая меры к тому, чтобы уязвимые группы и группы риска имели равный доступ ко всем товарам.

Поиск и воссоединение семей

◆ Следует как можно скорее организовать работу по поиску и воссоединению разлученных членов семей.

◆ Беженцы должны иметь возможность посылать и получать письма.

24. Процедуры воссоединения членов семей беженцев, разлученных во время бегства или в стране убежища, должны согласовываться с властями страны и осуществляться как можно скорее. Программы поиска должны готовиться и коорди-

нироваться в стране убежища, стране происхождения и на региональном уровне. В лагерях беженцев или на местном уровне к простым и эффективным механизмам поиска относятся вывешивание в различных местах списков с именами и фотографиями на досках общинных объявлений, использование радио или объявления, передаваемые по громкоговорителю. Следует способствовать широкому распространению различных мер по поиску; вероятно, в каждом лагере надо создать центральный контактный пункт. Поиск потерявшихся людей – это сложная и деликатная задача, и он должен организовываться людьми, обладающими необходимыми опытом и навыками. Для выполнения этой работы может потребоваться учреждение, имеющее соответствующий опыт. Поиск потребует привлечения самих беженцев, которые будут играть центральную роль. Кроме того, важную роль могут играть местное население и власти. Важнейшими вопросами являются конфиденциальность информации и защита отдельных лиц.

25. При создании систем поиска следует изучить причины разъединения членов семьи. Разъединение может быть вызвано широкомасштабными передвижениями населения, но может объясняться и другими факторами, например решением детей уйти из семьи или их передач в другие семьи для обеспечения выживания. Посторонние лица, зачастую работники, занимающиеся оказанием помощи, могут вывезти детей, если им явно грозит опасность, не информируя об этом семью и без оформления надлежащих документов.

26. Необходимо принимать следующие меры:

- ❑ как можно скорее организовать поиск и воссоединение разлученных членов семей, уделяя первоочередное внимание несопровождаемым несовершеннолетним и другим особо уязвимым лицам;
- ❑ сочетать различные системы: поиск на месте, использование общинных механизмов и официальный поиск на региональном уровне;
- ❑ координировать работу с учреждениями, обладающими соответствующим опытом, например с МККК. Следует иметь в виду, что процедуры МККК с привлечением национальных обществ Красного Креста или Красного Полумесяца могут быть длительными, но в трудных случаях являются, возможно, наилучшим средством;
- ❑ обеспечивать стандартизацию на уровне региональных систем регистрации;
- ❑ создать сеть связи в общине, включая систему рассылки сообщений. Надлежащим образом организованный обмен сведениями (сообщения Красного Креста) может существенно сократить объем поисковой работы и ускорить воссоединение членов семей. Беженцы имеют право посылать и получать письма.

Группы риска и уязвимые группы

- ◆ Развитие и укрепление, насколько возможно, поддержки уязвимых групп на основе общины.
- ◆ Обеспечение заботы о детях и удовлетворение их физических и эмоциональных потребностей, при этом особенно важна забота о несопровождаемых детях.
- ◆ Обеспечение того, чтобы все группы беженцев могли участвовать в принятии решений, отражающихся на их благополучии.

Введение

27. При работе с уязвимыми группами следует отдавать предпочтение поддержке на уровне общины и только в крайнем случае прибегать к созданию небольших специальных приютов. Предоставление приюта уязвимым лицам должно носить кратковременный характер, пока не выявлены общинные механизмы защиты.

28. Опыт показывает, что в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, некоторые группы могут подвергаться большему риску, чем другие. Применительно к беженцам следует разработать стандартные критерии определения уязвимости и права на получение специальной помощи. Некоторые группы могут не участвовать в принятии решений, непосредственно отражающихся на их благополучии, и при разработке программы особые потребности таких групп могут непреднамеренно игнорироваться или не учитываться. Это может привести к тому, что определенная группа станет уязвимой. Такое часто случается с группами меньшинств. Подобным же образом могут исключаться женщины, которые часто составляют большинство беженцев.

29. В чрезвычайных ситуациях находящиеся в уязвимом положении беженцы могут нуждаться в специальном транспорте, если речь идет о беженцах, которые по состоянию здоровья не могут передвигаться на большие расстояния. В их число могут входить престарелые, инвалиды, женщины с большим сроком беременности, люди с острым недоеданием или с глубоким психологическим потрясением. Если требуется специальный транспорт, беженца должно сопровождать отвечающее за него лицо (обычно родственник), при этом следует четко установить определенное место сбора, чтобы человек не был разлучен со своей семьей и не стал еще более уязвимым.

30. При индивидуальной работе следует вести постоянно обновляемые записи и конфиденциальные персональные досье, а также создать простую систему периодической отчетности, обращая особое внимание на выявленные потребности и оказанные услуги, а не на статистические данные. Важно передавать индивидуальные досье вместе с беженцами, когда они переводятся в другое место. Скоординированные меры позволяют избежать ненужного повторения основных собеседований,

которые не только являются тратой времени, но и могут психологически травмировать человека.

Дети (включая подростков)

31. Для целей настоящего Справочника под "детьми" понимаются "лица в возрасте до 18 лет" (согласно определению в Конвенции о правах ребенка 1989 года); таким образом, к ним относятся как малолетние дети, так и подростки.

32. В большинстве случаев дети составляют значительную долю беженцев. Скорейшие меры при чрезвычайной ситуации помогут нормализовать и стабилизировать их положение. При реализации определенных частей предназначенной для детей программы может оказаться необходимым опыт специализированных учреждений.

33. Регистрация рождения может быть предпосылкой для получения гражданства, зачисления в школу и служить важнейшим инструментом поиска. Она может также сыграть важную роль в освобождении от набора на воинскую службу и от других форм эксплуатации. Следует обеспечивать регистрацию рождений всех детей беженцев. В идеальном случае рождение должно регистрироваться в соответствии с процедурой, применяемой в отношении граждан страны. Когда это невозможно, следует поощрять власти к созданию для беженцев отдельной системы регистрации рождений. Если же и это невозможно, следует организовать систему выдачи временных свидетельств, обеспечивающую регистрацию, как минимум, даты, места рождения, имени и гражданства обоих родителей. Такую справку могли бы, например, выдавать отделения УВКБ ООН на местах или представительства Красного Креста и Красного Полумесяца.

34. Различные возрастные группы имеют разные проблемы, и малолетние дети имеют совсем другие потребности, чем подростки.

35. УВКБ ООН подписал с ЮНИСЕФ меморандум о взаимопонимании, в котором определяется их соответствующая ответственность за детей и несопровождаемых несовершеннолетних: ЮНИСЕФ играет ведущую роль в странах происхождения, а УВКБ ООН — в странах убежища (см. МВ в дополнении 2).

36. Необходимо принять следующие меры:

- выявить и развивать механизмы на основе общины для мониторинга потребностей детей из числа беженцев в помощи и защите;
- выявить, имеют ли дети в целом какие-либо особенности или специфические потребности вследствие психологической травмы, нанесенной им бегством и жизнью до того, как они нашли убежище, в частности были ли дети жертвами и/или участниками вооруженных конфликтов и имеют ли они вследствие этого особые психологические, физические или социальные проблемы;

- ❑ выявлять возможные риски для детей, например риск быть завербованным на военную службу, риск сексуальной эксплуатации или сексуального насилия;
- ❑ содействовать повышению социальной роли подростков в общине и их ответственности в отношении других нуждающихся в помощи лиц, например они могут быть общинными работниками. Подростки нуждаются в поддержке, особенно когда они принимают на себя обязанности взрослых в качестве главы домохозяйства. Они также нуждаются в доступе к услугам в области репродуктивного здоровья и соответствующем просвещении, а также в профессионально-технической подготовке;
- ❑ координировать с секторами здравоохранения и питания деятельность по организации просветительских кампаний и информационно-пропагандистской работы в области охраны здоровья, питания и санитарии в общине, например программ по пропагандированию грудного вскармливания, иммунизации и правильного питания;
- ❑ организовать игровые группы, досуговые мероприятия и срочное обучение тому, как вести себя в чрезвычайной ситуации, для детей дошкольного и школьного возраста, в том числе девочек и детей, находящихся в уязвимом положении;
- ❑ выявлять внутри и за пределами общины ресурсы, которые могли бы использоваться для удовлетворения потребностей детей и молодежи (и их семей). Такие общинные ресурсы должны поощрять опору на собственные силы и быть направлены на предупреждение насилия в семье, сексуального насилия, наркомании и алкоголизма и вовлечения в военные действия;
- ❑ включать потребности детей во все виды деятельности в рамках программы.

Несопровождаемые несовершеннолетние

37. УВКБ ООН определяет несопровождаемого несовершеннолетнего как лицо в возрасте до 18 лет, разлученное с обоими родителями и не получающее ухода со стороны любого лица, которое, в силу закона или обычая, обязано обеспечить такой уход. Следует иметь в виду, что другие организации могут иначе определять несопровождаемых несовершеннолетних. Кроме того, надо учесть, что несопровождаемые несовершеннолетние иногда также называются разлученными несовершеннолетними.

38. Если ребенок считается сиротой, это, скорее всего, может привести к действиям по его усыновлению (в некоторых случаях может даже оказываться огромное внешнее давление с целью помещения детей в сиротские приюты и/или усыновления в третьих странах) вместо усилий по поиску его родственников, помещению в прием-

ные семьи и усилению поддержки со стороны общины беженцев.

Не употреблять слово "сирота", следует использовать термины "несопровождаемый несовершеннолетний" или "разлученный несовершеннолетний".

39. Хотя правительство страны убежища должно нести юридическую ответственность за таких несовершеннолетних (при консультировании и помощи со стороны УВКБ ООН), на практике, если государственные ресурсы весьма ограничены, УВКБ ООН может играть более активную роль.

Предупреждение разлучения семей

40. Необходимо по мере возможности сохранять единство семьи, поэтому нельзя принимать меры, которые могут препятствовать воссоединению семьи. Неспособность защитить единство семьи не только приводит к физическим и эмоциональным страданиям, которых можно было бы избежать, но и требует впоследствии дорогостоящих и сложных усилий по воссоединению семей, а промедление с воссоединением семей препятствует достижению долговременных решений. Хотя дети зачастую разлучаются со своими семьями во время бегства, можно принять меры, с тем чтобы свести к минимуму разлучение в будущем и максимально увеличивать шансы на своевременное и успешное воссоединение.

К мерам по предупреждению разлучения семей относятся поддержка домашних хозяйств, подвергающихся риску, и обеспечение того, чтобы уход, предоставляемый несопровождаемым несовершеннолетним, не подталкивал родителей к тому, чтобы они оставляли своих детей в специализированных детских учреждениях.

41. Некоторые ситуации вынуждают к спасению в первую очередь детей, однако эвакуация одних лишь детей иногда приводила к долгим годам разлуки, а в некоторых случаях дети больше никогда не видели свои семьи. При этом физическая опасность может переоцениваться, в то время как психологическая потребность детей оставаться с родителями — недооцениваться.

Нельзя проводить эвакуацию, разлучающую детей с их родителями или другими лицами, которые обеспечивают за ними основной уход (попечение), если только это не является необходимым условием для защиты их жизни.

42. Если эвакуация необходима, следует соблюдать следующие меры. Несовершеннолетних должны сопровождать взрослые родственники, а если это невозможно — известное детям компетентное лицо, обеспечивающее за ними присмотр, например их учитель. До отъезда все несовершеннолетние должны получить документы, удосто-

веряющие их личность. По мере возможности документы должны сопровождать несовершеннолетних, а в месте назначения их должны ожидать обеспечивающие уход лица. Эвакуация должна координироваться с назначенным головным учреждением. Если несовершеннолетние пересекают государственную границу, следует заранее заключить письменное соглашение с правительством, с тем чтобы обеспечить возможность посещения родственниками и воссоединения семей.

43. Непрерывный характер действующих механизмов обеспечения ухода позволит избежать в дальнейшем разлучения и может способствовать воссоединению семей. Нельзя разлучать братьев и сестер, а также других детей, которые жили вместе и оказывали друг другу эмоциональную поддержку.

Оценка, идентификация, регистрация и поиск

44. Следует провести быструю оценку положения с несопровождаемыми несовершеннолетними среди беженцев. Первым источником информации для идентификации несопровождаемых несовершеннолетних являются сами беженцы и лидеры общины. Общая регистрация, или перепись, беженцев может служить для первичной идентификации, но не следует рассчитывать на получение более подробной информации.

45. Общая регистрация, или перепись, позволит также установить детей, которые живут не одни, но не в своей семье, и потому нуждаются в поиске родителей. Первоочередное внимание следует уделять выявлению детей в возрасте до пяти лет, девочкам, которые могут подвергаться сексуальным надругательствам, и мальчикам, которых могут завербовать на военную службу.

46. После идентификации каждого несопровождаемого несовершеннолетнего следует как можно скорее зарегистрировать (см. приложение 2, бланк регистрации несопровождаемого несовершеннолетнего).

Регистрация не должна вселять надежду на получение особого статуса или преимущества.

Комплект для чрезвычайных ситуаций применительно к несопровождаемым несовершеннолетним содержит руководящие принципы и средства для идентификации, регистрации и поиска семьи. Его можно заказать в штаб-квартире. В комплект входят справочник о первоочередных действиях, книги регистрации в чрезвычайных ситуациях, фотоаппараты, оснащение и предметы первой необходимости.

47. Следует принять меры к тому, чтобы детям были выданы отдельные регистрационные документы и продольные карточки и чтобы эти документы (с последней по времени фотографии) всегда были с ребенком. Такие меры позволят избежать путаницы при нарушении догово-

ренностей о помещении ребенка в приемную семью.

48. Каждый несопровождаемый несовершеннолетний должен пройти проверку и медицинское обследование. Очень важен доброжелательный и творческий подход к проведению собеседования с детьми. Лучше всего, если собеседование будут проводить хорошо подготовленные беженцы, по возможности из числа тех, кого ребенок уже знает и кому он доверяет. Если собеседование необходимо провести с помощью переводчика, тот должен быть проинструктирован, что его роль ограничивается только переводом и он не должен мешать личному контакту между интервьюером и ребенком. Дети могут реагировать весьма различно, что зависит, например, от степени их психологической травмированности и от того, испытывают ли они чувство страха или робости. Присутствие друга или друзей ребенка на собеседовании может не только придать ему уверенности, но и позволит получить важную информацию. Следует также побеседовать с сопровождающими ребенка лицами или теми, кто привел ребенка на собеседование.

49. Как только личность несопровождаемых несовершеннолетних установлена, следует приступить к поиску их родителей или семей. Поиск семьи считается законченным только после двух лет розыска. Все заявления о воссоединении семей должны проверяться, поскольку иногда случаются ошибки и бывают ложные заявления.

Уход за несопровождаемыми несовершеннолетними и их защита

50. О детях, разлученных со своими ближайшими родственниками во время связанной с беженцами чрезвычайной ситуации, нередко заботится община беженцев, зачастую в рамках расширенной семьи.

Только в том случае, когда община не может заботиться о детях, необходимы особые меры по уходу за ними.

По мере возможности детей следует передавать в семьи, поскольку детские учреждения не могут надлежащим образом удовлетворять потребности детей в области развития и обеспечивать их социальную и культурную интеграцию в общество. В идеальном случае о них должны заботиться родственники или другие лица из тех же этнических или культурных групп.

51. Один из важнейших принципов ухода за любым ребенком заключается в том, что отношения между ним и обеспечивающим уход лицом должны быть стабильными, учитывая важность эмоциональной связи между ними. Несопровождаемый несовершеннолетний должен передаваться лишь в семью, где такая связь может поддерживаться до тех пор, пока не найдутся родители или официально признанное лицо, обеспе-

чивающее уход. Потребуется какое-то время, прежде чем восстановится связь ребенка со своими родителями или тем лицом, которое первое обеспечивало уход за ним. В связи с этим может оказаться необходимым, чтобы определенное время о ребенке заботились обе семьи, что позволит восстановить отношения с родителями без резкого разрыва с принявшей ребенка семьей. Если прошло уже много лет, может оказаться так, что интересы ребенка будут лучше обеспечены в приемной семье. Обычная практика УВКБ ООН состоит в том, что окончательное решение остается за несопровождаемыми детьми в возрасте старше 15 лет.

52. Следует совместно с общиной определить критерии в отношении помещения детей в приемные семьи. Как можно скорее следует разработать механизмы помещения ребенка в приемную семью, при этом должны подписываться договоры или соглашения, содержащие положения о возвращении ребенка в родную семью в случае ее обнаружения. Особо нуждающимся приемным семьям должна оказываться помощь на содержание ребенка, но лишь в отдельных случаях, а не в качестве систематической меры для всех приемных семей. Несомненно, продовольственные карточки и другая обычная помощь будут предоставляться ребенку через приемную семью. Однако при этом ребенок должен иметь собственные регистрационные документы и продовольственную карточку, отдельную от приемной семьи. Содержание ребенка в приемной семье должно внимательно контролироваться в рамках мероприятий по работе с людьми в общине. При передаче ребенка в приемную семью следует тщательно учитывать культурные традиции. Например, в некоторых случаях семья может неохотно пойти на принятие ребенка в ином, чем прислуга, качестве.

53. Когда возникает необходимость в создании центров по уходу за детьми, такие центры должны быть небольшими, децентрализованы в рамках общины и интегрированы в ее деятельность.

Помните, что, если условия и услуги для несопровождаемых детей существенно лучше, чем они могли бы получить в ином случае, родители могут отдавать своих детей на специальное попечение.

54. Преимущество небольших центров для детей заключается в том, что, если воссоединение с родителями ожидается в ближайшее время, такие центры обеспечивают эффективный уход за детьми и в то же время не теряют их из виду во время переездов и неразберихи в начале чрезвычайной ситуации.

Несопровождаемые несовершеннолетние должны жить так же, как и другие дети, участвовать в тех же мероприятиях, и им должны оказываться такие же услуги. Избегайте как их отчуждения, так и уделения им особого внимания.

55. Следует обеспечивать постоянный и стабильный характер ухода за несопровождаемыми несовершеннолетними (со стороны приемных семей и других), нанимая с этой целью персонал из числа беженцев и национальных сотрудников служб на уровне общины, которые, как правило, не переезжают с места на место, как международный персонал.

56. Следует обеспечивать контроль, поддержку и подготовку работников, которые занимаются уходом за детьми, в том числе в области проведения собеседований с детьми, развития детей, мобилизации общины и психологических травм у детей. Следует проводить подготовку беженцев и оказывающих помощь работников в области установления личности и регистрации несопровождаемых несовершеннолетних с самого начала возникновения чрезвычайной ситуации.

Женщины

57. Было бы неправильным рассматривать женщин как уязвимую группу, однако они действительно имеют специфические потребности, которые, если они не удовлетворяются, могут привести к тому, что женщины будут подвергаться риску, например, сексуальной эксплуатации и сексуального надругательства, сексуальной дискриминации и ограниченного доступа к основным услугам. Кроме того, многие затрагивающие женщин решения по вопросам управления лагерем беженцев принимаются без учета их мнения. Исключение женщин из принятия решений по управлению лагерем беженцев может подвергать их повышенному риску и дополнительно увеличивать объем выполняемой ими работы. Кроме того, эффективность программы оказания помощи может уменьшиться, поскольку не были должным образом выявлены проблемы и потребности всех бенефициаров.

58. Вместе с тем, стремясь обеспечить участие женщин в принятии решений, следует помнить, что меры, направленные на изменение их статуса, могут не поддерживаться традиционными лидерами. Чтобы преодолеть противодействие изменениям, могут потребоваться специальные меры.

Нельзя использовать культуру и традиции как основание для исключения женщин-беженцев из участия в принятии решений.

Для обеспечения участия женщин следует:

- ❑ привлекать женщин-беженцев к выполнению руководящих функций и наделять их ответственной ролью в общине, включая участие в органах, принимающих решения;
- ❑ обеспечивать равный доступ женщин к услугам и службам, особенно к услугам в области охраны здоровья и репродуктивного здоровья, и информировать соответствующих лиц об имеющихся ресурсах;

- поощрять такие виды деятельности, как ликвидация неграмотности среди взрослых, что помогает расширить права женщин и объединить их усилия в целях взаимопомощи;
- обеспечить общинную поддержку женщин посредством организации досуговой и образовательной деятельности для детей;
- создавать совместно с общиной механизмы превентивной защиты для защиты женщин от любых надругательств;
- следует работать со старейшинами и другими влиятельными группами, с тем чтобы заручиться их поддержкой участия женщин в управлении лагерем.

Домашние хозяйства с одним родителем

59. В чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, большинство домашних хозяйств с одним родителем возглавляют женщины. Однако службы на уровне общин должны откликаться на потребности родителей-одиночек из числа как мужчин, так и женщин. Мужчины могут нуждаться в поддержке в деле воспитания детей и организации домашних работ. Женщины, которые вынуждены удовлетворять потребности семьи собственными силами, относятся к группе риска, будучи уязвимыми в плане эксплуатации и домогательств, особенно если они молоды. Они могут испытывать давление при добычании пищи и денег. Поэтому женщинам необходимо включать в состав комитетов, занимающихся распределением продовольствия и другими вопросами. Некоторые женщины, чтобы обеспечить свои семьи, вынуждены заниматься проституцией, особенно если они не имеют никаких навыков, позволяющих заработать на жизнь.

Жертвы насилия

60. Мужчины, женщины и дети в конфликтных ситуациях могут стать жертвами насилия (включая пытки, изнасилование, заключение в одиночной камере) и страдать от полученной психологической травмы. Изнасилование, будучи насильственным преступлением, иногда используется как метод систематического запугивания. Жертвы изнасилования могут быть любого возраста (от самых молодых до самых старых) и принадлежать к любой социальной группе. Следует иметь в виду, что жертвами сексуального насилия, в том числе изнасилования, могут быть как мужчины, так и женщины. Важно знать, что последствия сексуального насилия для детей и подростков отличаются от таких последствий для взрослых.

61. Если существует повышенный риск насилия, следует принимать меры для снижения опасности и уязвимости. Преступления сексуального насилия, скорее всего, будут совершаться там, где женщины и дети подвергаются опасности и уязвимы, например когда они ходят за дровами или водой в удаленные места. Уровень риска насилия,

в том числе сексуального, как в общине, так и за ее пределами должен отражаться в принятии более строгих мер предосторожности при обеспечении безопасности лагеря беженцев и при разработке мер, дающих людям возможность безопасно выходить за пределы лагеря, таких как сбор дров только группами.

Последующие меры

- Оказание жертвам насилия услуг, которые являются составной частью других услуг на уровне общины и медицинских услуг.
- Обеспечение конфиденциальности.
- Организация консультативной помощи с привлечением беженцев, пользующихся доверием и желающих помочь другим, в том числе женщин.
- Организация групп поддержки с участием пользующихся доверием людей.
- Обеспечение безопасного места, где могли бы находиться жертвы насилия, по возможности, с друзьями.
- Обеспечение надлежащих юридических и медицинских услуг, которые были бы доступны, в частности, в плане доступа к сотрудникам-женщинам.
- Мобилизация поддержки со стороны общины посредством обсуждения с ее членами проблемы в целом, с тем чтобы добиться с их стороны более сочувственного отношения. В частности, на отношение к жертвам насилия могут влиять религиозные и общинные лидеры.
- Обеспечение планировки, ограждения и освещения лагеря, которые способствовали бы физической безопасности. Рациональная планировка лагеря, в том числе удобное расположение служб, помогает создать условия, снижающие вероятность насилия (о планировке территории см. главу 12).
- Ознакомление общины с проблемой насилия и серьезной проблемой насилия в семье. Чрезвычайная ситуация, особенно на ранних стадиях, зачастую порождает рост насилия в семье. Вместе с тем на более поздних стадиях чрезвычайной ситуации случаи насилия в семье могут по-прежнему происходить часто и даже время от времени возрастать, если ситуация накаляется, что увеличивает стресс.

62. Необходимо обеспечивать срочную медицинскую помощь людям, подвергшимся изнасилованию, помогая им в лечении полученных физических травм. Следует разработать и утвердить протокол оказания медицинской помощи таким лицам, основанный на законах принимающей страны.

63. К посттравматическим реакциям на сексуальное насилие относятся чувства стыда и вины, гнева, унижения, ночные кошмары, аутизм, де-

прессия и суицидальное настроение. Семью, друзей и группы общинной поддержки следует предупредить о таких возможных реакциях, с тем чтобы они могли понять жертву насилия и помочь ей.

64. Отношение общества к изнасилованию часто носит осуждающий характер. Женщина, забеременевшая в результате изнасилования, может нуждаться в помощи, с тем чтобы ее приняли в семье или общине или чтобы передать родившегося ребенка на усыновление. В некоторых случаях изнасилованным мужчине или женщине, чтобы вернуться к нормальной жизни, придется покинуть место жительства. В особенности это относится к женщине с ребенком, которая может затем оказаться без поддержки семьи. Кроме того, она может испытывать чувство вражды к ребенку, что является обычной посттравматической реакцией.

65. Все документы, связанные с такими случаями, должны быть строго конфиденциальными. Сама жертва решает, следует возбуждать судебный иск или нет; могут быть серьезные основания не делать этого. Если же судебный иск возбуждается, то жертва будет нуждаться в поддержке и защите на каждом этапе этого болезненного процесса и должна точно знать, на какую защиту и помощь она может рассчитывать.

66. Работники служб на уровне общин, сотрудники по обеспечению защиты и медицинский персонал должны работать совместно для оказания помощи жертвам изнасилования и сексуального насилия. Сотрудники по обеспечению защиты могут предоставлять информацию о юридических действиях и контролировать ход процесса, если выдвинуто обвинение, а медицинские работники обеспечат необходимое лечение и оформят соответствующие документы. Службы на уровне общин должны непосредственно работать с жертвой и ее семьей, а также создавать группы поддержки и более широко информировать беженцев о проблемах, связанных с изнасилованием. Для помощи женщинам, неохотно рассказывающим о своей беде, может быть создана группа из числа беженцев, которая будет дополнять группу УВКБ ООН по оказанию услуг на уровне общины.

Нетрудоспособные и инвалиды

67. Нетрудоспособные и инвалиды могут иметь проблемы в плане доступа к товарам и услугам, предоставляемым беженцам, и следует принимать меры, чтобы обеспечить им такой доступ, в том числе доступ детей-инвалидов к имеющимся возможностям школьного обучения. В некоторых ситуациях, связанных с беженцами, но чаще всего при возвращении беженцев возникает дополнительная опасность в связи с наличием наземных мин. В таком случае для предотвращения новых ранений необходимо срочно начать проведение информационной кампании. Первоначальную заботу об инвалидах следует организовывать

через семьи и общину, но вместе с тем надо как можно скорее организовывать реабилитационные услуги (например, предоставление инвалидных колясок, костылей и т. п.). Реабилитацию инвалидов на базе общины следует поощрять с момента возникновения чрезвычайной ситуации.

Престарелые

68. Наличие в общине престарелых может быть связующим звеном между ее членами и укреплять чувство принадлежности к общине. Однако ухудшение физического состояния ограничивает способность престарелых к передвижению и, следовательно, доступ к базовым услугам. Повышенному риску подвергаются люди, которые живут в одиночестве или заботятся о малолетних детях.

Престарелые могут составлять существенную часть беженцев, хотя нередко о них забывают.

69. Следует принимать меры к тому, чтобы престарелых включали в программы дополнительного питания. Даже если они способны получить продовольственный паек, их подвижность ограничена и потому они могут быть не в состоянии ходить за дровами и водой, которые необходимы для приготовления пищи.

70. Следует поощрять заботу в семье и общине о самых слабых престарелых. Общинные работники из числа беженцев должны выявлять соседей, родственников или других людей, которые могли бы помогать таким людям с питанием, водой и топливом.

71. Следует иметь в виду, что после любой репатриации значительную часть оставшихся в стране убежища беженцев могут составлять престарелые. Следовательно, необходимо укреплять потенциал структур местных органов власти и местных НПО, с тем чтобы они могли заботиться о престарелых.

Изолированные группы

72. В каждом обществе имеются социальные, религиозные, политические и этнические группы, доступ которых к услугам ограничен даже в обычных условиях. Они становятся особенно уязвимыми в чрезвычайных ситуациях, поскольку помощь, скорее всего, будет распределяться через лидеров групп, представляющих большинство беженцев. Следует немедленно оценить численность таких групп и определить, можно ли их интегрировать в общину беженцев или же следует принимать для них особые меры.

На начальных стадиях чрезвычайной ситуации следует выявить культурные обычаи и традиции, которые могут быть жестокими в отношении конкретных беженцев, например калечащие операции на половых органах, ранние браки и другие виды вредной практики, и принять надлежащие меры.

Образование

- ◆ Программы в области образования могут способствовать удовлетворению не только психологических и социальных потребностей детей, но и содействовать благополучию всей общины, помогая организовать людей и обеспечивая стабилизирующий элемент для детей и их семей.
- ◆ Программы образования могут обеспечить существенную поддержку мероприятиям по спасению жизни.
- ◆ Каждый ребенок имеет право на образование. Даже в чрезвычайной ситуации следует как можно быстрее организовать соответствующее обучение.
- ◆ Приоритетной задачей является обеспечение начального школьного образования для всех. Вероятно, могут потребоваться особые усилия для обеспечения надлежащего участия девочек в учебных программах.
- ◆ Школы для беженцев должны быть организованы и управляться самими беженцами, а если возможно — при надлежащей поддержке извне.

Введение

73. Осуществление подходящей системы образования важно не только для социального и психологического благополучия детей и молодежи, но и для благополучия всей общины беженцев. Создание школ для базового образования является организующим моментом и создает ощущение нормальной жизни у переживших потрясения и психологически травмированных людей. Беженцы оторваны не только от своих домов и семей, но и от своей общины: прежняя община разрушена, а новые общинные структуры лишь постепенно складываются. Школы могут служить начальными общинными центрами, и не исключено, что возникнет ощущение относительного благополучия, если новая община структурируется вокруг таких привычных институтов, как школы, а не вокруг, например, распределительных пунктов, регистрационных и медицинских центров, хотя последние, возможно, и больше соответствуют трудностям их нынешнего положения.

74. Кроме того, общине беженцев легче организовать школу и управлять ею, чем создавать другие общинные структуры, и это тоже способно повысить у них чувство самоуважения и уверенность в собственных силах. Учителя из числа беженцев и родители нередко создают неформальные школы даже в чрезвычайных ситуациях, сразу же после удовлетворения основных потребностей в пище, воде и медицинском обслуживании, понимая, в силу изложенных выше причин, важность школьной системы.

Следует оказывать поддержку неформальным школам, создаваемым самими беженцами; они могут служить основой для начала осуществления программы в области образования.

75. Закладывая основы общины, образовательная система в чрезвычайной ситуации может выполнять и другие важные функции:

- распространять знания о методах выживания и жизненных навыках. Через школьную систему можно распространять простые знания по таким вопросам, как здоровье, санитария, питание и бережное отношение к местным ресурсам (например, к топливу для приготовления пищи), с тем чтобы предотвратить их быстрое истощение;
- высвобождать родителям дополнительное время для работы, с тем чтобы они могли обеспечить потребности семьи, связанные с выживанием;
- служить в ряде обстоятельств важным инструментом защиты, являясь, например, альтернативой вербовке на военную службу;
- обеспечивать непрерывность образования, что может облегчить реинтеграцию в стране происхождения.

Согласно Конвенции о правах ребенка, каждый ребенок имеет право на образование.

76. Подробная информация о планировании программ в области образования и о стандартах для школ беженцев содержится в последнем издании Руководящих принципов УВКБ ООН в области образования. Лицам, разрабатывающим программу в области образования, было бы полезно ознакомиться с этими руководящими принципами.

Осуществление программы в области образования

77. Следует обеспечивать базовое образование, и приступать к выполнению программы в области образования необходимо, несмотря на то что полное ее осуществление может быть затруднено в связи с другими приоритетами на этапе чрезвычайной ситуации. Приостановить выполнение программы в области образования можно только в том случае, если чрезвычайная ситуация носит очевидно краткосрочный характер.

Программа в области образования в чрезвычайной ситуации должна обеспечивать свободный доступ к организованным видам деятельности и базовому образованию для всех детей и молодежи из числа беженцев.

78. Следует выявить среди беженцев учителей, которые могут организовать досуговую и образовательную работу, и определить учреждения, которые могут оказать поддержку в разработке программ базового образования.

Простые виды деятельности

79. Вначале необходимо разработать несложную программу организованной досуговой дея-

тельности и простой образовательной деятельности для детей и молодежи. Это возможно даже при наличии небольшого количества учебных пособий: первым важным шагом будет уже то, что ежедневно в определенное время дети будут собираться вместе для каких-либо занятий. Следует выявить среди беженцев учителей, которые хотели бы заниматься такой работой. Эта деятельность должна дополнять осуществляемые в других секторах мероприятия в области сохранения жизни и здоровья, включая предоставление простой, доступной для понимания детей информации по вопросам здоровья, санитарии и т. д., а также высвобождать родителям дополнительное время для работы по обеспечению самых неотложных потребностей семьи. В помощь такой программе можно использовать материалы для организации досуговой и другой деятельности, перечисленные в приложении 3.

80. Впоследствии эти начальные виды деятельности преобразуются в систему начальных школ, обучение в которых основано на учебных программах страны происхождения. Продолжительность перехода от простых видов деятельности к более формальному начальному образованию будет зависеть от развития чрезвычайной ситуации. В тех случаях, когда школьная система в стране убежища сходна с системой в стране или районе происхождения, а число беженцев невелико, местным школам могут быть выделены ресурсы, с тем чтобы они могли принять учащихся из числа беженцев, если только это эффективно с точки зрения затрат.

Базовое образование

81. Как можно скорее следует создать единую унифицированную систему начального образования. При разработке программы базового образования можно использовать учебные пособия и материалы, указанные в приложении 4. Материалов из этого перечня достаточно для удовлетворения первоначальных потребностей 1 тыс. беженцев; они содержат достаточное количество письменных принадлежностей для двух классов учеников, которые только начинают учиться в начальной школе, и одного класса учеников, которые уже проучились в ней два-три года или более. Если классные помещения используются в две смены (утреннюю и дневную), то можно в целом охватить 240 учащихся. Обычно на одну школу приходится два или более наборов письменных принадлежностей (указанного в приложении 4 типа), в зависимости от количества классных помещений.

Учебная программа вначале должна основываться на учебной программе страны или района происхождения, с тем чтобы облегчить беженцам реинтеграцию после возвращения.

82. По мере возможности следует установить контакты с министерством образования страны

происхождения, первоначально для получения учебников и пособий для учителей, а впоследствии — для выдачи беженцам свидетельств об образовании и свидетельств о профессиональной подготовке учителям. Чтобы как можно скорее открыть школу, можно соорудить временное укрытие с помощью пластиковой пленки. Следует мобилизовать общину на оказание помощи в строительстве и содержании школьных помещений. Прочие элементы, необходимые для простых школьных построек, уборные и т. п. должны сооружаться с использованием, по мере возможности, местных материалов.

Как правило, предпочтение следует отдавать небольшим, децентрализованным, а не крупным школам. Начальные школы необходимо создавать неподалеку от места проживания, чтобы ребенок мог ходить в нее пешком.

83. В программы в области образования следует включать досуговые и спортивные программы для детей и подростков; при планировании территории лагеря необходимо выделить для этого необходимое место. При выборе места для размещения лагеря и планировке территории следует иметь в виду возможность того, что позднее потребуются дополнительные классные помещения.

Вполне возможно, что у детей из числа беженцев будет перерыв в формальном образовании. Исходя из этого, не должно быть никаких ограничений по возрасту для приема детей и подростков в школу.

84. Первоначальные бюджеты должны предусматривать печатание и размножение школьных материалов для учащихся и учителей, исходя из основных элементов учебной программы страны происхождения, а также приобретение материалов для школ и досуговых мероприятий. Может также оказаться необходимым предусмотреть бюджетную статью для оплаты перевода и размножения материалов по вопросам здоровья, окружающей среды, воспитания в духе мира и т. п.

Действия

- ❑ Выявление гуманитарных учреждений, которые будут отвечать за помощь в области образования в каждом лагере беженцев, а также создание и подготовка общинных комитетов образования и групп родителей/учителей.
- ❑ Определение мест для школ и возведение временных укрытий или построек, сооружение уборных.
- ❑ Обеспечение письменными принадлежностями и материалами для проведения досуговых мероприятий в поддержку инициатив на уровне общины (см. приложения 3 и 4).
- ❑ Создание комитета беженцев по вопросам образования. Включение в него беженцев, представителей местных органов образования, со-

ответствующих учреждений системы ООН, партнеров-исполнителей и учителей из числа беженцев на соответствующих уровнях (районных и/или национальных).

- ❑ Консультации со штаб-квартирой УВКБ ООН и местным отделением ЮНИСЕФ относительно наличия учебных материалов и школьных учебников.
- ❑ Выделение времени для учебы и отдыха среди домашних и семейных дел для обеспечения максимального участия и сотрудничества со стороны беженцев.
- ❑ Организация школьных занятий во всех лагерях беженцев с участием консультантов и учителей из числа беженцев. Планирование перехода как можно быстрее к обычной системе образования.
- ❑ Установление и поддержание реально достижимого уровня услуг в области образования в течение достаточно длительного времени.
- ❑ Организация подготовки учителей без отрыва от школьных занятий. Подготовка должна охватывать следующие вопросы: организация школы; методика базового обучения; обзор базовых учебных материалов; а также распространение знаний о здоровье, санитарии, охране окружающей среды и воспитание в духе мира.
- ❑ Мониторинг участия девочек в программах образования и поощрение девочек к поступлению в школу и посещению занятий. Выяснение основных причин, почему девочки не ходят в школу. Содействие тому, чтобы как можно больше женщин привлекались и проходили подготовку в качестве учителей (не менее 50 процентов).
- ❑ Вовлечение не посещающих школу детей и молодежь в школы или в программы неформального образования. Следует контролировать причины, по которым они бросают школу и не принимают участия в общинных мероприятиях.

85. Для помощи в разработке программы может потребоваться специалист по вопросам образования. Следует связаться со штаб-квартирой УВКБ ООН в отношении материалов и специалистов, которые имеются в самой штаб-квартире и которые можно получить или привлечь посредством договоренностей (см. *Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайной ситуации*, дополнение 1).

86. Не исключено, что образование даст беженцам преимущества, которых может не иметь местное население. При согласии правительства и если обучение ведется на одном и том же языке, обычно целесообразно предоставлять доступ в организуемые школы и местному населению. Определенная помощь может оказываться национальным школам, расположенным вблизи школ для беженцев.

Основные справочные материалы

Assisting Disabled Refugees, UNHCR, Geneva, 1996 revision.

Environmental Guidelines, UNHCR set of environmental guidelines for different sectors (May 1998 revision): Domestic Energy Needs in Refugee Situations; Livestock in Refugee Situations; Forestry in Refugee Situations, UNHCR, Geneva, 1996.

Evacuation of Children from Conflict Areas, UNHCR, UNICEF, Geneva, 1992.

Guidelines for Educational Assistance to Refugees, UNHCR, Geneva, 1995.

Guidelines on the Protection of Refugee Women, UNHCR, Geneva, 1991.

Memorandum of Understanding between UNHCR and UNICEF, 1995.

Дети-беженцы: Рекомендации по обеспечению защиты и помощи, УВКБ ООН, Женева, 1994.

Refugee Emergencies: A Community-Based Approach, UNHCR, Geneva, 1996 (revision).

Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response, UNHCR, Geneva, 1995.

Working with Unaccompanied Minors: A Community-Based Approach, UNHCR, Geneva, 1996.

Urban refugees, A Community-Based Approach, UNHCR, Geneva, 1996.



Приложение 1. Контрольный перечень услуг на уровне общины

В нижеследующей таблице представлены три этапа оказания услуг на уровне общины в чрезвычайной ситуации. Для каждого этапа определены виды деятельности и перечислены количественные и качественные показатели, которые могут применяться для оценки эффективности программы оказания услуг на уровне общины.

УО — услуги на уровне общины

РОС — работник общинных служб

ЭТАП 1. ОЦЕНКА, ПЛАН ДЕЙСТВИЙ, РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Основные виды деятельности	Контрольный перечень услуг на уровне общины
1.1. Содействие в управлении общей программой	<input type="checkbox"/> Можно ли получить ресурсы для УО через интеграцию на местах? <input type="checkbox"/> Участвуют ли РОС в управленческой группе УВКБ ООН и поддерживают ли другие секторы: водоснабжение, санитария, жилье, здравоохранение, продовольствие и питание, программа, защита и окружающая среда?
1.2. Помощь в удовлетворении основных потребностей для выживания беженцев	<input type="checkbox"/> Включены ли вопросы УО в оценку потребностей и ресурсов? <input type="checkbox"/> Выявлены ли лидеры из числа беженцев и привлечены ли они к оценке? <input type="checkbox"/> Имеют ли уязвимые группы доступ к первичной помощи? <input type="checkbox"/> Выявлены ли соответствующие ресурсы местных органов власти и прочие местные ресурсы (НПО, принимающих семей)? <input type="checkbox"/> Установлены ли стандарты и руководящие принципы в отношении УО? <input type="checkbox"/> Есть ли план действий, основанный на вышеуказанных моментах?

ЭТАП 2. СОЗДАНИЕ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ УСЛУГ НА УРОВНЕ ОБЩИНЫ

Основные виды деятельности	Контрольный перечень услуг на уровне общины
2.1. Содействие участию беженцев и самоуправлению	<input type="checkbox"/> Созданы ли комитеты беженцев и информационные сети с участием женщин и мужчин, представлены ли в них уязвимые группы? <input type="checkbox"/> Приняты ли меры к обеспечению информированности общины и распространению информации? <input type="checkbox"/> Существует ли механизм координации УО с беженцами, партнерами-исполнителями и правительством?

ЭТАП 3. СОЗДАНИЕ СЛУЖБ НА УРОВНЕ ОБЩИНЫ

Основные виды деятельности	Контрольный перечень услуг на уровне общины
<p>3.1. Помощь группам риска, содействие их самообеспеченности</p>	<p>Несопровождаемые несовершеннолетние</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Защищены ли они от эксплуатации, чему способствует создание информационных центров и т. д.? <input type="checkbox"/> Созданы ли специальные пункты для воссоединения родителей и детей? <input type="checkbox"/> Сколько выявлено несопровождаемых несовершеннолетних? <input type="checkbox"/> Мобилизована ли община на обеспечение ухода в приемных семьях? <input type="checkbox"/> Распространяется ли информация о программе воссоединения семей? <p>Дети и взрослые с психологическими травмами</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Посещают ли дети больницы, детские сады, школы или игровые группы? <input type="checkbox"/> Существует ли система выявления тяжелых заболеваний и передачи больных в местные учреждения, выявлены ли добровольцы для ухода за ними? <input type="checkbox"/> Созданы ли специальные лечебные программы и участвуют ли в них дети? <p>Домохозяйства с одним родителем</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Мобилизованы ли соседи или добровольцы для оказания им поддержки? <input type="checkbox"/> Сформированы ли группы по интересам? <p>Жертвы насилия</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Определены ли и осуществляются ли все меры безопасности и защиты? <input type="checkbox"/> Осуществляются ли меры по созданию благоприятной среды и условий для нормализации жизни? <p>Инвалиды</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Разработаны ли превентивные меры? <input type="checkbox"/> Проведена ли иммунизация детей? <input type="checkbox"/> Разработана ли и распространяется ли информация в области медико-санитарного просвещения? <input type="checkbox"/> Направляются ли инвалиды на освидетельствование и лечение? <input type="checkbox"/> Оказывается ли поддержка их семьям? <input type="checkbox"/> Получают ли инвалиды образование? <p>Несопровождаемые престарелые</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Получают ли они помощь для обеспечения каждодневного выживания? <input type="checkbox"/> Вовлекаются ли они в общинную деятельность? <input type="checkbox"/> Составлен ли перечень того, что могут делать престарелые? <p>Этнические меньшинства и смешанные супружеские пары</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Обеспечиваются ли их безопасность и защита с помощью планировки территории? <input type="checkbox"/> Разработаны ли меры на уровне общины, направленные на достижение мира и примирения?

Основные виды деятельности	Контрольный перечень услуг на уровне общины
	<p>Подростки</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Вовлекаются ли они в общинную деятельность? <p>Незамужние женщины</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Защищены ли они? <input type="checkbox"/> Выявлены ли соседи и добровольцы, которые могут оказать им поддержку? <input type="checkbox"/> Организованы ли общинные мероприятия? <input type="checkbox"/> Обеспечена ли при размещении женщин их физическая безопасность? <p>Другие специальные группы</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Существует ли система помощи в чрезвычайной ситуации беженцам из городов, скоординированная с выполняемой программой и предоставляемой защитой?
<p>3.2. Создание и обеспечение работы служб репродуктивного здоровья</p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Проводились ли консультации с группами беженцев? <input type="checkbox"/> Выявлены ли потребности и приоритеты по следующим вопросам: охрана материнства, планирование размера семьи, ВИЧ/СПИД, заболевания, передаваемые половым путем, сексуальное и гендерное насилие, особые потребности подростков? <input type="checkbox"/> Созданы ли соответствующие больницы и службы? <input type="checkbox"/> Были ли мобилизованы и подготовлены медико-санитарные работники из числа беженцев? <input type="checkbox"/> Посещают ли женщины эти службы?
<p>3.3. Поощрение достижения беженцами самостоятельности и долговременного решения их проблем</p>	<p>Деятельность по самопомощи</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Разработаны ли проекты развития общины? <p>Подготовка</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Разработаны ли программы профессиональной подготовки для беженцев, прошли ли беженцы такую подготовку? <input type="checkbox"/> Организована ли деятельность по наращиванию потенциала сотрудников государственных учреждений, НПО и работников УС (подготовка без отрыва от работы, ориентационная подготовка)? <p>Образование</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Созданы ли школы (особенно начальные) и набраны ли учащиеся? <input type="checkbox"/> Создана ли система неформального образования? <input type="checkbox"/> Принято ли во внимание образование для девочек? <p>Наращивание потенциала в области инфраструктуры для беженцев</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Созданы ли структуры (включая общинные центры, больницы, жилье)? <input type="checkbox"/> Передано ли осуществление некоторых программ группам беженцев? <input type="checkbox"/> Входят ли женщины в руководящие структуры беженцев?

Образец
Бланк регистрации несопровождаемого несовершеннолетнего

Имя ребенка

МЕСТО
ДЛЯ
ФОТОГРАФИИ

Пол

Возраст

Регистрационный номер

Номер МККК

1. Записать имена братьев и сестер, находящихся вместе с ребенком.
2. Установить имена и местонахождение лиц, которые нашли или доставили ребенка в данное место, расспросить такое лицо и записать полученную информацию.
3. Расспросить любых других взрослых /детей, которые могут располагать информацией о семье ребенка, и записать эту информацию.
4. Записать всех лиц, посещающих ребенка: дату, фамилию, адрес посетителя и кем он является ребенку.
5. Записать перемещения ребенка: даты и места (например, больница, центр питания и т. п.) и окончательную отправку для воссоединения с семьей или по иным причинам.

РЕГИСТРАЦИОННЫЙ БЛАНК

Дата	Регистр. номер	Ребенок			Отец	Мать
		Имя и фамилия	Возраст	Пол	Имя и фамилия	Имя и фамилия

Примечание. Следует сразу же выяснить, кто нашел ребенка, имя и адрес этого лица. Есть ли другие лица, знающие, как найти семью ребенка? Продолжить беседу с ребенком для получения как можно большего количества информации о местонахождении семьи и записать ее.

Последний адрес ребенка и семьи	Лицо или организация, которые заботятся о ребенке, полное имя (название) и адрес	С родными братьями и сестрами Да/нет	Если ребенок убывает, указать причины: воссоединение с семьей, перевод в другое место, куда, причины (умер и т. п.)

Приложение 3. Перечень материалов для организации досуга и других мероприятий (Набор для детей и подростков)

Указанные количества необходимы в расчете на 1 тыс. беженцев.

Для детей младшего возраста

Количество	Наименование
2	футбольные мячи
2	надувные мячи среднего размера
8	скакалки длинные
40	скакалки короткие
80	грифельные доски (формат А4)
80	грифельные карандаши
80	тряпки для вытирания досок

Для подростков

2	волейбольные мячи
2	волейбольные сетки
2	футбольные мячи
100	тетради (линованные, 100 страниц)
100	ручки шариковые

Для хранения вышеуказанных предметов

1	закрывающийся металлический или пластиковый ящик
1	висячий замок

Для использования лицами, руководящими деятельностью такого рода

2	двусторонние школьные доски
2	регистрационные книги
2	тетради формата А4 (линованные, 250 страниц)
4	бубны
4	большие колокольчики
8	свистки
2	воздушные насосы
2	наборы для заклеивания проколов в мячах
6	коробки с мелками (144 мелка)
2	сантиметровые ленты
2	закрывающиеся спортивные сумки
2	небольшие висячие замки

Примечание

Материалов, указанных в настоящем перечне, достаточно на 1 тыс. беженцев. (Таким образом, для 50 тыс. беженцев необходимо в 50 раз больше предметов, чем указано в перечне.)

Следует добавлять дополнительные предметы, исходя из местных потребностей и культуры беженцев (такие предметы, которые нужны для местных игр). Если нельзя приобрести эти предметы на месте, следует обращаться за помощью в их поставку в Секцию снабжения и транспорта УВКБ ООН в Женеве. Следует добавлять особые предметы, которыми обычно пользуются дети-беженцы.

Приложение 4. Перечень письменных принадлежностей

Указанные количества необходимы в расчете на 1 тыс. беженцев.

Для детей младшего возраста

Количество	Наименование
160	грифельные доски
160	грифельные карандаши
160	тряпки для вытирания досок
160	карандаши
160	тетради (100 страниц)

Для подростков

240	тетради (линованные, 100 страниц)
240	тетради (в клетку, 100 страниц)
240	ручки шариковые

Для хранения вышеуказанных предметов

3	закрывающиеся металлические или пластиковые ящики
3	висячие замки

Для учителей

3	двусторонние школьные доски
6	коробки с мелками (144 мелка)
1	указка для доски
1	циркуль для доски
1	угольник для доски
18	ручки шариковые (6 синих, 6 красных и 6 черных)
3	большие точилки для карандашей
3	регистрационные книги
3	линейки 30-сантиметровые
3	тряпки для доски
9	ластики
3	коробки полутвердых карандашей (по 12 карандашей)
3	наборы плакатов (алфавит, числа – печатные и прописью – на языке беженцев)
3	портфели (папки) для учителей

11

Оценка численности и регистрация беженцев



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Общий обзор		
Введение	1—7	123
Оценки численности беженцев	8—27	123—125
Введение		
Подсчет		
Административные документы		
Списки, составляемые лидерами беженцев		
Подсчет жилищ и экстраполяция		
Аэрофотосъемка		
Регистрация	28—49	125—127
Введение		
Стандартные регистрационные материалы УВКБ ООН		
Этапы регистрации		
Основные справочные материалы		
Приложения		
Приложение 1. Форма справки о численности беженцев в отчетах о чрезвычайной ситуации		128
Приложение 2. Временная карточка		129
Приложение 3. Контрольная ведомость/Пассажирская декларация		130
Приложение 4. Регистрационный бланк		131
Приложение 5. Коды для отметок в регистрационных бланках УВКБ ООН		132

Ситуация

Чрезвычайная ситуация, связанная с беженцами, характеризуется мобильностью населения, численность которого быстро меняется. Зачастую трудно получить точные сведения об общей численности и составе беженцев.

Цели

Следует определить общее число беженцев и разбивку их по возрасту и полу, а также по особым группам. Точная идентификация этих особых групп зависит от конкретных обстоятельств чрезвычайной ситуации.

Принципы реагирования

- Достоверные сведения о беженцах и их численности — важное условие рационального проведения операции и ее эффективности с точки зрения затрат.
- Обычно ставится цель проведения официальной массовой регистрации. В тех случаях, когда сделать это сразу нельзя, можно действовать поэтапно, начав — в качестве первого этапа — с оценки численности контингента.
- Конечной целью является полная регистрация всех беженцев.
- Собранная информация имеет важное значение и для добровольной репатриации, и для реинтеграции в стране происхождения.
- Для успеха регистрации очень важно привлечь к этой работе самих беженцев и разъяснить им ее важность.

Действия

- В качестве первого шага для определения численности следует использовать методы оценки контингента.
- Следует планировать полную регистрацию, информируя об этом беженцев.
- Следует выявить ресурсы, необходимые для полной регистрации.
- Следует постоянно уточнять, не наступил ли момент, когда нужна полная регистрация, и по возможности быстрее выполнять каждый предварительный этап.

Введение

- Сведения о численности, составе и особенностях беженцев имеют принципиальное значение для планирования эффективной операции и управления ею. Существует несколько способов достаточно точного определения численности беженцев.
- Хотя проведение подсчета имеет очень важное значение, официальная массовая регистрация необязательно должна автоматически проводиться сразу же после возникновения чрезвычайной ситуации.
- Успешная регистрация требует хорошего планирования, тщательного осуществления и последовательного контроля.

1. Для планирования эффективной операции и управления ею одной из первых задач является выяснение того, сколько беженцев прибыло и что они собой представляют. В связи с этим важным компонентом любой оценки является проведение переписи некоторой части беженцев.

2. В пункте 8 f) главы II Устава УВКБ ООН говорится, что Верховный комиссар обеспечивает защиту беженцев путем "получения от правительств информации относительно числа беженцев на их территории и положения", в котором они находятся. Следует четко указать властям, что операция по оказанию помощи не может выполняться без этой информации.

3.

Хотя проведение точного подсчета имеет очень важное значение, официальная массовая регистрация необязательно должна автоматически проводиться сразу же после возникновения чрезвычайной ситуации.

Существует ряд методов точной оценки численности контингента (включая разбивку по возрасту и полу), при которых не требуется проведение официальной регистрации. В некоторых случаях эти более простые методы могут оказаться для начала предпочтительнее.

4. Главным преимуществом регистрации является то, что она дает уникальную возможность получить исходную информацию для последующего программирования операции. Она также помогает избегать споров о численности беженцев. Регистрация послужит также одним из основных компонентов любой программы поиска отдельных лиц или семей и может оказаться важным фактором в обеспечении защиты беженцев.

5. На практике регистрацию беженцев удобнее всего проводить в момент их прибытия в приемный или транзитный центр либо на место поселения. Регистрация часто проводится во время медосмотра. Перевод беженцев в новое место поселения также дает хорошую возможность для массовой регистрации.

6. Со временем могут возникнуть расхождения между официальными цифрами и наиболее точными оценками, которые дают сотрудники, работающие непосредственно с беженцами. Если эти расхождения сразу же не устранить, впоследствии могут возникнуть серьезные проблемы. Небольшие расхождения возможны, учитывая трудности переписи и регистрации. Крупных расхождений можно избежать путем своевременной проверки цифровых данных с помощью различных методов, излагаемых в настоящей главе.

7. Подробные сведения о методах регистрации и оценки численности беженцев содержатся в публикации УВКБ ООН *Registration — A Practical Guide for Field Staff (Регистрация: практическое пособие для сотрудников на местах)*.

Оценки численности беженцев

- При использовании большинства методов оценки численности беженцев важно понимать структуру общины беженцев, которым оказывается помощь.
- Оценки должны регулярно обновляться.

Введение

8. Для оценки численности беженцев можно использовать следующие методы:

- i. подсчет;
- ii. административные документы;
- iii. списки, составляемые лидерами беженцев;
- iv. экстраполяция и спутниковая Глобальная система определения местоположения (GPS);
- v. аэрофотосъемка.

9. Понимание общинной структуры контингента беженцев, получающих помощь, важно при использовании большинства методов оценки численности беженцев, например при подсчете жилищ и определении средней численности семьи.

10. В приложении 1 дается форма представления оценок численности беженцев как части общего ситуационного отчета. Оценки должны регулярно обновляться.

Подсчет

11. Если во время притока беженцев имеются легко определяемые въездные и транзитные пункты (например, мосты или перевалочные пункты), то в таких случаях ежедневный подсчет числа лиц, проходящих через эти пункты, может дать близкую к истине оценку численности беженцев. Следует немедленно разместить достаточное число сотрудников у мостов и в других важных пунктах, с тем чтобы они вели круглосуточный подсчет. Эти сотрудники должны быть снабжены счетчиками и простыми бланками регистрации и отчетности.

Административные документы

12. Местные власти в местах расположения беженцев могут собирать демографические данные о них. Если возможно, следует получить из стран происхождения данные национальных переписей населения и другие демографические данные в целях использования для перекрестной сверки данных, имеющихся в районах, куда прибывают беженцы.

Списки, составляемые лидерами беженцев

13. Списки фамилий могут составляться лидерами беженцев и проверяться методами, согласованными с общиной беженцев.

Для того чтобы система была по возможности точной и беспристрастной, крайне важно понимать структуру общины.

Нормальная структура общины и социальная иерархия во время массового бегства зачастую разрушаются, и часто в стране убежища лидерами становятся другие люди. Важно правильно понимать роль, побудительные мотивы и степень эффективности этого нового руководства. Помочь разобраться могут работники служб на уровне общин и сотрудники УВКБ ООН на местах. Данные, собираемые лидерами беженцев, может оказаться достаточно, и тогда отпадает необходимость в регистрации, при условии что эти данные выборочно проверяются и сверяются, а также регулярно обновляются.

14. Такие списки могут также оказаться полезными для выявления уязвимых беженцев, нуждающихся в особой помощи. Работники служб на уровне общин должны посещать уязвимых лиц и уязвимые семьи, чтобы помочь в уточнении представленных лидерами списков.

Подсчет жилищ и экстраполяция

15. Оценку численности беженцев можно также произвести путем вычисления общей площади лагеря, а затем — подсчета жилищ на каком-либо его участке, и на этой основе экстраполировать численность беженцев во всем лагере.

16. Общую площадь лагеря можно определить различными методами. Ее можно вычислить путем измерения средней длины и средней ширины лагеря шагами, либо с использованием измерительного колеса или рулетки (если лагерь велик), либо на автомобиле (если лагерь велик) с использованием спидометра для оценки расстояния.

17. Если есть карта лагеря, его площадь можно оценить путем наложения градуированных линейных растров на карту и сложения числа квадратов, вписывающихся в границы лагеря.

18. Наконец, площадь можно вычислить, используя для этого GPS. GPS — это система, вклю-

чающая портативный прибор (размером с большой калькулятор; в 1999 году стоил около 200 долл. США), который на небольшом экране показывает широту и долготу его местонахождения. Для определения его местонахождения в этом приборе используется ориентация на спутники. Он не работает в густом лесу или в глубоких узких долинах, поскольку для этого нужно находиться в прямой видимости по отношению к нескольким спутникам.

19. GPS используется для определения географических координат периметра лагеря. Чем неправильнее форма лагеря, тем больше требуется точек периметра. После определения периметра лагеря его площадь можно вычислить следующими методами:

i. Следует передать координаты периметра в Группу картографирования в штаб-квартире, где с их помощью вычисляется площадь лагеря, а затем результаты передаются обратно. Или же координаты периметра могут поместиться на бумаге, которая имеет градуированные линейные растры, причем ось X представляет собой долготу, а ось Y — широту. Эти точки соединяются линией. Подсчет градуированных квадратов даст общую площадь лагеря. Расстояние, соответствующее одному градусу долготы, меняется, уменьшаясь к Северному и Южному полюсам и увеличиваясь при приближении к экватору. Для использования этого метода необходимо точно знать расстояние, которое составляет один градус в месторасположении данного лагеря. Его можно рассчитать по масштабу с помощью карты местности, если она имеет достаточно большой масштаб.

ii. Компьютерные программы (так называемые Географические информационные системы, или ГИС) позволяют автоматически картографировать и вычислять площадь лагеря на основе точек периметра, определенных с помощью GPS. Техническую помощь по использованию такой прикладной программы можно получить в штаб-квартире.

20. Определив площадь лагеря, следует выбрать в нем как минимум три участка, каждый из которых должен составлять примерно тридцатую часть общей площади лагеря.

Например, если общая площадь лагеря составляет 600 тыс. кв. м, каждый выбранный участок должен иметь площадь 20 тыс. кв. м. Для выборочного участка годится любое соотношение длины и ширины, дающее площадь 20 тыс. кв. м. Обычная GPS недостаточно точна для измерения такой площади, как у выборочного участка, поэтому следует использовать традиционные методы измерения.

21. Далее следует подсчитать число семейных жилищ на каждом из трех выбранных участков, вычислить среднее число жилищ на участке (то есть на 20 тыс. кв. м), а затем умножить результат

на 30, чтобы экстраполировать подсчет на весь лагерь.

Например, если на трех выбранных участках расположены, соответственно, 120, 134 и 145 жилищ, то среднее число жилищ в выборке участков составит $(120 + 134 + 145) : 3 = 133$. Таким образом, общее число жилищ в лагере площадью 600 тыс. кв. м составит $133 \times 30 = 3990$.

22. Для оценки общей численности беженцев надо определить средний размер семьи на одно жилище. Например, если средний размер семьи на одно жилище составляет 5 человек, то общая численность населения равняется $5 \times 3990 = 19\,950$ человек.

Аэрофотосъемка

23. Для подсчета числа семейных жилищ можно использовать аэрофотосъемку (или иногда видеосъемку). Это в ограниченной мере можно сделать путем фотографирования с ближайшего холма, башни или высокого здания. Помимо профессиональной аэрофотосъемки для оценки можно использовать “любительские” фотографии, сделанные, например, с самолета УВКБ ООН. Для облета лагеря может потребоваться разрешение властей.

24. Сделанные с воздуха снимки должны дополняться наземным обследованием для определения среднего размера семьи на одно жилище и процентной доли незанятых жилищ.

25. Число жилищ на снимке (или изображении, составленном из ряда фотоснимков), умноженное на средний размер семьи на одно жилище, даст оценку общей численности беженцев.

26. Важно определить надлежащий масштаб фотоснимков. Это частично будет зависеть от размера лагеря. При высотных облетах требуется меньше фотоснимков для обработки и интерпретирования, но на них труднее различить жилища.

27. Результаты аэрофотосъемок можно интегрировать в ГИС, на основании которой затем составляются карты.

Регистрация

◆ Регистрация обеспечивает получение более подробной информации, необходимой для эффективного управления операцией по оказанию помощи.

◆ Регистрация проводится в несколько этапов.

Введение

28. Защита и помощь могут обеспечиваться более эффективно, если они основаны на демографической информации, которую можно получить путем регистрации. Регистрация может требоваться на различных этапах операции, например в случае нового притока беженцев; для операции по добровольной регистрации (см. главу 19, касающуюся добровольной репатриации); в любой мо-

мент в ходе осуществления программы помощи для обновления данных о беженцах или для сбора информации об особых группах, например о несопровождаемых несовершеннолетних (см. приложение к главе 10, касающейся служб на уровне общины). Ниже речь идет главным образом о регистрации во время притока беженцев или для обновления данных.

29. Чтобы охватить большое число людей, желательнее разбить компоненты регистрации на шесть отдельных этапов в соответствии с неотложными потребностями беженцев, а также с имеющимся временем и числом сотрудников для выполнения этой задачи. Каждый этап должен рассматриваться как самостоятельное мероприятие, но при этом, когда позволяют обстоятельства, подводить к следующему этапу.

30. Репатриация состоит из шести этапов:

- i. оценка численности беженцев;
- ii. планирование регистрации и информирование беженцев;
- iii. выдача беженцам опознавательных знаков;
- iv. сбор информации и выдача регистрационных карточек;
- v. перевод данных в электронную форму;
- vi. проверка и обновление данных.

31. “Идеальным” вариантом для регистрации является как можно более тесное взаимодействие с беженцами и их лидерами, и прежде всего стимулирование ответственности и участия общины на всех этапах процесса регистрации. Привлечение общины должно быть одной из главных задач при регистрации и управлении лагерем, хотя добиться этого вначале не всегда удается.

32. Для проведения официальной регистрации требуются значительное время и большое число сотрудников, а также активное участие ключевых партнеров, способных предоставить необходимый персонал. К ключевым партнерам относятся правительство, другие учреждения системы ООН, НПО и органы власти, ведающие обеспечением безопасности. Регистрация должна проводиться только в том случае, когда:

- i. можно обеспечить безопасность персонала и беженцев;
- ii. имеется согласие беженцев на проведение регистрации;
- iii. ключевые партнеры могут предоставить персонал для помощи в регистрации;
- iv. имеются в достаточном количестве регистрационные материалы и иные средства, включая материально-техническую поддержку и средства связи.

Стандартные регистрационные материалы УВКБ ООН

33. Стандартные материалы для регистрации хранятся в штаб-квартире в количестве, достаточ-

ном для регистрации 300 тыс. беженцев. В их число входят, например, стандартные карточки и бланки, браслеты, опознавательные знаки и т. п. Эти материалы включены в комплект регистрации беженца (см. дополнение 1, Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях, в котором содержатся дополнительные подробности относительно этих ресурсов и порядка их получения).

Этапы регистрации

Этап 1. Оценка численности беженцев

34. Это — первоначальный шаг для определения необходимости полной регистрации и/или установления плановых показателей для ее проведения. Данный этап позволяет получить примерные (рабочие) сведения о численности беженцев, необходимые для оперативного планирования до получения более подробной информации.

Этап 2. Планирование регистрации и информирование беженцев

35. Следует создать координационный центр (назначить координатора), чтобы он отвечал за планирование и проведение регистрации. Проведенная в другом лагере пробная регистрация может помочь выявить потенциальные трудности. Планирование следует проводить совместно с заинтересованными партнерами, в том числе с беженцами. На этом этапе может потребоваться провести подготовку сотрудников. Следует принять меры к тому, чтобы к дате проведения регистрации были обеспечены необходимый персонал, оборудование, материалы, безопасность, средства связи, транспорт и материально-техническая поддержка. Следует принять решение относительно уровня подлежащей сбору информации, которая будет вноситься в контрольную ведомость или регистрационный бланк, а также о переводе ее в электронную форму.

36. Одновременно с планированием следует проводить активную информационную кампанию среди всех беженцев (а не только среди лидеров), оповещающую их о порядке и пользе регистрации.

Этап 3. Выдача беженцам опознавательных знаков

37. Каждому беженцу в подлежащей регистрации группе следует выдать опознавательный жетон (см. приложение 2) или браслет. Это позволяет определить и временно ограничить численность группы, о которой позднее будет собираться более подробная информация. Без этого этапа регистрация превратится в бесконечный процесс, открывающий возможности для искажений и злоупотреблений. Этот этап должен осуществляться быстро (предпочтительно за несколько часов, максимально за один день), чтобы избежать многократной и/или поддельной регистрации. Хотя беженцы могут быть оповещены о времени реги-

страции лишь незадолго до ее начала, необходимо принять меры к тому, чтобы они понимали смысл происходящего.

Этап 4. Сбор информации и выдача регистрационных карточек

а) Сбор ограниченной информации, заносимой в контрольные ведомости, и выдача временных регистрационных карточек

38. Этот этап (включая выдачу временных регистрационных карточек) должен быть проведен до следующей раздачи продовольствия, поскольку выдача опознавательных жетонов или браслетов не увязана с подающейся проверке информацией о нуждающихся лицах и не может служить надежным ориентиром для распределения продовольствия и чрезвычайной помощи.

39. Обычно нет времени на то, чтобы сразу же собирать подробную информацию, а между тем помощь надо распределять безотлагательно, для чего необходимы основные демографические данные. В связи с этим первым шагом будет обмен опознавательного знака или браслета на временную регистрационную карточку (которая также используется как продовольственная карточка, см. приложение 2) у всех глав семьи и сбор ограниченной информации, заносимой в контрольные ведомости (см. приложение 3). В большинстве случаев эта информация будет ограничиваться фамилией главы семьи, размером семьи с разбивкой по возрасту и полу и номером временной регистрационной карточки с указанием всех уязвимых членов семьи, которых можно определить по внешним признакам (см. приложения 4 и 5).

б) Заполнение регистрационных бланков и выдача регистрационных карточек

40. Вторым шагом должны быть занесение подробной информации о семьях в регистрационные бланки (см. приложение 4) и выдача долгосрочных регистрационных карточек (которые также используются как продовольственные карточки; срок действия стандартной карточки УВКБ ООН — примерно один год, то есть на 24–36 раздач продовольствия). Если это делать сразу же после выдачи опознавательных знаков (без промежуточного этапа выдачи временных регистрационных карточек), могут возникать трудности в связи с тем, что действовать надо быстро. Если же это делается после выдачи временных карточек, то данное мероприятие можно растянуть на более длительное время, установив крайний срок действия временных карточек.

Регистрационный бланк является базовым регистрационным документом УВКБ ООН, служащим основой для всех будущих ссылок, анализов, проверок и обновления данных регистрации.

41. Этот этап позволяет установить поддающуюся проверке связь между личностью тех, кто нуждается в помощи, и весьма простыми формами документации, необходимой для оформления большого числа людей в целях распределения помощи. Такой двухступенчатый процесс сбора информации используется потому, что вторая ступень может потребовать значительного времени, в то время как данные регистрации необходимы для распределения предметов помощи. На этом этапе особенно важно иметь сотрудников, говорящих на языке беженцев, и единый код для транслитерации с одного алфавита на другой, особенно при написании имен и фамилий.

Этап 5. Перевод данных в электронную форму

42. Перевод данных в электронную форму может начинаться либо после выдачи регистрационных карточек, либо одновременно с ней, если для этого имеются достаточные ресурсы. Перевод данных в электронную форму обычно выполняется с использованием "Field Based Registration System" ["Системы регистрации беженцев на местах" (СРБМ)]. В регистрационных бланках УВКБ ООН используются стандартные коды, которые облегчают сбор и ввод данных, особенно данных о группах риска (см. приложение 5).

43. Данные могут вводиться на местах подготовленными сотрудниками или передаваться внешней компании, специализирующейся на вводе данных. Эти данные должны быть переведены в электронную форму как можно быстрее и не позже чем через несколько месяцев после их сбора и занесения в регистрационные бланки, иначе они устареют и будут непригодны для использования.

44. СРБМ позволяет обрабатывать регистрационные данные двух видов: семейные (контрольная ведомость) или индивидуальные (стандартный регистрационный бланк). Она имеет также модуль управления транспортировкой, который может использоваться во время организованных массовых передвижений людей. Она может использоваться как отделениями УВКБ ООН, так и правительствами и партнерами-исполнителями.

45. СРБМ обладает несложными для пользователя возможностями поиска и выдачи данных и может давать информацию для планирования, мониторинга и отчетности, например:

- i. данные о числе беженцев и темпах их прибытия;
- ii. данные о группах беженцев, включая уязвимые группы;
- iii. сводные данные по регионам и по всему миру;
- iv. списки на раздачу продовольствия;
- v. пассажирские декларации.

46. СРБМ поставляется с регистрационными материалами УВКБ ООН (см. выше). Сейчас программное обеспечение и документация имеются на английском, русском и французском языках. Информацию и содействие в вопросах использования этой системы можно получить в Секции информационных и компьютерных услуг в штаб-квартире.

Этап 6. Проверка и обновление информации

47. Регистрационная информация должна обновляться по мере того, как меняется численность беженцев в результате рождений, смерти и передвижения беженцев. Для этого с самого начала следует иметь определенную систему. Зарегистрированные цифровые данные должны сверяться с другой информацией, например факты рождения и смерти поддаются проверке через службы здравоохранения, а передвижение беженцев можно отслеживать с помощью любого из описанных выше методов оценки численности беженцев.

48. Регистрационные документы могут обладать материальной ценностью, особенно если они используются для доступа к помощи. В связи с этим должна быть система проверки этих документов, например проверка документов путем случайной выборки в пунктах распределения продовольствия с целью удостовериться в том, что беженцы не пользуются документами других лиц или поддельными документами.

49. Проверка — это постоянный процесс, в связи с чем повседневный контроль, включая обход жилищ, проверка в центрах распределения продовольствия и т. п. должны стать стандартным, регулярным и частым элементом мониторинга. Жилищам необходимо присвоить адрес (секция/квартал/индивидуальный номер), который затем должен быть соотнесен с регистрационной информацией о конкретной семье.

Основные справочные материалы

Registration – A Practical Guide for Field Staff, UNHCR, Geneva, 1994.

Приложение 1. Форма справки о численности беженцев в отчетах о чрезвычайной ситуации

Период: с _____ по _____

Характер/ статус контингента	Местонахождение на данный момент	Происхождение	Численность на начало периода	Вновь прибывшие	Сокращение			Численность на конец периода		
					Добровольная репатриация	Переселение	Прочее	Всего	% детей в возрасте 0–4 лет*	% женщин в общей численности*

*Оценочные данные

Основным источником информации является правительство; УВКБ ООН; НПО
 Основой информации являются данные регистрации; оценочные данные

Приложение 2


Продовольственная карточка

30	29	28	27	26	25	24	23	22	21	20	19						
31	103600					1	2	3	4	5	18						
32						6	7	8	9	10	17						
33						13	14	15	16	17							
34	UNHCR										14	15	16	17			
35	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	13	14	15	16	17		
36	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17

Браслет



Временная карточка

											M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	X	Y	Z	30					
											Temporary Card											29							
																						28							
											UNHCR											27							
											No: 00001											26							
A	Country		Site		Location		Date:		Clerk:		25																		
B											24																		
C											23																		
D											22																		
E	Name of Head of Family:				Persons:		Child:		Total:		21																		
F					M F		0-4				20																		
G											19																		
H											18																		
I	Vulnerable: SP UM SF PD UE										17																		
J	Health Screening Comments										16																		
K											15																		
L											14																		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30

Оценка численности
и регистрация беженцев

11

Приложение 3. Контрольная ведомость
(Control Sheet)

Control Sheet
Passenger Manifest

UNHCR



УВКБ ООН

Контрольная ведомость
Пассажирская декларация

Страна:	Место размещения:	Местоположение:	Квартал:	Номер транспортного средства:				Сотрудник:	Дата:
				Дети		Взрослые			
№ карточки	Фамилия главы семьи	Домохозяйство		<5*	5-17	18-59	>60	Уязви- мые**	Место происхождения
		М	Ж						
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									
15									
Всего									

* менее 5 полных лет

** SP — родитель-одиночка UE — несопровождаемый SF — одинокая женщина PD — инвалид с физическими CI — хронически больной UM — несопровождаемый MS — потерявшийся ребенок

несовершеннолетний

престарелый

Приложение 4. Регистрационный бланк

Номер регистрационной карточки



UNHCR

УВКБ ООН

Страна

Место размещения

Место-положение

Квартал

Регистрационный бланк

Дата прибытия

День, месяц

Страна происхождения	Провинция (обл.), район	Округ (коммуна)	Город – Деревня	Этническое происхождение
Предполагаемое место возвращения <i>(если отличается от вышеуказанного)</i>	Провинция (обл.), район	Округ (коммуна)	Город – Деревня	Религия

Фамилия, имя

1		Пол	Г. рожд.	Родственные отношения	Образование	Профессия/ квалификация	Уязвимость
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							

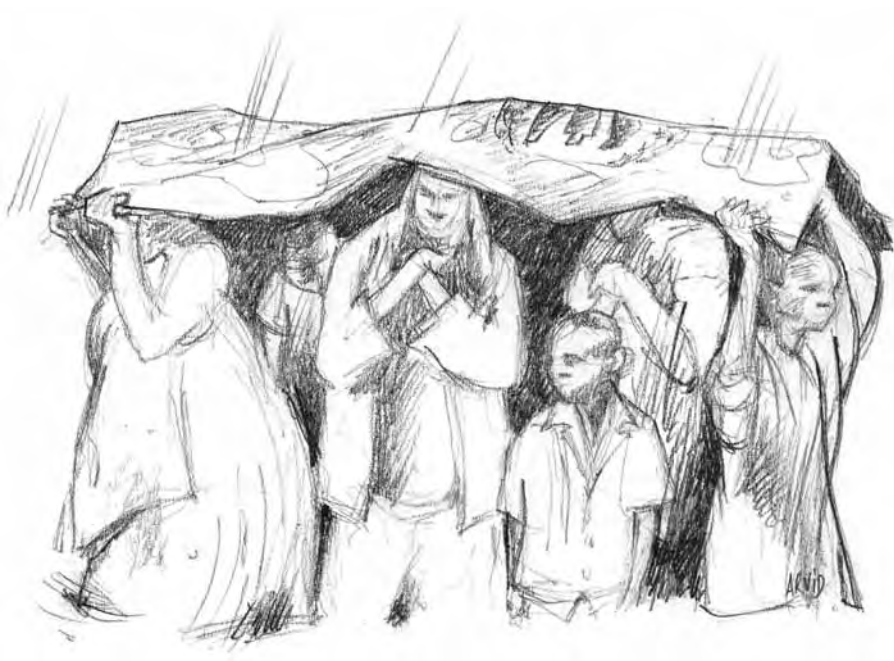
Дата регистрации	Замечания

Приложение 5. Коды для отметок в регистрационных бланках УВКБ ООН

Пол		Отношение к главе семьи		Образование		Уязвимость	
F	Женский	SPO	Супруг(а)	P		SP	Родитель-одиночка
M	Мужской	CHI	Ребенок (сын/дочь)	S	Среднее	SF	Одинокая женщина
		PAR	Родитель (мать/отец)	T	Техническое/ профессиональное	UE	Несопровождаемый престарелый
		SBR	Сестра/брат	U	Высшее	UM	Несопровождаемый несовершеннолетний
		GPR	Бабушка/дедушка	G	Диплом о высшем образовании	PD	Инвалид с физиче- скими недостатками
		GCH	Внук/внучка	I	Неформальное	MI	Психически больной
		INL	Родители жены и мужа	N	Без формального образования	CI	Хронически больной
		OFM	Другой член семьи	X	Неизвестно	MC	Потерявшийся ребенок
		UNR	Неродственник, проживающий с семьей	O	Прочее		
		A/U	Тетья/дядя				

12

Выбор места, планировка и жилье



■ СОДЕРЖАНИЕ

Пункты

Стр.

Общий обзор

Введение

1—14

137—138

Рассредоточенное расселение
Коллективное размещение
Лагеря

Организация реагирования

15—21

138—139

Введение
Планирование на случай непредвиденных обстоятельств
Информация, необходимая для выбора и планировки
места размещения
Специалисты и персонал

Критерии выбора места

22—37

139—141

Введение
Водоснабжение
Размер участков для лагерей
Землепользование и земельные права
Безопасность и защита
Топография, дренаж и почвенные условия
Доступность
Климатические условия, местные и другие риски
для здоровья
Растительность
Методология выбора места

Планировка территории лагеря: общие соображения

38—59

141—144

Введение
Генеральный план
Службы и инфраструктура
Модульное планирование
Экологические аспекты
Гендерные аспекты

Планировка территории лагеря: конкретная инфраструктура

60—70

145—146

Обеспечение надлежащего санитарного состояния
Водоснабжение
Дороги
Предупреждение пожаров
Административные и общинные службы

Жилье

71—87

146—148

Введение
Тип жилья
Нормы
Пластиковые листовые материалы
Палатки
Сборные жилища
Жилье для холодного климата

Приемные и транзитные лагеря

88—93

148—149

Общественные здания и общинные объекты

94—98

149

Ситуация

Рациональный выбор подходящих мест и продуманная планировка поселений беженцев с надлежащим жильем и интегрированной, отвечающей требованиям инфраструктурой исключительно важны на начальных этапах чрезвычайной ситуации, поскольку речь идет о спасении жизни и облегчении страданий людей. Расселение беженцев в чрезвычайных ситуациях возможно в форме разбросанных поселений, массового размещения в существующих жилищах или в организованных для этого лагерях. Первоначально принятые решения о месте размещения и его планировке оказывают воздействие на протяжении всего существования поселения беженцев и имеют долгосрочные последствия для защиты и оказания гуманитарной помощи.

Цели

Цель состоит в предоставлении подходящих мест и жилья для размещения беженцев в случае чрезвычайных ситуациях.

Принципы реагирования

- Следует использовать принципы долгосрочного планирования, даже если ожидается, что ситуация, связанная с беженцами, будет кратковременной.
- Решения о выборе места и планировке лагеря очень трудно изменить, поэтому, если есть сомнения, следует обратиться за технической поддержкой.
- Следует избегать высокой плотности населения в поселениях и жилищах.
- В чрезвычайной ситуации нужно избегать создания очень крупных поселений; лагерь для беженцев следует в основном рассматривать как последнее средство, если нет иного выхода.
- На всех этапах планировки и строительства поселений и жилищ следует привлекать к участию самих беженцев.
- Следует придерживаться принципа планирования снизу вверх, начиная с наименьших социальных ячеек, по возможности сохраняя традиционные социальные отношения и структуры.
- Следует разработать всеобъемлющий генеральный план, при котором центральными элементами в планировке поселения являются санитарные и прочие общие объекты, предусмотрев возможность расширения поселения.

Действия

- Следует оценить пригодность места расположения для беженцев, с тем чтобы оно непременно соответствовало основным критериям.
- Одновременно нужно оценить самые неотложные потребности в хотя бы временном жилье и обеспечить необходимые материалы, которые нельзя получить за счет местных ресурсов.
- Следует определить наиболее остро необходимые меры для улучшения планировки территории и размещения объектов и как можно быстрее осуществить их.

Введение

1. Естественным следствием предоставления убежища является предоставление места для жизни. Поскольку планировка, инфраструктура и жилье в используемом при чрезвычайной ситуации лагере для беженцев будут оказывать очень серьезное влияние на безопасность и благополучие беженцев, эти факторы должны координироваться с другими жизненно важными областями, связанными с гуманитарными действиями: общинными службами, водоснабжением, санитарией среды обитания, здравоохранением, образованием, распределением продовольствия, материально-техническим обеспечением, лесным хозяйством и охраной окружающей среды.

2. Большинство операций, связанных с беженцами, длится намного дольше, чем это первоначально предполагается, в связи с чем следует с самого начала планировать эффективные с точки зрения затрат и устойчивые инфраструктуру и жилье. Ожидаемый срок службы лагеря будет влиять на выбор места для него, планировку и на осуществление операции по оказанию помощи беженцам.

3. Роль и ответственность национальных органов власти в выборе места очевидны и имеют принципиальное значение. В равной степени необходимо как можно раньше привлечь к участию в этом самих беженцев; в идеальном случае местоположение, размер и планировка лагеря должны определяться потребностями беженцев. На практике следует стремиться сочетать удовлетворение потребностей беженцев с учетом внешних факторов, как практических, так и политических.

4. Продуманный выбор места, планировка и жилье позволяют:

- i. спасти жизнь людей и сократить затраты;
- ii. свести к минимуму необходимость принимать позднее сложные исправительные меры;
- iii. сделать коммунальные услуги, прочие службы и инфраструктуру наиболее доступными и эффективными с точки зрения затрат;
- iv. обеспечить наиболее эффективное использование земли, ресурсов и времени.

5. Расселение беженцев в случае чрезвычайной ситуации обычно подразделяется на три категории, а именно:

- i. рассредоточенное расселение;
- ii. коллективное размещение;
- iii. лагерь.

Рассредоточенное расселение

6. При таком расселении беженцы поселяются в домохозяйствах семей, уже живущих в районе, где им дается убежище. Беженцы либо живут вместе с прежними обитателями, либо устраивают временное жилье поблизости от них и пользуют-

ся теми же услугами, которые оказываются ранее обосновавшимся домохозяйствам, в плане водоснабжения, обеспечения санитарных условий, приготовления пищи и др.

7. Часто беженцев можно селить в расширенных семьях или у людей общего с ними этнического происхождения. Такое расселение возможно как в сельской местности, так и в городах. Этот вид расселения имеет следующие преимущества:

- i. быстрое осуществление;
- ii. ограниченная потребность в административной поддержке;
- iii. низкие затраты;
- iv. стимулируется опора на собственные силы и независимость;
- v. меньшее, чем у лагерей, воздействие на местную окружающую среду.

8. Одновременно для такого вида расселения характерны следующие недостатки:

- i. на семьи и общины, принимающие беженцев, может лечь чрезмерно тяжелое бремя, которое способно привести их к обнищанию;
- ii. порой нелегко отличать местное население принимающих районов от беженцев; это может породить проблемы в тех случаях, когда нужно проводить оценку численности беженцев и их регистрацию;
- iii. может оказаться труднее обеспечить защиту, чем при более высокой концентрации беженцев;
- iv. жилье и другие формы помощи могут быть необходимы не только для беженцев, но и для местного населения.

Коллективное размещение: общественные здания и общественные объекты

9. При таком размещении беженцы получают жилье в уже имеющихся объектах, например в школьных зданиях, казармах, гостиницах, спортивных залах. Такие объекты обычно находятся в городах и зачастую используются в качестве временного или транзитного жилья. Этот вид размещения обладает следующими преимуществами:

- i. в обычных условиях эти общественные здания не используются в качестве постоянного жилья, и беженцев можно разместить сразу, не ухудшая при этом жилищные условия местного населения;
- ii. такие службы, как водоснабжение и обеспечение санитарного состояния, уже действуют, хотя их может оказаться недостаточно, если велика численность беженцев;
- iii. отпадает необходимость возведения дополнительных сооружений специально для беженцев.

10. Размещение подобного рода имеет следующие недостатки:

- i. такое жилье может очень скоро оказаться переполненным;
- ii. возможна перегрузка санитарных и прочих коммунальных служб;
- iii. оборудование и помещения могут быть повреждены;
- iv. теряется возможность использовать здания по прямому назначению, что препятствует оказанию общественных услуг местному населению;
- v. нет возможности уединиться.

Лагеря

11. При таком решении проблемы размещения беженцев селят в специально обустроенных местах, где полный набор услуг, например водоснабжение, санитария и т. п., обеспечивается обычно только жителям данного лагеря.

12. Наихудшим возможным вариантом размещения беженцев являются лагеря с высокой плотностью и очень большой численностью населения. Однако это может оказаться единственным вариантом, если таково решение принимающей страны или просто из-за отсутствия альтернативных вариантов. Лагеря — обычное решение в районах, где слаба или вообще отсутствует инфраструктура или где беженцев так много, что при использовании двух других видов размещения, о которых говорилось выше, они оказались бы непосильным бременем для местных ресурсов.

13. Такой вид расселения имеет следующие преимущества:

- i. есть возможность централизованно и эффективно обслуживать многочисленный контингент;
- ii. при обеспечении некоторых услуг может быть достигнута экономия средств за счет масштабов по сравнению с более рассредоточенным расселением беженцев;
- iii. легче выявить особенности контингента беженцев и общаться с ними;
- iv. легче организовать добровольную репатриацию.

14. У такого вида размещения имеются следующие недостатки:

- i. высокая плотность размещения серьезно повышает опасность для здоровья беженцев;
- ii. велика опасность ущерба для окружающей среды в непосредственной близости от лагеря;
- iii. высокая концентрация беженцев, особенно вблизи международных границ, может повысить их уязвимость с точки зрения обеспечения защиты;
- iv. большие лагеря могут служить укрытием и базой поддержки для вооруженных групп, которым должно быть отказано в статусе беженцев. Порой нелегко отличить эти группы от обычных беженцев, вследствие чего они могут получать помощь наряду с остальными.

Организация реагирования

- ◆ Выбор места, его планировка и решение проблемы жилья оказывают огромное влияние на оказание другой помощи.
- ◆ В связи с этим данный вопрос должен рассматриваться как исключительно важный для решения проблемы в целом и нуждается в оценке и принятии соответствующих мер.
- ◆ Нужны соответствующие специалисты, требуется быстрое скоординированное планирование (и планировка) нового места поселения или улучшение условий в уже имеющемся.

Введение

15. Выбор места, его планировка и обеспечение жилья непосредственно влияют на оказание другой помощи и являются важными моментами при общей оценке проблем и потребностей и при планировании мер реагирования. Решения должны приниматься в рамках комплексного подхода и с учетом рекомендаций специалистов и мнения беженцев.

Планирование на случай непредвиденных обстоятельств

16. В идеальном случае места размещения беженцев должны выбираться, планироваться и обустриваться до прибытия беженцев. Однако зачастую масштабы, характер, время, направление потоков беженцев требуют изменения некоторых или всех аспектов предварительных планов в связи с изменением обстановки или в связи с непредвиденными событиями. Вместе с тем информация, собранная ранее в ходе процесса планирования на случай непредвиденных обстоятельств, обычно оказывается полезной.

17. Учитывая характер чрезвычайных ситуаций и тот факт, что выбор места размещения часто предопределяется практическими и политическими соображениями, незамедлительные первоочередные меры часто сводятся к приведению в порядок тех мест, где беженцы уже разместились стихийно.

Информация, необходимая для выбора и планировки места размещения

18. Следует вновь проанализировать информацию, собранную ранее в процессе планирования на случай непредвиденных обстоятельств, а также другую уже имеющуюся информацию (карты и данные), чтобы содействовать определению возможных вариантов выбора места для размещения беженцев. Необходимая для планирования информация зачастую имеется в форме карт, отчетов об обследовании местности и прочих данных и должна охватывать такие вопросы, как топография, землепользование, климат, почвы, геология, гидрология, растительный покров, инфраструктура и важнейшие природные и культурные

ресурсы. Источниками информации могут быть государственные ведомства, учебные заведения и учреждения системы ООН. Штаб-квартира УВКБ ООН через посредство своего координационного центра по использованию Географических информационных систем (ГИС) также может оказывать поддержку проведению операции, предоставляя карты, аэрофотоснимки, снимки со спутников и специальную географическую базу данных.

Специалисты и персонал

19. Могут потребоваться услуги специалистов в таких областях, как гидрология, топографическая съемка, планировка территории, техническое обеспечение (например, водоснабжение, санитария среды обитания, строительство дорог и мостов, стройматериалы и т. д.), здравоохранение, окружающая среда и, возможно, социология. Очень важно знание условий в стране как происхождения, так и убежища. Особую ценность представляют опыт работы в чрезвычайных ситуациях и гибкий подход.

20. За услугами специалистов и консультациями следует обращаться в Секцию инженерии и экологических услуг УВКБ ООН, которая даст рекомендации о направлении специалиста для координации деятельности в этом секторе. Потенциальными источниками необходимых специалистов являются государственные профильные министерства, национальные и международные НПО, архитектурные и инженерные факультеты, промышленность и профессиональные организации на местах, а также другие организации системы ООН.

21. Выбор места и планировка поселения для беженцев требуют широких консультаций со всеми лицами и организациями, которых так или иначе затрагивают планировка, обустройство и использование этого места. В надлежащих случаях могут создаваться многосекторальные группы планирования, рабочие или целевые группы, с тем чтобы лучше структурировать консультации и эффективнее изыскивать необходимую помощь. Следует стремиться к консенсусу, хотя редко удается достичь полного удовлетворения потребностей всех сторон.

Критерии выбора места

◆ В стране убежища может оказаться мало земельных ресурсов и не найтись места, удовлетворяющего всем критериям. Тем не менее, если место явно не подходит, нужно принять все меры к тому, чтобы как можно быстрее переселить беженцев на лучшее место. Чем больше проходит времени, тем сложнее становятся как проблемы, связанные с неподходящим местом, так и трудности, сопряженные с переселением.

Введение

22. В первую очередь должны учитываться социальные и культурные характеристики беженцев как важный определяющий фактор при выборе

наиболее подходящего места и типа жилья. Однако во многих случаях выбор, в силу обстоятельств, будет ограниченным и будет мало земельных участков, отвечающих даже минимальным требованиям. Когда для размещения беженцев предлагаются незаселенные участки и районы, целесообразно выяснить, почему они не используются, и установить, не окажется ли, что по той же причине — например, из-за отсутствия воды или из-за наводнений во время дождей — на них нельзя селить и беженцев.

Водоснабжение

23. Одним из предварительных условий при выборе места должна быть проведенная специалистами оценка наличия воды.

Опыт показал, что наличие достаточного количества воды в течение всего года — важнейший из критериев, и этот вопрос, как правило, является наиболее трудноразрешимым.

Нельзя выбирать площадку, исходя из предположения, что воду удастся найти просто путем бурения скважин и копки колодцев или же подвозить. Может случиться, что бурение скважин окажется невозможным или не даст воды в достаточном количестве и надлежащего качества. Нельзя выбирать такую площадку, куда воду потребует подвозить в течение длительного времени.

Размер участков для лагерей

24. Хотя в отношении минимальных площадей для лагерей беженцев имеются рекомендации, ими следует пользоваться осторожно и гибко, поскольку это лишь примерные практические ориентиры для первоначального расчета, а не точные нормы.

В идеальном случае при планировании лагеря для беженцев рекомендуется минимальная площадь 45 кв. м на одного человека (включая участок под огород) Однако фактическая площадь (без участка под огород) должна быть не менее 30 кв. м на каждого человека.

Эта площадь — 30 кв. м в пересчете на одного человека — включает и площадь, необходимую для дорог, пешеходных дорожек, учебных помещений, объектов санитарии и безопасности, противопожарных полос, помещений администрации, емкостей для хранения воды, распределительных пунктов, рынков, складов и пунктов выдачи помощи и, конечно, участков для жилья. Однако в эти 30 кв. м не включаются земельные площади для сколько-нибудь значительной сельскохозяйственной деятельности или содержания скота. Хотя занятие сельским хозяйством не является приоритетной задачей в чрезвычайных ситуациях, все же при планировке лагеря следует с самого начала выделять небольшие участки под огороды, примыкающие к участкам, выделенным семьям для жилья. Для этого требуется увеличить

площадь на человека как минимум на 15 кв. м, в связи с чем на каждого человека будет нужно не менее 45 кв. м.

25. В целом не следует создавать большие лагеря с численностью живущих свыше 20 тыс. человек.

Площадь для лагеря на 20 тыс. человек вычисляется следующим образом (включая площадь под огородами):

$$20\ 000\ \text{человек} \times 45\ \text{кв. м} = 900\ 000\ \text{кв. м} = 90\ \text{га (например, площадка } 948 \times 948\ \text{м)}$$

26. По возможности следует размещать лагеря на значительном расстоянии друг от друга. Эти расстояния зависят от целого ряда факторов: доступности, близости местного населения, водоснабжения, экологических факторов и землепользования.

27. Должна быть предусмотрена возможность расширения поселений беженцев с учетом естественного прироста их численности или прибытия новых беженцев. В случае превышения рождаемости над смертностью ежегодный прирост численности жителей может достигать до 3–4 процентов.

Землепользование и земельные права

28. В большинстве стран недостаточно земли для создания лагерей беженцев. Зачастую место для них выделяется правительством на государственных землях. Любое использование частных земель должно основываться на официальном юридическом соглашении в соответствии с законами страны.

Следует иметь в виду, что УВКБ ООН не покупает и не арендует землю для поселений беженцев.

Если в связи с этим возникает какая-либо проблема, необходимо немедленно проконсультироваться со штаб-квартирой.

29. После того как найдена возможная площадка, в процессе ее оценки следует установить землевладельца и выяснить права на эту землю. Права на землю или ее владелец почти всегда известны, хотя они могут не быть полностью документированы в официальных государственных документах или быть не вполне очевидными. Например, использование кочевниками пастбищ требует огромных площадей, которые могут внешне казаться неиспользуемыми.

30. Беженцы должны иметь исключительное право на использование территории лагеря, закрепленное путем заключения соглашения с национальными и местными (в том числе традиционными) властями. Традиционные или обычные права землепользования — весьма деликатный вопрос, и даже при наличии договоренности об использовании той или иной территории с национальным правительством местные группы могут не соглашаться даже на временное ее использо-

вание. Необходимо также уточнить права доступа и ограничения на землепользование, с тем чтобы определить права беженцев в отношении:

- i. сбора дров для топлива и леса для строительства жилья, а также корма для животных;
- ii. выпаса их скота;
- iii. занятия сельским хозяйством или другой деятельностью, связанной с получением средств к существованию.

Безопасность и защита

31. В принципе предоставление убежища не является недружественным актом принимающей страны по отношению к стране происхождения. Вместе с тем для обеспечения безопасности и защиты беженцев рекомендуется поселять их на разумном расстоянии от международных границ, а также от других потенциально опасных районов, например от расположения военных объектов.

Конвенция ОАЕ гласит: "По соображениям безопасности страны убежища должны по возможности размещать беженцев на разумном расстоянии от границы страны их происхождения"¹.

Исключения из этого правила могут делаться только в тех случаях, когда это больше отвечает интересам беженцев, например если есть хорошие перспективы скорой добровольной репатриации и если это позволяют соображения безопасности и защиты.

Топография, дренаж и почвенные условия

32. При отсутствии дефицита воды ключевым критерием часто становится дренаж. Вся территория должна находиться в незатопляемой зоне, предпочтительно на пологих склонах (2–4%). Площадки, расположенные на крутых склонах с градиентом более 10%, трудно использовать, и они обычно требуют сложного и дорогостоящего обустройства. Плоские площадки создают серьезные проблемы при отводе сточных и ливневых вод. Следует избегать участков, которые могут оказаться заболоченными или топкими в сезон дождей.

33. Если почва быстро впитывает воду, это нужно учитывать при устройстве уборных с выгребной ямой. Подпочвенный слой должен обеспечивать хорошую инфильтрацию (то есть обеспечивать абсорбцию почвой воды, но в то же время удерживать твердые отходы в выгребной яме). Следует иметь в виду, что песчаные почвы хороши с точки зрения инфильтрации, но стенки ямы в таких почвах, как правило, неустойчивы. В тех случаях, когда источником питьевой воды служат грунтовые воды, особое внимание следует уделять предотвращению их загрязнения за счет просачивания из выгребных ям уборных. Эти ямы по глубине не должны достигать уровня грунтовых

¹ Пункт 6 статьи II Конвенции ОАЕ.

вод. Зеркало водоносного слоя должно лежать как минимум на 3 м ниже поверхности земли.

34. Следует избегать чрезмерно каменистых или водонепроницаемых площадок, поскольку на них затруднено строительство как жилья, так и отхожих мест. По возможности следует выбрать место, где земля пригодна хотя бы для огородничества и мелкомасштабного сельского хозяйства.

Доступность

35. Выбранная территория должна быть легкодоступной и находиться неподалеку от источников необходимых продуктов и материалов, таких как продовольствие, топливо для приготовления пищи и стройматериалы для жилья. Желательно, чтобы недалеко от нее имелись и национальные учреждения, особенно службы здравоохранения. Дороги должны быть "всепогодными" и обеспечивать круглогодичный доступ. Короткие подъездные пути к главной дороге могут сооружаться уже во время создания лагеря. Выбор места для лагеря вблизи города может иметь преимущества, но следует иметь в виду возможные трения между местными жителями и беженцами.

Климатические условия, местные и другие риски для здоровья

36. В районах поселения беженцев не должно быть таких особо опасных для здоровья факторов окружающей среды, как малярия, онхоцеркоз (речная слепота), шистосомоз (билгарциоз) и муха цеце. Район может быть подвержен таким незаметным и/или нерегулярным рискам (о которых, однако, часто знает местное население), как наводнения или серьезное промышленное загрязнение. В пыльных местах регулярное наличие облаков пыли может способствовать респираторным заболеваниям. Временные жилища должны быть защищены от сильных ветров, но дующий каждый день легкий ветерок является преимуществом. Климатические условия должны быть приемлемыми в течение всего года, в связи с чем следует внимательно учитывать сезонные колебания: подходящее в сухой сезон место может оказаться непригодным в дождливое время. Точно так же гористая местность может быть подходящей летом, но зимой температура может падать ниже нуля. Сезонные колебания могут оказывать значительное влияние на характер и стоимость жилья, инфраструктуры, топлива для обогрева и даже на характер питания. По возможности беженцев не следует селить в месте, где климат сильно отличается от того, к которому они привыкли. Например, размещение беженцев из возвышенных мест, где нет малярии, в болотистой местности, где эта болезнь эндемична, может обернуться бедствием.

Растительность

37. Местность должна иметь хороший растительный покров (трава, кустарники, деревья).

Растительность дает тень, сокращает эрозию и образование пыли. При подготовке площадки следует принять меры к тому, чтобы по возможности не причинить вреда этой растительности и не нарушить верхний слой почвы. В случае использования тяжелых машин следует любой ценой избегать расчистки сплошь всей территории и удаления верхнего слоя почвы. Если в качестве топлива для приготовления пищи или для строительства жилья приходится использовать древесину, беженцев надо удерживать от добывания ее на территории лагеря или в непосредственной близости от него. Напротив, следует поощрять расщепленный сбор топлива и заготовку древесины, координируя их с местными органами, ведающими лесами (см. раздел, касающийся планирования и рационального использования природных ресурсов). Следует оперативно провести обследование имеющейся растительности и биомассы с учетом этих целей. Место поселения не должно находиться вблизи от охраняемых или экологически хрупких районов.

Методология выбора места

Следует достичь согласия между всеми членами осуществляющей планирование группы относительно критериев выбора места. Необходимо:

- i. определить порядок приоритетности принятых критериев;
- iii. получить надлежащие карты и другую информацию относительно топографии, дорожной сети, землепользования и источников воды;
- iv. определить, с выездами непосредственно на места, характеристики намеченной территории, выявить любые потенциальные недостатки, исключающие ее использование (например, отсутствие воды, подверженность затоплению);
- v. провести простые оценки площади каждого потенциального места, используя для этого, например, спидометр транспортного средства для определения расстояний или, если это возможно, другие методы, такие как Глобальная система определения местоположения (см. главу 11, касающуюся оценки численности и регистрации беженцев);
- vi. оценить последствия различных вариантов планировки на потенциальных местах и расположить их в порядке предпочтительности, исходя из перечня критериев.

Планировка территории лагеря: общие соображения

- ◆ Общая физическая планировка территории должна отражать децентрализованный подход, когда за основу берется община, а главное внимание уделяется семье, селению или другим социальным группам.
- ◆ При планировке территории следует использовать подход "снизу вверх", начиная с харак-

теристик и потребностей отдельных семей и с учетом, по возможности, пожеланий общины.

Введение

38. Физическая организация поселения будет серьезно влиять на здоровье и благополучие общины. Рациональная планировка облегчит также справедливое и эффективное обеспечение товарами и услугами.

Независимо от обстоятельств, самая главная цель — избежать создания лагерей с большой скученностью населения.

Генеральный план

39. В “генеральном”, или общем, плане территории должны быть показаны ее общая конфигурация, окружающая ее местность и характеристики, а также расположение по отношению к природным и другим объектам, включая населенные пункты. План должен также учитывать социальную организацию беженцев и принципы модульного планирования и охватывать следующие физические особенности.

40. Природные и другие объекты и особенности рельефа:

- i. горизонтали (горизонталями называются линии, соединяющие точки одинаковой высоты);
- ii. реки, леса, холмы, речные поймы, болота;
- iii. каменистые участки, песчаные почвы;
- iv. здания, дороги, мосты;
- v. сельскохозяйственные угодья, линии электропередачи, водопроводы.

41. Запланированные объекты:

- i. жилые зоны, зоны потенциального расширения;
- ii. дороги и тропы;
- iii. дренажная система и террасы;
- iv. план обеспечения надлежащего санитарного состояния среды обитания;
- v. план водоснабжения и распределения воды;
- vi. коммунальные сети, освещение лагеря и т. п.;
- vii. административные зоны;
- viii. учебные и медико-санитарные объекты;
- ix. распределительные пункты;
- x. центры питания;
- xi. рынки и зоны отдыха;
- xii. противопожарные полосы;
- xiii. участки для возделывания.

42. Топографическая и планиметрическая (съемка плана) съемки имеют решающее значение, поскольку служат основой для планировки территории. План или карта должны иметь метрический масштаб от 1:1000 до 1:5000, а в случае больших лагерей — 1:10 000 или больше. Топографическая

съемка отражает физические особенности ландшафта (реки, долины, горы). Планиметрическая съемка отражает объекты в пределах той или иной зоны (например, на территории лагеря).

Службы и инфраструктура

43. Ниже приводятся нормативы для служб и инфраструктуры, которые должны соблюдаться при подготовке генерального плана:

1 водоразборная колонка	на	1 общину (80–100 человек)
1 уборная	на	1 семью (6–10 человек)
1 медицинское учреждение	на	1 лагерь (20 тыс. человек)
1 центральная больница для приема больных, направленных на лечение из разных мест	на	10 лагерей (200 тыс. человек)
1 школьный блок	на	1 сектор (5 тыс. человек)
4 распределительных пункта	на	1 лагерь (20 тыс. человек)
1 рынок	на	1 лагерь (20 тыс. человек)
1 центр питания	на	1 лагерь (20 тыс. человек)
2 контейнера для мусора и отходов	на	1 общину (80–100 человек)

44. Планирование требуется в двух случаях:

- i. при реорганизации стихийно возникших лагерей;
- ii. при обустройстве новых территорий.

Нормы планирования должны быть в каждом случае одинаковыми, но методы, подход и сроки могут существенно различаться.

45. Если беженцы расселились стихийно, они, естественно, могут не захотеть переселяться. В таких случаях привлечение к планированию представителей беженцев обычно способствует достижению взаимопонимания и согласия на приоритетные изменения. Желательно как можно быстрее и четко разграничить участки, включая зоны, выделенные для служб.

Для создания нового лагеря исключительно важное значение имеет всестороннее, но в то же время быстрое планирование.

Модульное планирование

46. Планирование должно начинаться с уровня отдельной семьи беженцев. Следует начать с изучения потребностей индивидуального домохозяйства, таких как расстояние до источника воды и уборной; отношений с другими членами общи-

ны (прочими родственниками, кланом, этническими группами); традиционного характера жилья и образа жизни. Таким образом, подготовка сначала планировки места проживания общины и лишь затем изучение более широких вопросов общей планировки лагеря могут дать гораздо лучшие результаты, чем предварительная разработка полной планировки лагеря с последующей разбивкой ее на более мелкие зоны.

47. Планирование и физическая организация территории лагеря должны начинаться с наименьшего модуля, то есть семьи, а затем поэтапно переходить к более крупным единицам.

Модуль	Состав	Примерное число людей
Семья	1 семья	4–6 человек
1 община	16 семей	80 человек
1 блок	16 общин	1250 человек
1 сектор	4 блока	5 тыс. человек
1 лагерьный модуль	4 сектора	20 тыс. человек

Эти цифры являются ориентировочными и должны корректироваться с учетом фактических условий.

48. Модульное планирование не обязательно означает использование сетевой планировки для лагеря. Линейная или сетевая планировка с квадратными или прямоугольными зонами, разделенными параллельными улицами, часто использовалась ввиду ее простоты и возможности быстрого осуществления. Следует, однако, прилагать максимум усилий, чтобы избежать жесткой сетевой планировки, которая способствует высокой плотности населения в лагерях, поскольку проблемы, связанные с гигиеной среды обитания, и заболеваемость прямо пропорциональны плотности населения. Какая бы планировка ни применялась, следует учитывать природные условия территории лагеря, а также индивидуальные особенности и характер контингента беженцев.

49. Социальная организация, происхождение и структура семьи являются теми факторами, которые влияют на физическую планировку лагеря. На начальном этапе эта информация, являющаяся частью базовой проблемы и нуждающаяся в оценке, должна собираться в ходе обсуждений с беженцами и всеми теми, кто знает особенности их общества. Полное социально-экономическое обследование контингента беженцев должно проводиться, как только это позволят ресурсы, и оно будет играть важную роль в последующем планировании, особенно в плане достижения беженцами самообеспеченности и поиска долговременных решений.

Экологические аспекты

50. При возникновении чрезвычайной ситуации с самого начала при физической планировке и

планировке жилья должны учитываться экологические аспекты. Местоположение и планировка лагерей беженцев, обеспечение временного жилья и использование местных ресурсов для строительства и топлива могут оказать серьезное негативное влияние на окружающую среду. Наибольший ущерб окружающей среде может быть причинен именно на начальных этапах чрезвычайной ситуации. Экологический ущерб влечет за собой медицинские, социальные и экономические последствия для беженцев и местного населения и потому может порождать политические проблемы.

51.

Восстановление среды начинается фактически сразу при возникновении чрезвычайной ситуации, и цена ущерба, нанесенного окружающей среде, может быть значительно снижена благодаря осуществлению природоохранных мер уже в самом начале чрезвычайной ситуации.

52. Для того чтобы гарантировать благополучие беженцев и местного населения путем охраны среды их обитания, можно предпринять следующие шаги:

- i. Выбор места: следует избегать природоохраняемых зон. По мере возможности лагерь должен находиться на расстоянии дневного пешего перехода от природоохраняемых зон или заповедников.
- ii. Подготовка места: следует сохранять имеющуюся растительность и верхний слой почвы.
- iii. Плотность заселения и размер лагеря: в целом чем поселения меньше, тем лучше.
- iv. Планировка лагеря: планировка (особенно дороги) должна следовать линиям горизонталей. Это позволяет уменьшить эрозию и сохранить верхний слой почвы, а также избежать образования опасных оврагов. Планировка лагеря, обеспечивающая кустовое размещение жилья (что также способствует безопасности), содействует совместному использованию ресурсов, включая приготовление пищи, что сокращает потребление топлива.
- v. Конструкция жилищ (энергосбережение за счет изоляции): в холодном климате с продолжительной зимой, когда требуется непрерывное отопление, пассивные энергосберегающие меры (например, достаточная изоляция крыши, стен, полов) могут за длительный срок дать большую экономию топлива и расходов на отопление.
- vi. Жилье и топливо: материалы для этих двух целей часто берутся из непосредственно окружающей лагерь местности. Крайне важно с самого начала наладить систему управления и контроля в области использования местных природных ресурсов, включая древесину для стро-

ительства и отопления. Удовлетворение первоначальных потребностей в материалах для строительства жилья за счет местных ресурсов может оказаться особенно разрушительным, в связи с чем следует тщательно контролировать использование таких материалов и/или обеспечить получение материалов из какого-либо альтернативного источника.

53. Следует по возможности безотлагательно составить простой план рационального использования природных ресурсов. Ключевым моментом исходного плана являются заготовка и сбор топливной древесины и лесоматериалов. Этот вопрос нужно согласовать с государственными органами, такими как лесное ведомство. Меры контроля за сбором дров и заготовкой лесоматериалов вблизи лагеря могут включать: определение зон и даже отдельных деревьев (путем их пометки), рубка которых запрещается, за исключением сухостоя; введение программы экологического просвещения с целью с самого начала определить четкие правила заготовки топливной древесины и стимулировать бережное отношение к местным ресурсам; возложение на конкретные группы ответственности за рациональное использование и сбор природных ресурсов в определенных зонах.

54. Решение о доставке топливной древесины из расположенных вдалеке от лагеря источников (например, путем ее транспортировки), о методах доставки и необходимых объемах должно приниматься в зависимости от конкретной ситуации. Организованная доставка топливной древесины или других видов топлива, таких как керосин, может иметь неоднозначные последствия, и к ней следует прибегать с большой осторожностью. Организованная доставка **бесплатного** топлива на регулярной основе подходит лишь в определенных обстоятельствах, например в тех случаях, когда доставка топлива из других источников резко ограничена. Если дрова легко получить на месте, их бесплатная выдача из районов, не прилегающих к территории лагеря, может на практике привести к росту их потребления. Кроме того, беженцы используют местные природные ресурсы и для получения дохода, в связи с чем, если дрова для приготовления пищи будут предоставляться бесплатно, их сбор будет продолжаться, но уже для получения дохода (например, продажа дров или лесоматериалов, изготовление древесного угля и т. д.). Таким образом, чтобы не обесценить топливную древесину, ее следует выдавать, как правило, за выполнение той или иной работы.

55. Следует также изучить источник и воздействие заготовок древесины, привозимой для удовлетворения потребностей беженцев:

- i. Ведется ли ее заготовка таким образом, чтобы обеспечивалась экологическая устойчивость?
- ii. Не переносятся ли экологические проблемы всего лишь в другое место?

Следует принять меры, чтобы не допустить появления местных поставщиков-монополистов. Наконец, следует иметь в виду, что, если на начальных этапах реагирования на чрезвычайную ситуацию приходится вводить бесплатную доставку топлива, позднее изменить этот порядок будет трудно.

56. Более всеобъемлющий план рационального использования природных ресурсов в самом лагере и в непосредственной близости от него нужно составить как можно быстрее (при необходимости, в консультации со специалистами).

Такой план должен составляться на основе базового обследования состояния окружающей среды.

Всеобъемлющий план рационального использования природных ресурсов должен охватывать (помимо вышеуказанной контролируемой заготовки дров) следующие моменты: стимулирование использования экономичных печей и топливосберегающих методов приготовления пищи; поставку простых и надежных энергосберегающих приспособлений и продуктов (например, крышек для посуды, крупорушек или молотого зерна); разъяснительные программы, выявление возможностей для более рационального использования имеющихся природных ресурсов (например, сточной воды, мест совместного пользования, пространства вокруг жилья) для огородов и посадки деревьев, а также, при необходимости, лесовосстановление.

Гендерные аспекты

57. В чрезвычайных ситуациях участие людей в жизни общины может сокращаться, а демографический дисбаланс может изменять систему ценностей и жизненные принципы. Это нередко приводит к сбоям в традиционных механизмах, обеспечивающих защиту женщин и оказание им помощи. Это изменение социальных структур в общинах беженцев может привести к:

- i. росту числа женщин — глав домохозяйств;
- ii. появлению большого числа несопровождаемых детей;
- iii. нехватке мужчин;
- iv. разрушению расширенной семьи, игравшей роль социального попечителя.

58. При планировке лагеря важно учитывать потребности женщин. Может оказаться нелегко наладить контакт с женщинами, если они традиционно не входят в руководящую структуру общины. В таких случаях общинная служба распространения знаний должна иметь возможность помочь в выяснении мнений о защите и безопасности женщин.

59. Среди беженцев могут оказаться люди, которые в силу инвалидности или уязвимости иного рода не могут сами построить себе жилье. Сле-

дует принимать конкретные меры, чтобы сама община беженцев организовала помощь своим более уязвимым собратьям в строительстве жилья.

Планировка территории лагеря: конкретная инфраструктура

◆ Распространенной проблемой является заниженная оценка площади, требующейся для социальной инфраструктуры и общинных служб.

60. В начале чрезвычайной ситуации часто трудно предусмотреть все административные и общинные службы, которые могут потребоваться в будущем. Когда имеется достаточная площадь, следует выделить свободные участки для будущего расширения этих служб. Общей проблемой в лагерях с ограниченной территорией является заниженная оценка площади, требующейся для будущих потребности общины.

Обеспечение надлежащего санитарного состояния

61. Хотя зачастую выбор места определяется потребностями в водоснабжении, его планировка обычно диктуется санитарными требованиями. Высокая плотность населения в сочетании с плохими санитарными условиями — серьезная угроза здоровью и безопасности беженцев. Это часто наблюдается в тех случаях, когда лагеря создаются и функционируют без надлежащей организации и планировки. До реорганизации такого лагеря или перевода беженцев на новое место следует принять минимальные меры по обеспечению основных санитарных условий, в том числе запрещение дефекации не в отведенных для этого местах и создание общественных уборных. Следует выделить достаточную площадь для дополнительных уборных взамен отслуживших. Если избежать использования общественных уборных нельзя, надо иметь план содержания их в надлежащем состоянии, и для этой цели к ним должны иметься подъездные пути.

62. Для всех лагерей, как новых, так и реорганизованных, нужно поставить цель иметь одну уборную на семью. Безопасность и гигиена обеспечиваются в течение длительного времени только тогда, когда уборная остается под контролем одной семьи, которая следит за порядком в ней. Идеальным местом для семейной уборной является семейный участок, где ее следует разместить как можно дальше от жилья.

Водоснабжение

63. По мере возможности максимальное расстояние от любого жилья до места разбора воды не должно превышать 100 метров, то есть находиться всего в нескольких минутах ходьбы. Планировка лагеря в качестве неотъемлемой части плана организации служб должна включать водораспределительную сеть, причем эта сеть должна

состоять из подземных трубопроводов. Водопроводные трубы нужно прокладывать на глубине 40–60 см, чтобы движение транспорта и иная наземная деятельность не могли их повредить. В странах, где бывают очень низкие температуры, трубы должны прокладываться ниже глубины промерзания почвы (60–90 см). Опыт показывает, что подача воды небольшим, социально сплоченным группам численностью 80–100 человек значительно сокращает ее потери и снижает износ и разрушение кранов, водоразборных колонок и бетонных водобоев. В этом случае возле водораспределительной колонки гораздо чаще устроен хороший сток, и она содержится в гигиеничном состоянии, а сточная вода может использоваться для орошения общинных или индивидуальных огородов.

64. Использованная и сточная вода от водораспределительных колонок должна хорошо дренироваться и в конечном счете поглощаться инфильтрационными скважинами или при поливе — на огородах.

Дороги

65. Лагерь должен иметь подъездные и внутренние дороги и пешеходные дорожки, связывающие различные зоны и объекты. Подъездные дороги должны быть всепогодными, лежать выше уровня, заливаемого при дожде и наводнениях, и иметь надлежащие стоки. Если в лагере необходимо интенсивное движение транспорта, для него должны быть дороги, отделенные от пешеходных дорожек. Все сооружения, включая заборы, должны отстоять от дорог примерно на 5–7 м, чтобы обеспечивалась должная видимость для пешеходов и транспортных средств.

Предупреждение пожаров

66. Как известно, рекомендуется оставлять противопожарную полосу (зону без построек) шириной 30 м примерно через каждые 300 м застроенной зоны. В модульных лагерях противопожарные полосы должны располагаться между кварталами. Эти полосы могут быть идеальным местом для выращивания овощей или организации досуга. Если позволяет площадь, расстояние между отдельными строениями должно быть достаточно большим, чтобы разрушающиеся при пожаре постройки не задевали соседние. Поэтому расстояние между сооружениями должно быть минимум в два раза превышать общую высоту любого сооружения; если же используемые строительные материалы являются легко воспламеняющимися (солома, дранка и т. п.), то это расстояние должно в 3–4 раза превышать общую высоту. Важно также учитывать направление преобладающих ветров.

Административные и общинные службы

67. Здания для административных и общинных служб должны быть традиционного типа и по воз-

возможности иметь многоцелевую планировку, позволяющую их альтернативное использование. Например, здания, построенные для решения экстренных задач в начале чрезвычайной ситуации, могли бы позже использоваться под школы или другие общинные службы. В приведенном ниже перечне указываются наиболее часто требуемые административные и общинные службы; разбивка является ориентировочной, поскольку важность максимальной децентрализации уже подчеркивалась. Независимо от того, централизованные они или децентрализованные, административные и прочие службы должны размещаться и обозначаться так, чтобы они были доступными и для женщин, и для мужчин.

68. К централизованным службам и объектам могут относиться:

- i. административное управление лагеря;
- ii. управления по координации медико-санитарной службы, программ питания, водоснабжения, образования и т. д.;
- iii. складирование и хранение;
- iv. зона первоначальной регистрации/медицинского обследования;
- v. поисковая служба;
- vi. центр лечебного питания (при необходимости).

69. К службам и объектам, которые могут быть децентрализованы, относятся:

- i. зоны для купания и стирки;
- ii. дополнительные центры питания (при необходимости);
- iii. учебные заведения и объекты;
- iv. специализированные интернаты (например, для инвалидов и несопровождаемых детей, при необходимости);
- v. зоны отдыха;
- vi. центры распределения товаров.

70. Расположение централизованных служб зависит от конкретной ситуации, и особенно от имеющейся площади. При наличии достаточной площади может оказаться целесообразным разместить централизованные службы в центре лагеря. Если же площади недостаточно, то, возможно, лучше размещать централизованные службы у входа в лагерь. В частности, в этом случае грузовым автомобилям, доставляющим товары и материалы, не придется ехать через густонаселенный лагерь и удастся избежать связанных с этим пыли, шума и опасности для пешеходов. Если нельзя избежать создания в той или иной форме закрытого лагеря, то, по крайней мере, централизованные административные службы, возможно, удастся расположить поблизости от входа. По соображениям безопасности складские помещения должны всегда располагаться вблизи помещения администрации.

Жилье

- ◆ Жилье беженца должно обеспечивать защиту от непогоды, пространство для проживания и хранения имущества, достаточное уединение и эмоциональную безопасность.
- ◆ При необходимости следует обеспечить беженцев одеялами и одеждой.
- ◆ Жилье должно соответствовать культурным и социальным традициям и привычкам беженцев. Для жилья лучше всего использовать подходящие для этого местные материалы, если таковые имеются.
- ◆ Жилье должно быть подходящим для всех времен года.
- ◆ За исключением — в определенных обстоятельствах — палаток, сборные жилища или специальные бытовки в условиях чрезвычайных ситуаций оказались на практике неудачным вариантом либо из-за их стоимости, либо по культурным причинам.
- ◆ По мере возможности беженцы должны строить себе жилье сами при необходимой организационной и материальной поддержке.

Введение

71. Жилье должно обеспечивать как минимум защиту от непогоды, пространство для проживания и хранения имущества, достаточное уединение и эмоциональную безопасность. Жилье является одним из важнейших элементов, определяющих бытовые условия в целом, и зачастую составляет самую крупную статью единовременных расходов. Хотя в принципе потребность в жилье в большинстве чрезвычайных ситуаций одинакова, такие факторы, как характер нужного жилья, используемые материалы и конструкция, кто должен строить жилье и как долго ему предстоит служить, в каждой ситуации существенно отличаются.

72. В условиях холодного климата и там, где в течение дня бывают резкие перепады температур, отсутствие адекватного жилья и одежды может серьезно сказаться на здоровье и питании людей.

Таким образом, помимо жилья одной из приоритетных задач является обеспечение беженцев достаточным количеством одеял, соответствующей одеждой и обогревательными приборами.

73. Прежде всего требуется оценка адекватности того жилья, которое удалось устроить для себя в чрезвычайной ситуации самим беженцам, и удовлетворить неотложные потребности, предоставив им простейшие местные материалы.

Ключевым элементом создания приемлемого жилья является обеспечение крыши над головой.

Если нельзя предоставить все необходимые материалы для возведения жилища, прежде всего

нужно обеспечить адекватные материалы для крыши, поскольку стены можно, как правило, возводить из глины или других материалов, имеющих на территории лагеря или в данном районе.

74. По мере возможности беженцы должны строить (или помогать строить) себе жильё сами при необходимой организационной и материальной поддержке. В этом случае жилища будут больше отвечать их специфическим потребностям, что ослабит у них чувство зависимости и может существенно сократить затраты.

Тип жилья

75. Всегда следует отдавать предпочтение индивидуальному семейному жилищу перед коллективным размещением, поскольку оно обеспечивает необходимую степень уединения, психологическую комфортность, эмоциональную безопасность и территориальную ячейку, дающую надежду на безопасность в будущем. Оно обеспечивает безопасность людей и сохранность имущества и помогает воссоединению семей.

76. Потребность в жилье в чрезвычайных ситуациях лучше всего удовлетворяется при использовании тех же материалов или типа жилищ, которые привычны для беженцев или местного населения. Строительные материалы для жилья следует доставлять в страну только в том случае, если на месте нельзя в нужные сроки достать требуемые материалы в достаточном количестве. Предпочтение нужно отдавать простейшим конструкциям и трудоемким методам строительства. Используемые материалы не должны наносить ущерб окружающей среде, и собирать их следует таким образом, чтобы не нарушалась ее устойчивость.

Нормы

77. На начальной стадии чрезвычайной ситуации должна ставиться цель обеспечить беженцев достаточным количеством материалов, чтобы они могли построить жильё, отвечающее хотя бы минимальным нормам полезной площади, которые в чрезвычайных ситуациях составляют:

- i. минимум 3,5 кв. м. на человека в тропическом и теплом климате, исключая площадь для приготовления пищи или кухню (считается, что приготовление пищи производится вне жилья);
- ii. 4,5–5,5 кв. м в холодном климате или в городских условиях, включая место для приготовления пищи и умывания.

78. Планировка жилья должна по возможности позволять жильцам вносить изменения с учетом их индивидуальных потребностей. В холодном климате люди, в частности дети и престарелые, могут оставаться дома круглосуточно, в связи с чем требуется больше площади.

Пластиковые покрытия

79. Поставка пластиковых покрытий стала важнейшим компонентом сооружения жилья во мно-

гих операциях по оказанию неотложной помощи. В городских районах крыши могут ремонтироваться с помощью специальных особо прочных пластиковых пленок, не пропускающих ультрафиолетовые лучи. Окна можно ремонтировать с использованием прозрачных армированных панелей. Палатки и временное жильё могут покрываться прочным тканым пластиковым брезентом с высокой отражательной способностью по отношению к ультрафиолетовым лучам.

80. Изготовление деревянных несущих конструкций и каркасов для жилья из материалов, добытых в близлежащих лесах, может нанести значительный ущерб окружающей среде. В связи с этим важно всегда поставлять материалы для каркасов (выдерживающие пластиковые покрытия). Эти каркасные материалы должны производиться на устойчивой, возобновляемой основе. Идеальным материалом является бамбук, если таковой имеется. Стандартные спецификации для пластиковых листовых материалов приводятся в приложении 1 к главе 18, касающейся снабжения и транспорта.

Палатки

81. Палатки могут оказаться удобным и приемлемым жильем, например в тех случаях, когда местных материалов либо нет, либо они имеются сезонно, а также для беженцев, которые вели кочевой образ жизни. Долговечность палатки — а она может достигать 2–3 лет — зависит от климата и от того, как ее содержат жильцы. При использовании палаток жильцов следует обеспечивать материалами для их ремонта. Группа палаток может также служить для временного размещения беженцев, пока не будет построено более пригодное жильё. Стандартные спецификации для палаток приводятся в приложении 1 к главе 18, касающейся снабжения и транспорта.

82. Над палатками должен быть навес, дающий тень и защищающий палатку сверху. Палатка должна иметь высоту, позволяющую человеку стоять в полный рост на всей ее площади. Палатки трудно обогреть, поскольку изоляционные свойства брезентовых стенок и крыши недостаточны для предотвращения потери тепла. Однако можно неплохо обогреть качественную палатку с хорошей теплоизоляцией, если печка в ней дает достаточно тепла. Для такой печки постоянно требуется топливо (обычно дрова или керосин), чтобы поддерживать комфортную температуру. Расходы на топливо могут быть высокими. В связи с этим палатки не подходят для холодного климата, но, если нет выбора, они могут спасти жизнь беженцев и использоваться временно, пока не будет построено более пригодное жильё.

Сборные жилища

83. Ни сборные жилища, ни специально разработанные для чрезвычайных ситуаций домики не

оказались эффективными в крупномасштабных чрезвычайных ситуациях. Это объясняется следующими причинами:

- i. высокие удельные затраты;
- ii. большие сроки доставки;
- iii. длительные сроки изготовления;
- iv. транспортные проблемы, включая транспортные расходы;
- v. отсутствие гибкости.

Обычно, пока такие жилища доставляются в лагерь, приходится обеспечивать временное расселение беженцев.

Жилье для холодного климата

84. Климатические условия, для которых характерны длительные дождливые и снежные периоды (от 3 до 5 месяцев), вынуждают людей в основном находиться в домах. В обогреваемых закрытых помещениях нуждаются, в частности, наиболее уязвимые лица, такие как престарелые, маленькие дети, больные и инвалиды.

85. Жилье, способное выдерживать холода, должно отвечать многим требованиям; его сложно и дорого строить. При этом необходимо учитывать следующие моменты:

- i. защита стен, крыш, дверей и окон от ветра;
- ii. потребность в изолированных закрытых помещениях с простыми перегородками;
- iii. печи для обогрева;
- iv. прочность конструкций (чтобы выдерживать снежную и ветровую нагрузку);
- v. защищенные и обогреваемые кухни и помещения санитарно-гигиенического назначения.

86. Чтобы помочь людям в чрезвычайной ситуации выдерживать холодную погоду, нужно прежде всего решать следующие основные задачи:

i. Выживание каждого человека

Крайне важно защитить человеческий организм от потери тепла. Необходимо, чтобы человек мог сохранять тепло, в частности во время сна, укрывшись одеялом или в спальном мешке, иметь соответствующую одежду и обувь, а также питаться высококалорийной пищей.

ii. Жилая площадь

Очень важно, чтобы жилая площадь была отгорожена и в нее не проникал холодный воздух. Это можно сделать путем изоляции комнаты с помощью пластиковых листовых материалов и клейкой изоляционной ленты. Окна и двери должны покрываться прозрачной пластиковой пленкой, прикрепляемой к оконным рамам и дверным косякам. Большие комнаты следует разгораживать пластиковой пленкой или одеялами. При строительстве новых сооружений следует предусмотреть в них помещения с теплоизоляцией. Стены, потолки и

полы в жилом помещении должны быть изолированы от проникновения холодного воздуха и как можно лучше сохранять тепло.

iii. Отопление

Поддержание в помещении комфортной температуры (15–19°) в значительной степени зависит от внешней температуры, типа конструкции, качества изоляции, ориентации здания и от типа и мощности печи. В зависимости от этих условий печь мощностью 5–7 кВт в самых холодных районах может обогревать от 40 до 70 кв. м. Обычно печь для отопления служит также для приготовления пищи и выпечки хлеба.

87. По соображениям безопасности рекомендуется использовать конвекционные, а не отражательные печи. Эффективность топлива крайне важна, поскольку на месте его может не быть, а его доставка может вызывать серьезные материально-технические проблемы. Если на начальном этапе упустить из виду необходимость обеспечить регулярное снабжение топливом, это может привести к серьезным отрицательным последствиям для окружающей среды.

Приемные и транзитные лагеря

88. Приемные и транзитные лагеря используются в тех случаях, когда необходимо обеспечить беженцам временное размещение. Такие лагеря на ранней стадии чрезвычайной ситуации могут оказаться необходимыми для временного размещения беженцев до тех пор, пока их не переведут в подходящий, безопасный и более долговременный лагерь, или же в конце операции – в качестве сборного пункта перед репатриацией. Таким образом, приемные и транзитные лагеря обычно являются либо промежуточными, либо краткосрочными пунктами размещения беженцев.

89. Независимо от того, используется ли транзитный лагерь в качестве временного места размещения или как элемент операции по репатриации, он должен быть рассчитан на кратковременное пребывание (2–5 дней) с учетом высокой текучести обитателей.

90. Требуемая вместимость транзитного лагеря зависит главным образом от того, сколько людей будет проходить через этот лагерь и за какое время. А это, в свою очередь, зависит от возможностей для приема и реинтеграции беженцев в пункте назначения, а также от предполагаемой продолжительности всей операции.

91. При выборе места для транзитного лагеря нужно исходить из следующих основных критериев:

- i. доступность (дорога, порт, аэропорт);
- ii. наличие воды;
- iii. хороший сток (минимальный уклон 2%);
- iv. условия для обеспечения приемлемого санитарного состояния.

92. Транзитный лагерь должен быть строго функциональным и отвечать значительно более жестким строительным требованиям, чем обычные лагеря беженцев. Текущее техобслуживание должно полностью обеспечивать руководство лагеря. В частности, уборка и дезинфекция жилых помещений и мест санитарного назначения должны выполняться на регулярной и постоянной основе. Следует предоставлять людям готовую пищу и запретить готовить ее самим беженцам. В связи с этим транзитные лагеря должны иметь кухню, пункт раздачи горячей пищи и столовую. Учитывая краткосрочность пребывания в таком лагере, на одного человека требуется, как минимум, 3 кв. м жилой площади.

93. При создании транзитных лагерей должны соблюдаться следующие нормы:

Расселение: в бараки, длинные дома (открытой планировки или разгороженные на помещения для группы или семьи из 5 человек), в холодном климате — отапливаемые. Например, в палатке площадью 85 кв. м можно поселить от 14 до 25 человек;

- ii. Санитарные условия: 20 человек на одну уборную, 50 человек на один душ. Требуется регулярная и интенсивная уборка.
- iii. Водоснабжение: абсолютный минимум — 7 литров на человека в день плюс вода, необходимая для кухонь, уборки и обеспечения санитарии.
- iv. Приготовление пищи: примерно 100 кв. м на 500 человек.
- v. Хранение имущества: 150–200 кв. м на 1 тыс. человек.
- vi. Система оповещения по радио.
- vii. Освещение.
- viii. Зоны прибытия и зоны отъезда, которые отделяются от жилых зон.
- ix. Административные помещения и жильё для сотрудников.
- x. Один медико-санитарный пункт.
- xi. Ограждение для обеспечения безопасности (в зависимости от обстоятельств).

Общественные здания и общинные объекты

- ◆ **Общественные здания должны использоваться только для кратковременного размещения беженцев, пока не будет обеспечено более пригодное жильё.**

- ◆ **С самого начала следует обеспечить интенсивное техобслуживание и содержание в порядке инфраструктуры и коммунального хозяйства.**

- ◆ **Следует применять нормы УВКБ ООН в отношении жилья.**

94. Иногда для жилья вначале используются общественные здания, такие как школы. К этому особенно часто прибегают во время холодов, когда нужно очень быстро дать людям пристанище.

95. По возможности, такое размещение в общественных зданиях должно быть лишь временной мерой. Обслуживающая такие здания инфраструктура (водоснабжение, электричество, санитория) при массовом использовании очень быстро дойдет до такого состояния, что условия жизни в них могут стать опасными для здоровья. Используемые в этих целях здания быстро приходят в негодность, главным образом потому, что они не рассчитаны на столь большое число жильцов, а также вследствие нехватки необходимой инфраструктуры и коммунальных услуг. Кроме того, ухудшению состояния таких зданий способствует безответственное отношение жильцов к помещениям, где их размещают.

96. Кроме того, в этом случае здание используется не по прямому назначению, что влечет за собой различные социальные и экономические последствия (поскольку эти здания могли бы использоваться, например, под школы, санатории, рабочие и студенческие общежития, спортивные залы и гостиницы). Поэтому и местные органы власти, и правительства стран неохотно идут на использование общественных зданий под жильё в гуманитарных целях.

97. Чтобы обеспечить здоровую среду обитания, особенно важно наладить регулярное эксплуатационное обслуживание и профилактический ремонт общественных зданий. Невнимание с самого начала к техобслуживанию зданий может привести к серьезным последствиям для здоровья беженцев и к экономическим последствиям — для принимающего правительства.

98. Следует соблюдать установленные УВКБ ООН минимальные нормы жилья, составляющие примерно 3,5–5,5 кв. м на человека, а также нормы санитарного обеспечения (максимум 20 человек на один туалет или уборную). Общественные здания, такие как школы, не приспособлены для того, чтобы удовлетворять санитарные потребности большого числа жильцов, в том числе потребности в туалетах, а также для поддержания их личной гигиены, включая стирку и мытье посуды.

13

Распределение товаров



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Общий обзор	1	153
Когда начинать распределение	2	153
Выбор системы распределения товаров	3—5	153
Компоненты распределительных систем	6—18	154—155
Общие соображения		
Участие беженцев		
Факторы материально-технического снабжения		
Организационные аспекты		
Роль женщин-беженцев	19—24	155
Политика УВКБ ООН		
Сферы участия женщин		
Контроль	25	155
Основные справочные материалы		155
Таблица		
Таблица 1. Товарораспределительные системы		153

Ситуация

Чрезвычайные ситуации характеризует неотложная необходимость распределения таких требующихся для поддержания жизни товаров, как продукты питания, материалы для строительства жилья, приспособления для приготовления пищи и топливо. Справедливое распределение товаров зачастую проблематично, и группы и отдельные лица из числа беженцев могут использовать неразбериху, вызванную чрезвычайной ситуацией, чтобы нечестным путем добиться контроля над распределяемыми ресурсами.

Цели

Обеспечение семей беженцев необходимыми для поддержания жизни товарами на справедливой основе и в соответствии с установленными нормами, критериями отбора и приоритетами.

Принципы реагирования

- Структура распределительной системы должна основываться на знании всех особенностей социальной организации беженцев.
- Беженцев следует постоянно держать в курсе структуры распределительной системы, графика выдач и количества распределяемых товаров.
- Все группы беженцев должны соответствующим образом участвовать в создании и функционировании распределительной системы. Особое внимание следует уделять привлечению женщин.
- Семья как основная ячейка общества играет ключевую роль в удовлетворении основных потребностей человека, поэтому распределение товаров должно быть нацелено на семью как единицу.
- Выдача товаров должна быть регулярной, в известные заранее сроки. Нерегулярность выдачи усиливает стремление беженцев действовать в обход системы распределения.

Действия

- Использовать структуры общинных служб (или при необходимости создавать новые), для того чтобы советоваться с беженцами в отношении порядка функционирования системы распределения товаров.
- Выбрать и привести в действие определенную систему распределения товаров.
- Создать систему, посредством которой до сведения основной массы беженцев будет регулярно доводиться информация о порядке выдачи товаров.
- По возможности разрешить беженцам самим контролировать обеспечение справедливого характера распределительной системы.

Введение

- ◆ В процессе распределения контроль над тем или иным товаром передается намеченному бенефициару. Распределение должно быть справедливым, а товары следует распределять в соответствии с определенными нормами, критериями выбора и приоритетами.
- ◆ Распределение следует контролировать, с тем чтобы обеспечить его справедливость и охват уязвимых групп.
- ◆ Тем не менее, какой бы рациональной ни была распределительная система, она не сможет функционировать на справедливой основе без поддержки самих беженцев.
- ◆ Распределительные системы УВКБ ООН должны обеспечивать материальную помощь семьям и через семьи.

1. Принципы, излагаемые в данной главе, применяются к распределению как продовольственных, так и непродовольственных товаров, хотя нередко продовольствие составляет основную часть распределяемых товаров. В данной главе содержатся краткие инструкции по этому вопросу. Тем, кому предстоит создать систему распределения товаров и осуществлять распределение, следует ознакомиться со справочником "Commodity Distribution: A Practical Guide for Field Staff" ("Распределение товаров: практическое руководство для сотрудников на местах", см. основные справочные материалы в конце главы).

Когда начинать распределение

2. Обычно в планировании распределения присутствует элемент неопределенности. В идеальном случае к распределению товаров следует

приступать лишь после осуществления полной оценки потребностей, когда точно известна численность бенефициаров. Однако на практике почти во всех чрезвычайных программах распределение приходится начинать до создания этих идеальных условий. Желательно приступать к распределению, когда уже заложена хотя бы минимальная основа, на которую можно опереться, и разработан план последующего совершенствования системы распределения.

Выбор системы распределения товаров

3. Необходимо определить два основных момента:
 - i. какую долю ответственности следует возложить на самих беженцев; и
 - ii. какие имеются ресурсы для создания и эксплуатации системы (включая время, место, опытный персонал, а также финансовые ресурсы) (см. таблицу 1).
4. Существуют три основных вида распределительных систем (см. таблицу 1). Следует учитывать, что главой семьи может быть как женщина, так и мужчина.

Распределительные системы можно классифицировать в зависимости от того, кто получает товары.

5. Вероятно, на начальных стадиях чрезвычайной ситуации какое-то время не будет возможности провести регистрацию или выдать продовольственные карточки. Однако эффективное распределение товаров возможно и без продовольственных карточек.

Таблица 1. Товарораспределительные системы

Через лидеров группы	Через группы глав семей	Через отдельных глав семей
Описание системы		
Товары большими партиями выдаются представителю крупной группы бенефициаров, который затем распределяет их в группе.	Все товары для группы семей выдаются представителю группы. Группа обычно состоит примерно из 20 глав семей. Затем представители сразу же перераспределяют товары между отдельными главами семей.	Товары выдаются непосредственно каждому главе семьи.
Типы ситуаций, в которых применяются эти системы		
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Начальная стадия чрезвычайной ситуации ◆ Массовый приток беженцев ◆ Отсутствие официальной регистрации ◆ Большая численность беженцев 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Численность беженцев сравнительно стабильна и/или имеются продовольственные карточки. ◆ Бенефициары живут в лагерях. ◆ Группа населения сравнительно однородна. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Численность беженцев сравнительно стабильна и/или имеются продовольственные карточки. ◆ Бенефициары живут в лагерях, поселениях или среди местного населения.
<p style="text-align: right;">➤➤➤➤➤ Объем необходимых ресурсов увеличивается ➤➤➤➤➤</p> <p style="text-align: left;">◀◀◀◀◀ Степень осуществляемого самими беженцами регулирования увеличивается ◀◀◀◀◀</p>		

Компоненты распределительных систем

Общие соображения

6. Идеальная распределительная система должна быть надежной и доступной для тех, кому она предназначена.

□ Надежность. Распределение должно быть организовано таким образом, чтобы обеспечить надежность системы в отношении всех, кто ею пользуется. Особое внимание следует уделять женщинам и уязвимым категориям лиц.

□ Доступность. Распределительные пункты должны располагаться вблизи мест проживания людей, так чтобы они были доступны для конкретных групп населения. График распределения должен быть удобен для бенефициаров.

7. Беженцы могут сами обеспечить наиболее эффективный контроль за функционированием системы распределения. Для этого они должны располагать сведениями о том, какие именно товары распределяются и в каких количествах, а также о порядке и графике распределения.

Нужно ввести в действие систему, позволяющую постоянно информировать о беженцев о количестве, характере или способе раздач.

8. На ранних стадиях новой операции, особенно в случае крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, эффективный контроль над распределением может оказаться невозможным. Однако с самого начала каждое проводимое мероприятие должно способствовать постепенному установлению контроля со стороны УВКБ ООН. Например, снабжение пластиковым листовым материалом, палатками и прочими материалами для укрытия имеет очень важное значение, поскольку при этом снижается мобильность беженцев. После их выдачи беженцы могут осесть в данном месте, и тогда будет легче организовать распределение товаров и оказание прочих услуг.

Участие беженцев

9. Следует обеспечить должную информированность беженцев (как женщин, так и мужчин). Они должны знать, что именно они получают, в каком количестве, когда и каким образом. Они должны получать эти сведения напрямую, а не через своих лидеров.

Беженцы должны иметь возможность лично наблюдать за процессом распределения, поскольку они могут наиболее эффективно его контролировать.

Следует принять меры к тому, чтобы беженцы участвовали в процессе распределения на всех уровнях. Тем не менее не следует забывать об опасности, которая связана с участием в этом процессе

лидеров, не представляющих большинство беженцев (см. главу 7 о координации и организации на уровне лагеря).

10. Нерегулярность выдачи товаров подрывает доверие со стороны бенефициаров и усиливает их стремление действовать в обход системы распределения.

Факторы материально-технического снабжения

11. Распределительная система в лагерях должна давать бенефициарам возможность регулярно, раз в месяц, получать паек вблизи от места проживания (не более 5 км). В случае проживания отдельных групп в отдаленных беженцы не должны быть вынуждены проходить более 5-10 км, чтобы добраться до распределительных пунктов.

12. Что касается распределения продовольствия, то, как правило, предпочтительно выдавать нерасфасованные сухие, не подвергавшиеся обработке продукты. Следует избегать приготовления пищи в больших количествах для последующей раздачи в качестве общего рациона (см. главу 15 о продовольствии и питании).

Организационные аспекты

13. В распределении товаров в рамках гуманитарной помощи участвуют несколько организаций и многие лица, например правительства, МПП и НПО. Следует создать координирующие структуры, включая регулярные совещания всех заинтересованных сторон. Периодичность этих совещаний зависит от конкретной ситуации. На начальной стадии чрезвычайной ситуации, возможно, потребуется проводить совещания ежедневно. По мере нормализации обстановки можно увеличить интервал между совещаниями до одного месяца.

14. Важно понимать роль и ответственность основных сторон, участвующих в различных стадиях распределения товаров. В случае распределения продовольствия его особенности и требования, предъявляемые к отчетности, устанавливаются в трехстороннем соглашении между УВКБ ООН, МПП и партнером-исполнителем. Роли, которые, соответственно, УВКБ ООН и МПП играют в сфере продовольственной помощи, определяются в их меморандуме о взаимопонимании (дополнение 3). Дополнительная информация о распределении продовольствия и о роли МПП содержится в главе 15, в которой речь идет о продовольствии и питании.

15. Целью распределения является обеспечение семьи как основной ячейки общества. Это относится как к продовольственным, так и к непродовольственным товарам. Оказание помощи семьям и через семьи является основной функцией распределительной системы и в то же время укрепляет семью как ячейку. Тем не менее это не означает, что паек выдается непосредственно каж-

дой семье. В некоторых ситуациях распределение может эффективнее осуществляться через группы семей или через другие общинные структуры.

16. Следует избегать натуральной оплаты труда работников, занятых в распределительной системе. Такая форма оплаты затрудняет осуществление контроля, а в периоды нехватки товаров уязвимые категории лиц могут оказаться лишенными товаров, поскольку часть товаров пойдет на оплату труда таких работников.

17. В лагерях необходимо создать не менее одного распределительного пункта на каждые 20 тыс. беженцев.

18. В распределительной системе следует планировать наличие как минимум двух работников на 1 тыс. бенефициаров.

Роль женщин-беженцев

Политика УВКБ ООН

19. Политика УВКБ ООН заключается в том, чтобы обеспечить максимально возможное участие женщин-беженцев во всех аспектах распределения. Чтобы определить характер такого участия, необходимо посоветоваться с беженцами, как женщинами, так и мужчинами, и тщательно оценить все потребности и обязанности женщин-беженцев и их семей. Если эти факторы не будут надлежащим образом приняты во внимание, это может иметь отрицательные последствия, выходящие далеко за рамки самой распределительной системы.

20. В значительном большинстве общин беженцев справедливости распределения наилучшим образом способствует соответствующее представительство мужчин и женщин. Все же обычно именно женщины, и в особенности одинокие женщины — главы домашних хозяйств, либо недостаточно представлены, либо исключены из участия в распределительной системе.

Сферы участия женщин

21. Женщины-беженцы могут принимать участие в трех сферах:

- ❑ в процессах принятия решений и в осуществлении контроля;
- ❑ непосредственно в распределении (женщины осуществляют надзор и/или раздают товары); и
- ❑ в комплектации набора товаров (если товары предназначены для женщин, а не для мужчин).

22. Женщины должны непосредственно участвовать в процессе принятия решений и в осуществлении контроля, включая участие в планировании структуры системы распределения и определение степени собственного участия в ее функционировании. Женщины должны входить в состав комитетов по распределению товаров или продовольственных комитетов.

23. Женщины должны выбирать представитель, которые будут непосредственно участвовать в распределении. Объем и характер этого участия зависят от факторов, присущих конкретной ситуации.

24. Если сами женщины считают, что наиболее эффективным способом обеспечения того, чтобы им доставалась причитающаяся им доля и чтобы они могли контролировать ее использование, является непосредственное получение продовольственных и непродовольственных товаров для их домашнего хозяйства или, по меньшей мере, присутствие при их раздаче (независимо от того, являются ли они главой домашнего хозяйства), необходимо гарантировать им такой порядок.

Контроль

25. Организация контроля за распределительной системой является важной управленческой функцией УВКБ ООН. Общие принципы контроля излагаются в главе 8, касающейся механизмов осуществления. Контроль за распределением включает наблюдение за фактическим распределением того или иного товара и проведение выборочных проверок в лагерях в дни распределения товаров. Подробнее о контроле за распределительными системами говорится в главе 15, касающейся продовольствия и питания, а также в справочнике "Commodity Distribution: A Practical Guide for Field Staff" (Распределение товаров: практическое руководство для сотрудников на местах).

Основные справочные материалы

Commodity Distribution: A Practical Guide for Field Staff, UNHCR, Geneva, 1997.

Memorandum of Understanding on the Joint Working Arrangements for Refugee, Returnee and Displaced Persons Feeding Operations, UNHCR, Geneva, 1997.

Model Tripartite Agreement: UNHCR, WFP and the Implementing Partner, WFP/UNHCR, March 1998.

UNHCR Training Videos: *Under Watchful Eyes*, UNHCR, 1995 — *Sorting it Out*, UNHCR, 1993.

14

Здоровье



■ СОДЕРЖАНИЕ

Пункты

Стр.

Общий обзор

Введение

1—3

160

Оценка состояния здоровья, планирование, контроль и надзор

4—25

160—164

Первоначальная оценка

Контроль и надзор: система медико-санитарной информации

Смертность

Заболеваемость

Основные программы в области здравоохранения

26—72

165—172

Лечение

Иммунизация

Борьба с инфекционными заболеваниями

Репродуктивное здоровье

Борьба с туберкулезом

Психическое здоровье

Наращивание потенциала

Медицинское снабжение

Лабораторные службы

Организация охраны здоровья беженцев

73—88

172—174

Введение

Здравоохранение на уровне общины

Центр здоровья

Направление в центральные или специализированные больницы

Людские ресурсы и координация

89—115

174—177

Беженцы

Кадровые потребности

Национальные органы здравоохранения

Координатор УВКБ ООН по вопросам здравоохранения

Прочий специализированный персонал

Роль ООН и специализированных учреждений

Роль НПО

Организация реагирования

Основные справочные материалы

177

Приложения

Приложение 1. Система медико-санитарной информации

178—185

Приложение 2. Возможная организация служб здравоохранения в условиях крупномасштабной чрезвычайной ситуации

186

Рисунки и таблицы

Рис. 1. Вероятная относительная эффективность медико-санитарных мер

160

Рис. 2. Оценка и принимаемые меры

162

Таблица 1. Контрольные значения общего коэффициента смертности

164

Таблица 2. Распространенные заболевания

168

Ситуация

Как показывает опыт, следствием чрезвычайных ситуаций являются несоразмерные потери человеческих жизней (высокая смертность) и повышенная распространенность заболеваний (высокая заболеваемость). Основными причинами высоких смертности и заболеваемости являются корь, желудочно-кишечные заболевания (включая холеру), острые респираторные инфекции (пневмония), недостаточность питания и малярия. К факторам, которые повышают риск заболевания и на которые следует обращать внимание в чрезвычайных ситуациях, относятся незнакомая среда обитания, бедность, отсутствие безопасности, скученность, недостаточное количество и неудовлетворительное качество воды, низкий уровень санитарии среды обитания, неудовлетворительное качество жилья и нехватка продовольствия.

Цели

- Содействовать обеспечению наивысшего достижимого уровня физического и психического здоровья¹ и предотвращать избыточную смертность и заболеваемость.

Принципы реагирования

- Первоочередное внимание следует уделять стратегии первичной медико-санитарной помощи (ПМСП), направленной на жизненно важные секторы: водоснабжение, продовольствие, санитария, жилье и планировка расселения. Кроме того, следует создавать профилактические и базовые лечебные службы. Эти меры в большей степени, чем индивидуальное лечение, способны повлиять на состояние здоровья большинства беженцев.
- Необходимо участие самих беженцев в развитии и функционировании служб здравоохранения.
- Услуги беженцам должны оказываться на уровне, соответствующем уровню обслуживания граждан принимающей страны, то есть должен обеспечиваться *паритет*.
- Программа в области здравоохранения также должна быть *устойчивой*. Иногда лучше не приступать к деятельности, которую нельзя будет продолжать, чем прекратить поддержку, которую как партнеры-исполнители, так и бенефициары принимают как должное.
- Качество услуг здравоохранения должно гарантировать, что программы, поставщики услуг и учреждения соблюдают права больных и принятые на национальном и международном уровнях нормы в области охраны здоровья и принципы врачебной этики.
- Многие страны не располагают людскими и материальными ресурсами, достаточными для того, чтобы должным образом реагировать на исключительные запросы, порождаемые чрезвычайной ситуацией. Следует мобилизовать усилия опытных национальных и международных НПО для принятия неотложных мер по спасению жизни людей. Необходимым условием этого является оперативное взаимодействие с национальным министерством здравоохранения.
- Службы здравоохранения во время чрезвычайных ситуаций должны учитывать особую уязвимость детей в возрасте до пяти лет. Первоочередное внимание следует уделять иммунизации, программам обеспечения продовольствием, пероральной регидратационной терапии, профилактике с помощью витамина А, базовым лечебным процедурам и охране здоровья семьи.
- Службы здравоохранения должны также учитывать особые потребности женщин, так как от них в основном зависит оказание первичной медико-санитарной помощи и в то же время на них приходится несоразмерно большая доля страданий и тягот.
- Следует назначить координатора УВКБ ООН по вопросам здравоохранения, в обязанности которого входило бы осуществление программы охраны здоровья и обеспечение, в тесном взаимодействии с национальными органами здравоохранения и прочими организациями, соблюдения принятых на национальном и международном уровнях норм и применения наилучшей практики.

Действия

- Оценить состояние здоровья и питания контингента беженцев и выявить критические для здоровья факторы риска в условиях среды их обитания.
- Установить первоочередные потребности, определить меры, необходимые для их удовлетворения, и рассчитать, какие понадобятся людские, материальные и финансовые ресурсы для осуществления этих мер.

¹ Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, 1996 год, статья 12.

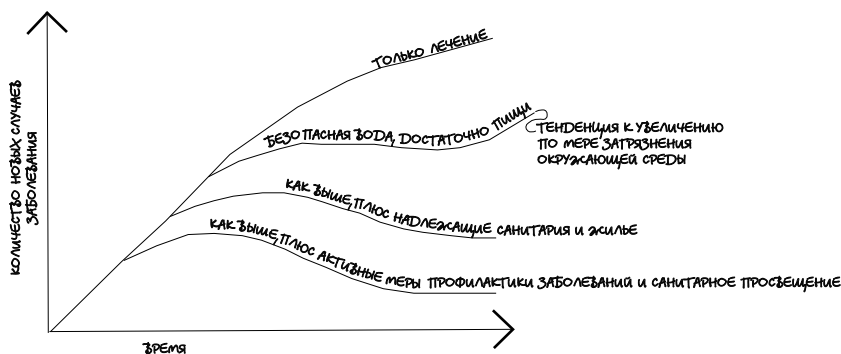
- В соответствии с этими мерами создать на базе общины службы здравоохранения и разработать надлежащие организационные и координационные механизмы для взаимодействия как с партнерами в сфере здравоохранения, так и с прочими соответствующими секторами оказания помощи.
- Поощрять базовое санитарное просвещение беженцев и готовить медико-санитарных работников из их числа.
- Контролировать и оценивать эффективность служб здравоохранения и по мере необходимости вносить коррективы в их деятельность.
- Обеспечивать, чтобы решения, касающиеся служб здравоохранения, принимались на основании надлежащих оценки и надзора.
- В пропагандистских целях распространять информацию о чрезвычайной ситуации и службах здравоохранения.

Введение

1. Поскольку состояние здоровья зависит от множества немедицинских факторов, им должны заниматься не только медицинские работники. Настоящая глава адресована сотрудникам на местах, не являющимся специалистами в области медицины. В ней не ставится задача дать "медицинские ответы" на вопросы охраны здоровья. Вместе с тем предпринимается попытка показать, что для общего состояния здоровья беженцев важнее надлежащая оценка проблем, потребностей и ресурсов, соответствующие организация и координация служб здравоохранения и медицины, в основе которых лежит стратегия первичной медико-санитарной помощи (ПМСП), нежели собственно лечение (см. рис. 1). Эти важнейшие организационные функции часто входят в обязанности сотрудников УВКБ ООН, не являющихся медиками.

цепцию первичной медико-санитарной помощи (ПМСП): "ПМСП — это основные услуги здравоохранения, доступные всем жителям страны; способ ее оказания приемлем для индивидов, семей и общества, поскольку требует их полноценного участия; стоимость услуг здравоохранения устраивает общество и государство. Хотя универсальной схемы не существует, первичная медико-санитарная помощь должна включать: содействие правильному питанию, обеспечение достаточного количества безопасной воды, базовую санитарию и гигиену, охрану репродуктивного здоровья и здоровья детей, в том числе планирование размеров семьи, надлежащее лечение общих заболеваний и травм, иммунизацию против основных инфекционных заболеваний, профилактику распространенных в данной местности болезней и борьбу с ними, просвещение в отношении общих проблем здоровья и того, что мо-

Рис. 1. Вероятная относительная эффективность медико-санитарных мер



2. В чрезвычайной ситуации многие беженцы сталкиваются с проблемами отсутствия безопасности, низкого качества жилья, скученности, отсутствия достаточного количества безопасной воды, плохих санитарно-гигиенических условий, недостатка продовольствия или отсутствия необходимых продуктов питания, а также возможного отсутствия иммунитета к заболеваниям, присущим новой среде обитания. Кроме того, при прибытии на место состояние здоровья беженцев может быть уже подорвано болезнями, недостаточностью питания, голодом, усталостью, притеснениями, физическим насилием и горем. Бедность, бессилие и социальная нестабильность, широко распространенные в среде беженцев, могут также способствовать росту сексуального насилия и распространению заболеваний, передаваемых половым путем, включая вирус иммунодефицита человека (ВИЧ).

3. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) следующим образом кратко изложила кон-

жет быть сделано для их предотвращения и борьбы с ними".

Основой такой стратегии является сосредоточение усилий на профилактических мерах, в отличие от собственно лечения.

Оценка состояния здоровья, планирование, контроль и надзор

- ◆ Оценка состояния здоровья и питания представляет собой необходимый отправной этап оказания медико-санитарной помощи.
- ◆ Эта оценка должна проводиться экспертами, обладающими опытом работы в чрезвычайных ситуациях и, по возможности, знакомыми с местными условиями.
- ◆ Следует выявить факторы, отрицательно влияющие на состояние здоровья беженцев, и создать систему надзора и отчетности.

Первоначальная оценка

4. Прежде всего следует получить информацию о численности беженцев² в разбивке по возрастным группам (процентная доля детей в возрасте до пяти лет) и по полу (соотношение мужчины/женщины). Подробности относительно оценки общей численности беженцев см. в главе 11, где речь идет о регистрации.

Разбивка по возрасту и полу может оцениваться на основании:

- i. информации, собранной в ходе обследований;
- ii. информации, собранной в ходе всеобщей им-мунизации;
- iii. массового обследования состояния здоровья беженцев по прибытии;
- iv. информации, собранной общинными медико-санитарными работниками.

5. Цель первоначальной оценки состояния здоровья заключается в выявлении основных проблем и потребностей и в установлении приоритетов. Эта работа должна выполняться людьми, обладающими надлежащей квалификацией и соответствующим опытом. Использование национальных или местных кадров имеет явные преимущества, но возможно оперативно заручиться квалифицированной помощью извне, о чем следует запрашивать Секцию здравоохранения и общинного развития в штаб-квартире.

6. Первоочередной задачей является оценка распространенности основных причин избыточной смертности и заболеваемости (корь, диарея, пневмония, малярия и недостаточность питания).

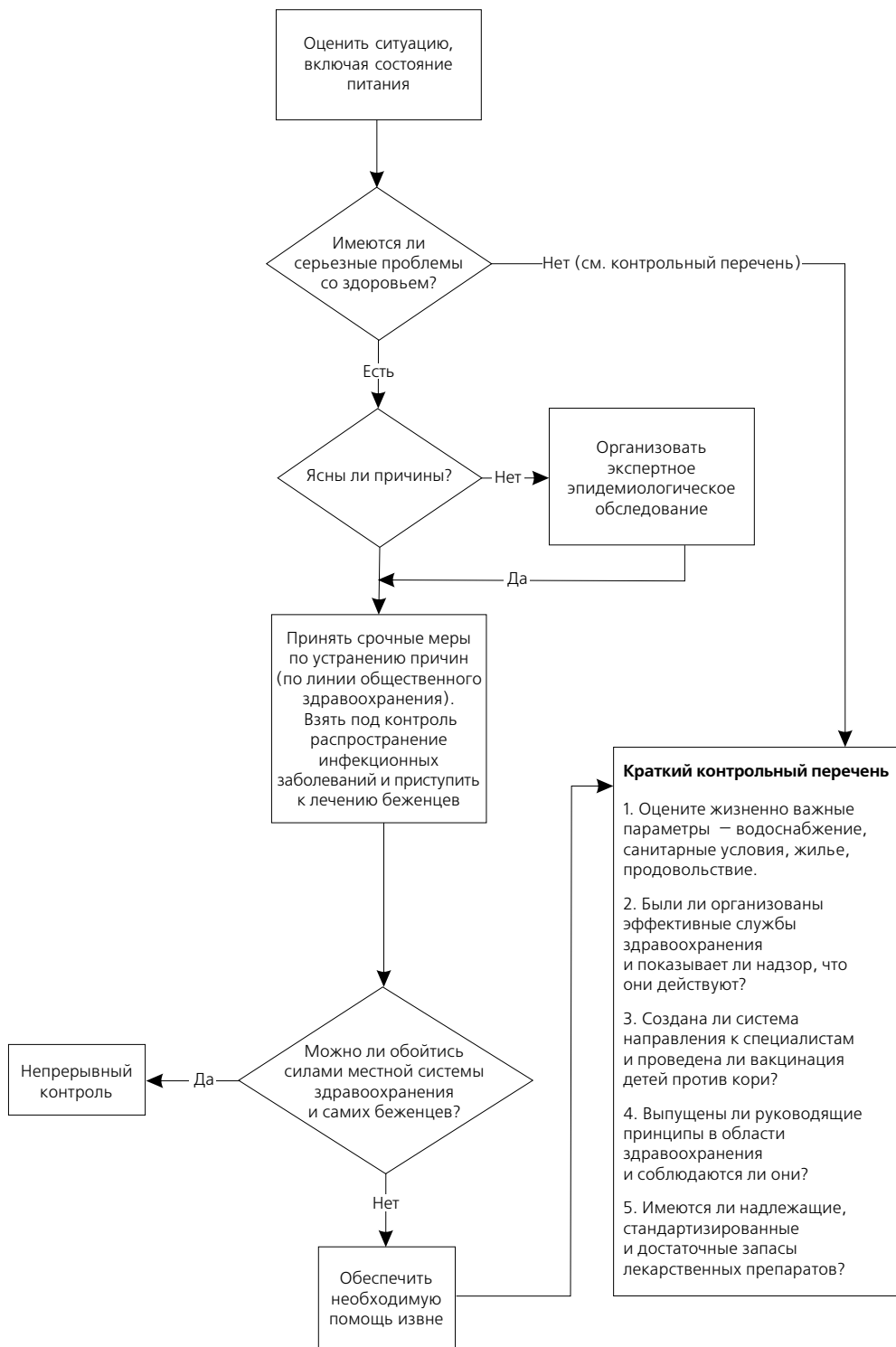
7. Соответствующую информацию можно получить путем:

- i. непосредственного наблюдения;
- ii. изучения базовой информации, касающейся страны/районов происхождения и принимающей страны/районов;
- iii. анализа учетной документации лечебных учреждений и бесед с медико-санитарными работниками;
- iv. проведения выборочных обследований (питание и смертность). Эти обследования должны проводиться экспертами;
- v. оценки численности беженцев и их регистрации (об оценке численности беженцев и их регистрации см. главу 11);
- vi. массового обследования состояния здоровья и питания беженцев по прибытии. Здесь основное внимание должно уделяться: i) обследованию уровня питания посредством визуального осмотра и измерения окружности средней части плеча (см. главу 15, где речь идет о продовольствии и питании); ii) выявлению инфекционных заболеваний и проверке охвата вакцинацией; и iii) выявлению больных, нуждающихся в срочном направлении к врачам-специалистам. Как правило, нецелесообразно стремиться обеспечить лечение в процессе обследования.

8. На рис. 2 показаны ключевые управленческие факторы принятия мер на основании данных первоначальной оценки.

² Эксперты в области здравоохранения часто называют это число "знаменателем".

Рис. 2. Оценка и принимаемые меры



Контроль и надзор: система медико-санитарной информации

9. На первоначальной стадии чрезвычайной ситуации следует развернуть систему медико-санитарной информации, ответственным за работу которой должен быть координатор УВКБ ООН по вопросам здравоохранения. Система медико-санитарной информации должна быть простой, надежной и ориентированной на принятие мер; ее использование будет иметь существенное значение для:

- i. количественной оценки состояния здоровья и питания беженцев;
- ii. контроля за динамикой состояния здоровья, а также наблюдения за воздействием программы оказания помощи и ее результатами;
- iii. выявления эпидемий;
- iv. оценки эффективности программ и охвата услугами;
- v. обеспечения направления ресурсов в районы, где потребность в них особенно велика;
- vi. изменения, в случае необходимости, направленности программы.

10. В приложении 1 содержатся таблицы и формы для сбора информации по состоянию здоровья беженцев. Тем не менее, чтобы получить более полное представление о ситуации, следует также собирать и анализировать информацию, имеющую отношение к воде, продовольствию, санитарно-гигиеническим условиям, жилью и наличию мыла (см. соответствующие главы, где речь идет о воде, питании, санитарно-гигиенических условиях и планировке территории лагеря).

11. Система медико-санитарной информации должна быть простой. Задание по сбору информации должно соответствовать квалификации собирающего ее лица. Требования представить чрезмерно детализированную или сложную информацию приведут к тому, что они не будут соблюдаться. Для обеспечения функционирования системы медико-санитарной информации необходимы взаимосвязь и обмен мнениями между всеми участниками этой системы.

В чрезвычайных ситуациях эффективны только простые схемы.

12. Медико-санитарная информация на начальных стадиях чрезвычайной ситуации должна охватывать такие сферы, как:

- i. демография (см. главу 11 относительно регистрации, а также пункт 4, выше, и таблицу 1 приложения 1);
- ii. смертность и ее причины (см. таблицы 2.1 и 2.2 приложения 1 и пункт 14, ниже);
- iii. состояние питания (см. приложения 4 и 5 к главе 15, где речь идет о продовольствии и питании);

iv. заболеваемость (см. ниже, а также таблицу 3.1 приложения 1).

13. Только после того, как ситуация стабилизируется, можно усложнить эту систему. Информацию по смертности и заболеваемости следует собирать следующим образом.

Смертность

14. В каждом лечебном учреждении должен вести журнал учета всех случаев смерти с указанием причины смерти и соответствующей демографической информации. Эти сведения следует суммировать в таблицах 2.1 и 2.2 приложения 1, передавать на центральный уровень и обобщать с другими данными. Поскольку многие случаи смерти имеют место вне системы здравоохранения, следует также создать на базе общин систему надзора за смертностью. Для такой системы необходимо выявить участки, используемые беженцами в качестве кладбищ, организовать круглосуточное наблюдение за могилами, в установленном порядке выдавать погребальные саваны и использовать информаторов из числа членов общин. Случаи смерти по неизвестным причинам, имеющие место за пределами больниц, должны удостоверяться медико-санитарными работниками, специально подготовленными для этой цели, путем устных расспросов родных и близких умершего о возможных причинах смерти.

Заболеваемость

15. Каждое лечебное учреждение, оказывающее амбулаторные услуги (включая больницы для детей в возрасте до пяти лет и программы выборочного обеспечения питанием), должно вести ежедневный учет. Записи следует делать в регистрационном журнале или, в крайнем случае, на учетных листах; они должны содержать сведения как минимум о фамилии пациента, его возрасте, поле, клиническом и лабораторном диагнозе и проводимом лечении. Эта информация должна суммироваться в формах, приведенных в приложении 1 в виде таблицы 3.1, и передаваться на центральный уровень.

16. При учете заболеваний в системе медико-санитарной информации следует давать их определение (то есть стандартное описание), которым будут руководствоваться медико-санитарные работники в своем диагнозе и которое обеспечит согласованность и достоверность данных. По мере возможности определение заболевания (например, малярии), сделанное на основании клинических признаков и симптомов, следует проверить путем стандартного лабораторного анализа (например, при малярии — анализа крови).

17. Кроме того, больному следует выдать медицинскую карту (так называемую карту "Путь к здоровью"), в которой указываются дата, диагноз и проводимое лечение. Каждый случай взаимодействия беженца с системой здравоохранения, будь то с целью лечения или с профилак-

ческой целью, должен отмечаться в находящейся у него медицинской карте.

18. Необходимо периодически проводить оценку системы медико-санитарной информации на предмет ее точности, полноты, простоты, гибкости и актуальности. Следует также оценивать, как эта информация используется теми, кто планирует программы и принимает ключевые решения. Система должна меняться по мере изменения потребностей в информации.

19. Необходимо вести наблюдение за состоянием здоровья и питания, на уровне лагеря и централизованно, для своевременного выявления проблем, с тем чтобы можно было принять превентивные и/или корректирующие меры и внести изменения в распределение ресурсов. Состояние здоровья беженцев должно улучшаться по мере того, как службы здравоохранения начинают функционировать должным образом, а беженцы осваиваются в новой среде обитания.

20. Несмотря на это, следует поддерживать систему действенного надзора. На состояние здоровья будут влиять сезонные изменения (например, колебания температуры и особенно сезон дождей), поэтому сезонные колебания уровня заболеваемости сохраняются. Координатор УВКБ ООН по вопросам здравоохранения, лица, выполняющие аналогичные функции в правительстве, и прочие партнеры несут ответственность за качество этого надзора, за представление требующихся данных, за их истолкование, за принятие соответствующих мер на основании полученных результатов и за обеспечение обратной связи со всеми заинтересованными сторонами.

Смертность

21. Важнейшими конкретными показателями общего состояния здоровья беженцев являются общий коэффициент смертности (ОКС) по всей группе беженцев и коэффициент смертности детей в возрасте до пяти лет (КСД5). Эти показатели имеют решающее значение для руководителей операции, а также представляют большой интерес для средств массовой информации, доноров и учреждений, оказывающих помощь. Приоритетной задачей системы надзора за состоянием здоровья является сбор достоверных данных по смертности.

22. Во время чрезвычайной ситуации коэффициенты смертности следует выражать как число смертных случаев на 10 тыс. человек в день, с тем чтобы выявить внезапные изменения.

Общий коэффициент смертности определяется как число смертных случаев на 10 тыс. человек в день.

Он вычисляется следующим образом:

Число смертных случаев × 10 000

Число дней × общая численность контингента

23. Целью общей программы помощи в чрезвычайной ситуации должно быть скорейшее достижение показателей ОКС менее 1 на 10 тыс. человек в день и КСД5 – менее 2 на 10 тыс. человек в день. Эти коэффициенты тем не менее примерно в два раза превышают “нормальные” ОКС и КСД5 по не подвергавшемуся перемещению населению в большинстве развивающихся стран и не должны рассматриваться как признак того, что усилия можно ослабить.

24. Коэффициенты смертности в разбивке по возрасту и полу следует собирать на систематической основе; они могут указывать на необходимость принятия конкретных мер в отношении этих групп беженцев. Ниже, в таблице 1, приведены некоторые контрольные показатели, с которыми можно сравнивать ежедневный общий коэффициент смертности (ОКС). Контрольные коэффициенты смертности детей в возрасте до пяти лет (КСД5) обычно в два раза превышают ОКС.

Таблица 1. Контрольные значения общего коэффициента смертности

Средний коэффициент в большинстве развивающихся стран	0,5 смертных случаев на 10 000 человек в день
Программа помощи: под контролем	Менее 1,0 смертных случаев на 10 000 человек в день
Программа помощи: очень тяжелое положение	Более 1,0 смертных случаев на 10 000 человек в день
Чрезвычайная ситуация: вышла из-под контроля	Более 2,0 смертных случаев на 10 000 человек в день
Крупномасштабная катастрофа	Более 5,0 смертных случаев на 10 000 человек в день

Заболеваемость (распространенность и виды заболеваний)

25. Понимание того, каковы основные причины заболеваний и какие группы подвержены наибольшему риску, способствует эффективности планирования стратегии оказания помощи и наиболее рациональному использованию ресурсов. Распространенность заболевания – это численность вновь заболевших той или иной болезнью среди данной группы населения за определенный период, обычно выражаемая в расчете на 1 тыс. человек. Целесообразнее использовать этот показатель, чем просто подсчитывать число вновь заболевших, поскольку в первом случае можно следить за динамикой или сравнивать ее с другими ситуациями. Заболеваемость следует учитывать, как показано в таблицах 3.1 и 3.2 приложения 1.

Основные программы в области здравоохранения

- ◆ Основными причинами смертности и заболеваемости в чрезвычайных ситуациях являются корь, желудочно-кишечные болезни (включая холеру), острые респираторные инфекции, недостаточность питания и малярия (там, где она распространена). Предпочтение следует отдавать программам, уменьшающим отрицательное воздействие этих болезней.
- ◆ К другим причинам заболеваемости относятся туберкулез, менингит, трансмиссивные болезни, заболевания, передаваемые половым путем, включая ВИЧ/СПИД, осложнения при беременности и осложнения, относящиеся к области акушерства³, а также детские болезни, предупреждаемые посредством прививок.
- ◆ Эмоциональный стресс, вызываемый перемещением и зачастую усугубляющийся притеснениями, насилием и страданиями, которые переживают беженцы, способствует истощению их физических и эмоциональных ресурсов и сокращает природную сопротивляемость болезням.
- ◆ Практика показывает важность заботы о репродуктивном здоровье беженцев, особенно женщин и подростков.
- ◆ Следует на самых ранних стадиях уделить особое внимание смягчению воздействия факторов среды обитания, которые отрицательно влияют на здоровье беженцев.

Лечение

26. Пик объема медицинской помощи в сфере лечения приходится на ранние стадии чрезвычайной ситуации, когда беженцы наиболее подвержены воздействию новой среды обитания и присущих ей опасностей для здоровья, до того как станет возможно добиться значительного улучшения деятельности служб здравоохранения. Даже если лечение само по себе не может решить задачу сокращения чрезмерного числа смертных случаев, оно внушает беженцам доверие к службам здравоохранения.

27. Надлежащие стандарты диагностики и лечения основных заболеваний следует устанавливать в соответствии с национальными нормами, если последние пригодны в ситуации, в которой находятся беженцы. Из этого правила могут быть некоторые исключения, но применение особых стандартов в отношении беженцев всегда следует заранее согласовывать с национальными органами.

28. Следует всегда учитывать случаи смерти вне системы здравоохранения. Часто встречающаяся в документах ошибка, которую допускают даже

³ Акушерство — отрасль медицины, занимающаяся родовспоможением и уходом за женщинами до и после родов.

весьма опытные врачи, сосредоточивающиеся на работе в лечебных учреждениях, состоит в том, что не учитывается факт захоронения беженцев, умирающих у себя дома, личность которых не установлена или которые не направлялись на необходимое им лечение.

Иммунизация

29. Документально доказано, что корь является причиной избыточной смертности, в особенности, но не исключительно, среди детей в возрасте до пяти лет.

На ранних стадиях чрезвычайной ситуации необходима только иммунизация против кори детей младшего возраста.

УВКБ ООН выступает за иммунизацию детей в возрасте от 6 месяцев до 12 лет или даже до 15 лет включительно (а не до 5 лет, как это чаще практикуется), учитывая повышенный риск, вызываемый условиями обитания беженцев при чрезвычайных ситуациях.

30. Решение о проведении кампании вакцинации против кори на начальной стадии чрезвычайной ситуации должно приниматься специалистом. В идеальном случае эта кампания должна сочетаться с раздачей витамина А, но его отсутствие не должно задерживать вакцинацию. Решение будет зависеть от охвата вакцинацией населения страны и района происхождения и от надежности данных об этом, а также от того, наблюдалась ли в последнее время эпидемия и проводилась ли недавно кампания вакцинации. Если существует необходимость в организации кампании вакцинации против кори, это нельзя откладывать до тех пор, пока не поступят другие вакцины; кроме того, следует создать соответствующие механизмы, обеспечивающие вакцинацию вновь прибывающих беженцев. Вопрос об обеспечении вакцинами следует обсудить с ЮНИСЕФ (см. меморандум о взаимопонимании между ЮНИСЕФ и УВКБ ООН, дополнение 3).

31. Есть серьезные основания как в медицинском, так и в организационном плане не проводить массовую иммунизацию с применением всех вакцин. Наиболее распространенные причины заболеваемости и смертности (за исключением кори) в чрезвычайных ситуациях нельзя излечить или предотвратить с помощью иммунизации. Для программ массовой иммунизации требуется большое число работников, а вакцины нуждаются в осторожном обращении и в контроле за условиями хранения в холодильных установках. Отсюда следует, что проведение такой кампании может в чрезвычайной ситуации обернуться потерей времени и ресурсов.

32. Как только чрезвычайная ситуация вступит в стадию стабилизации, следует провести расширенную программу иммунизации (РПИ), которая должна стать неотъемлемой частью долгосрочной

программы в области здравоохранения. Стандартная РПИ включает прививки ассоциированной коклюшно-дифтерийно-столбнячной вакциной (АКДС), пероральный прием полиомиелитовой вакцины (ППВ) и прививку противотуберкулезной вакциной (БЦЖ), а также вакциной против кори. Однако не следует проводить кампанию вакцинации против любой из этих болезней (кроме кори) или полную РПИ, если отсутствуют следующие критерии: население, как ожидается, останется стабильным в течение не менее трех месяцев; имеются соответствующие практические возможности для введения вакцин; и программа может быть в разумные сроки интегрирована в национальную программу иммунизации (см. меморандум о взаимопонимании между ЮНИСЕФ и УВКБ ООН, дополнение 3).

33. Необходимо вести соответствующий учет иммунизации. Как минимум, следует выдавать личные карты иммунизации (или карты "Путь к здоровью"). Кроме того, желательна вести независимый центральный реестр всех иммунизаций, позволяющий анализировать охват беженцев вакцинацией.

Борьба с инфекционными заболеваниями

- ◆ Условия чрезвычайной ситуации, особенно скученность, неудовлетворительные санитарно-гигиенические условия и т. п., способствуют распространению инфекционных заболеваний.
- ◆ Цель состоит в том, чтобы предупреждать, выявлять, контролировать и лечить эти болезни.
- ◆ Беженцы подвергаются наибольшему риску, если они находятся в контакте со случаями заболевания, к которому у них не выработался иммунитет (например, корь или малярия).
- ◆ При вспышках инфекционных заболеваний требуются немедленное расследование специалистами на месте и тесное взаимодействие при принятии мер с национальными органами власти, ВОЗ и соответствующими партнерами.

34. Основные причины смертности и заболеваемости среди беженцев в чрезвычайных ситуациях:

- i. корь;**
- ii. желудочно-кишечные заболевания;**
- iii. острые респираторные инфекции;**
- iv. малярия (там, где она распространена).**

Кроме того, сочетание недостаточности питания и инфекций, особенно у детей младшего возраста, способствует повышению смертности.

В среде беженцев встречаются и другие инфекционные заболевания: менингококковый менингит⁴, туберкулез, заболевания, передаваемые половым путем (ЗППП), гепатит, брюшной тиф, сып-

ной тиф и эпидемический возвратный тиф. Тем не менее их доля в общей заболеваемости беженцев относительно мала.

Желудочно-кишечные заболевания

35. Желудочно-кишечные заболевания представляют серьезную проблему для общественного здравоохранения, а в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, стали распространенным явлением острые эпидемии шигеллеза или бактериальной дизентерии (вызывающей кровавую диарею) и холеры, приводящие к избыточной смертности. В районах наибольшего риска необходимо незамедлительно принимать профилактические меры. К ним относятся:

- i. обеспечение питьевой водой в нужном количестве и соответствующая система санитарии;
- ii. снабжение мылом и санитарное просвещение по вопросам личной гигиены и использования воды;
- iii. содействие продовольственной безопасности и грудному вскармливанию;
- iv. укрепление службы социальной помощи на дому и раннее выявление случаев заболевания;
- v. выделение участка ("холерного отделения") для изоляции больных холерой в случае эпидемии.

36. Невозможно предсказать, как будет развиваться вспышка холеры. Если принимаются надлежащие профилактические меры, холерой не должно быть охвачено более 1% населения. Однако обычно заболевают 1–3%, а в экстремальных случаях эта доля может достигать даже 10%.

37. Для обеспечения готовности оперативно реагировать на вспышку эпидемии вышеуказанные профилактические меры должны сопровождаться установлением соответствующих стандартов диагностических и лечебных процедур. Эти стандарты должны основываться на национальных нормах или стандартах ВОЗ и предусматривать регидратационную терапию, регулярное частое кормление и введение соответствующих антибиотиков (особенно в случае шигеллеза⁵). Кроме того, следует иметь надежную систему надзора с целью раннего выявления случаев заболевания холерой, отслеживания динамики и определения эффективности конкретных мер.

38. Для борьбы со вспышкой холеры и снижения коэффициента смертности могут потребоваться значительные материальные и финансовые ресурсы, а также опытный персонал.

39. Чтобы облегчить незамедлительное реагирование, в Секции снабжения и транспорта в

⁴ См. World Health Organisation. Control of Epidemic Meningococcal Disease: WHO Practical Guidelines, 1995.

⁵ См. World Health Organization. Guidelines for the Control of Epidemics due to Shigella Dysenteriae Type 1, 1995.

штаб-квартире можно оперативно получить противохолерные наборы. Каждый набор рассчитан на лечение примерно 500 больных. В настоящее время не существует эффективной вакцины, предупреждающей вспышки заболевания холерой.

Корь

40. Согласно классификации ВОЗ, беженцы и перемещенные лица, особенно в лагерях, являются группами наибольшего риска в отношении вспышек заболевания корью. В самом деле, эта болезнь оказывается губительной во многих чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами. Охват вакцинацией против кори должен быть как можно ближе к 100%; в противном случае следует немедленно принять меры, с тем чтобы контролировать ситуацию (см. меморандум о взаимопонимании между ЮНИСЕФ и УВКБ ООН, дополнение 3, и пункты об иммунизации, выше).

Малярия

41. Малярия также может вызвать серьезные проблемы. Оказание надлежащей помощи и борьба с ней должны проводиться специалистами путем:

- i. раннего выявления случаев заболевания и соответствующего лечения. Может оказаться необходимым изучить резистентность к лекарственным препаратам;
- ii. профилактических мер (химиопрофилактики), в особенности в отношении беременных женщин;
- iii. уничтожения мест выплода переносчиков заболевания;

iv. борьбы с переносчиками заболевания, включая раздачу противомоскитных сеток, пропитанных инсектицидами, и периодическое опрыскивание, по мере необходимости.

42. Химические методы борьбы, такие как опрыскивание или пропитанные инсектицидами противомоскитные сетки, могут казаться подходящими, но их следует применять только после консультаций со специалистами, поскольку необходимо учитывать целый ряд факторов, таких как бытовые привычки беженцев, сезонные колебания, характер поведения и укусов комаров, уровни передачи инфекции, национальные стандарты применения химикатов и зарегистрированные перечни химикатов, а также затраты. Указания в отношении борьбы с переносчиками болезней содержатся в главе 17, в которой речь идет о санитарии среды обитания.

Острые респираторные инфекции

43. Пневмония – это острая респираторная инфекция, которая, как было документально доказано, является причиной избыточной смертности, главным образом среди детей в возрасте до пяти лет. Исходя из этого, необходимо как можно раньше убедиться, что беженцы обеспечены надлежащим жильем и одеялами. Работники служб здравоохранения должны быть соответствующим образом подготовлены для диагностики и лечения респираторных заболеваний.

44. Краткая характеристика наиболее распространенных заболеваний содержится в таблице 2, ниже. В ней также показано влияние среды обитания на заболеваемость и приведены меры улучшения бытовых условий, которые оказывают непосредственное воздействие на состояние здоровья беженцев.

Таблица 2. Распространенные заболевания

Заболевание	Основные способствующие факторы	Профилактические меры
Желудочно-кишечные заболевания	Перенаселенность, загрязненность воды и продуктов питания Недостаточный уровень гигиены	<ul style="list-style-type: none"> • достаточная жилая площадь • санитарное просвещение • раздача мыла • удовлетворительный уровень личной и пищевой гигиены • безопасное водоснабжение и санитария
Корь	Перенаселенность Низкий уровень охвата вакцинацией	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади, определенные в главе 12 о планировке лагеря • иммунизация детей с одновременной раздачей витамина А. Иммунизация детей в возрасте от 6 месяцев до 12–15 лет (а не как обычно до 5 лет) рекомендуется из-за повышенного риска в связи с бытовыми условиями
Острые респираторные инфекции	Низкое качество жилья Нехватка одеял и одежды Задымленность жилой зоны	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • жилье надлежащего качества, соответствующая одежда, достаточное количество одеял
Малярия	Новая среда обитания со штаммом, к которому у беженцев нет иммунитета Стоячая вода, которая становится местом выплода комаров	<ul style="list-style-type: none"> • уничтожение мест выплода комаров, а также их личинок и взрослых особей путем опрыскивания. Однако успешная борьба с переносчиками малярии зависит от особенностей поведения комаров, о чем следует проконсультироваться с местными специалистами • обеспечение противомоскитными сетками • меры профилактики (например, в отношении беременных женщин) в соответствии с национальными стандартами
Менингококковый менингит	Перенаселенность в районах, где эта болезнь эндемична (зачастую имеет местную сезонную динамику)	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • иммунизация только после рекомендации специалистов и соответствующего обследования
Туберкулез	Перенаселенность Недостаточность питания Распространенность ВИЧ-инфекции	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади (но там, когда туберкулез эндемичен, проблема сохранится) • иммунизация
Брюшной тиф	Перенаселенность Несоблюдение норм личной гигиены Зараженные водные источники Низкий санитарно-гигиенический уровень	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • безопасная вода, надлежащие санитарно-гигиенические условия • удовлетворительный уровень личной, пищевой и социальной гигиены и санитарного просвещения <p>ВОЗ не рекомендует проводить вакцинацию, поскольку она обеспечивает лишь незначительную защиту на индивидуальном уровне на короткий период и низкий уровень защиты от распространения болезни или никак на него не влияет</p>
Глисты, особенно нематоды	Перенаселенность Низкий уровень санитарии	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • надлежащие санитарные условия, удовлетворительный уровень личной гигиены • обеспеченность обувью
Чесотка ⁶	Перенаселенность Несоблюдение норм личной гигиены	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • достаточное количество мыла и воды для водных процедур
Ксерофтальмия Недостаточность витамина А	Неправильное питание После продолжительных острых инфекций, кори и диареи	<ul style="list-style-type: none"> • адекватный объем потребления витамина А с пищей. Если нет в наличии, обеспечить пищу, обогащенную витамином А. Если это невозможно, добавки витамина А • иммунизация против кори. Систематическая профилактика детей каждые 4–6 месяцев
Анемия	Малярия, нематоды, плохое всасывание или недостаточное потребление железа и фолиевой кислоты	<ul style="list-style-type: none"> • предупреждение/лечение заболевания, которое приводит к анемии • изменение рациона, включая обогащение пищи
Столбняк	Телесные повреждения у не прошедших иммунизацию беженцев Неудовлетворительный уровень акушерской помощи, приводящий к неонатальному столбняку	<ul style="list-style-type: none"> • удовлетворительный уровень первой помощи • иммунизация беременных женщин и последующая общая иммунизация в рамках РПИ • подготовка акушеров и стерильные перевязочные средства, ножницы, бритвы и т. п.
Гепатит	Низкий уровень гигиены Зараженность продуктов питания и воды	<ul style="list-style-type: none"> • снабжение безопасной водой • эффективная санитария • безопасное переливание крови
Заболевания, передаваемые половым путем/ ВИЧ	Разрушение социальных структур Неудовлетворительный уровень организации переливания крови Отсутствие информации	<ul style="list-style-type: none"> • проверка на сифилис во время беременности • проверка всей крови, предназначенной для переливания • соблюдение универсальных мер предосторожности • санитарное просвещение • наличие презервативов • лечение партнеров

⁶ Кожная болезнь, вызываемая чесоточными клещами.

Репродуктивное здоровье⁷

45. Охрану репродуктивного здоровья в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, должен осуществлять надлежащим образом подготовленный персонал под соответствующим надзором на основании следующего принципа:

Охрана репродуктивного здоровья должна обеспечиваться во всех ситуациях и исходить из потребностей беженцев, в особенности женщин, и высказываемых ими просьб. Должны уважаться различные религиозные и этические ценности и культурные обычаи в соответствии с общепризнанными международными нормами в области прав человека.

46. Обеспечение качественных услуг по охране репродуктивного здоровья требует совместных усилий ряда секторов (здравоохранения, обслуживания на уровне общин, защиты, образования) и организаций, которые должны оказывать соответствующие услуги в рамках своих мандатов.

47. Хотя не следует отвлекать ресурсы от решения проблем, связанных с основными заболеваниями, при которых возможен смертельный исход (корь, желудочно-кишечные заболевания, острые респираторные инфекции и малярия), существуют определенные аспекты охраны репродуктивного здоровья, которые должны решаться на начальной стадии чрезвычайной ситуации. Основными задачами охраны репродуктивного здоровья во время чрезвычайной ситуации являются:

- i. предупреждение сексуального насилия и лечение его последствий;
- ii. сокращение распространения ВИЧ-инфекции путем соблюдения универсальных мер предосторожности⁸ и гарантированное наличие бесплатных презервативов;
- iii. предотвращение чрезмерной неонатальной и материнской заболеваемости и смертности посредством предоставления чистых комплектов для родовспоможения в домашних условиях, обеспечения чистых и безопасных родов в медицинских учреждениях и создания системы направления рожениц в клиники и к специалистам в случае чрезвычайных осложнений при родах;

⁷ См. *United Nations High Commissioner for Refugees. An Inter-agency Field Manual on Reproductive Health in Refugee Situations, 1995.*

ЮНФПА подготовил ряд комплектов для обеспечения репродуктивного здоровья, которые можно использовать в качестве части программы по решению проблем, связанных с репродуктивным здоровьем. Подробности можно узнать в Группе здравоохранения и питания или в Секции снабжения и транспорта в штаб-квартире.

⁸ "Универсальные меры предосторожности" — процедуры и практические действия медико-санитарных работников с целью сокращения распространения инфекции.

- iv. планирование скорейшего предоставления услуг по всеобъемлющей охране репродуктивного здоровья, интегрированных в систему первичной медико-санитарной помощи;
- v. назначение лица, ответственного за координацию деятельности в области охраны репродуктивного здоровья и подчиняющегося координатору по вопросам здравоохранения.

48. Как только это станет возможным после стабилизации чрезвычайной ситуации, необходимо создавать комплексные службы охраны репродуктивного здоровья, исходя из потребностей беженцев. Эти службы, интегрированные в систему первичной медико-санитарной помощи, должны заниматься следующими вопросами.

Безопасное материнство

49. Сюда относятся дородовой уход, родовспоможение и послеродовой уход. Всем женщинам во время беременности должна оказываться дородовая помощь. Все роды должны происходить в присутствии подготовленного работника здравоохранения. Следует создать систему направления рожениц в экстренных ситуациях в клиники или к специалистам. В течение первых 4–6 недель матери и новорожденные должны посещать службы охраны здоровья и получать дополнительное питание, консультации по вопросам регулирования деторождения и информацию по проблемам грудного вскармливания и ухода за грудными детьми.

Предупреждение сексуального насилия и борьба с ним

Материал по этому вопросу содержится в главе 10, касающейся услуг на общинном уровне.

Заболевания, передаваемые половым путем, включая ВИЧ/СПИД⁹

50. Опыт показывает, что ВИЧ особенно быстро распространяется в условиях бедности и социальной нестабильности — в типичных условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами. Первоочередное внимание следует уделять профилактике распространения ВИЧ: обеспечению соблюдения универсальных мер предосторожности и тесному взаимодействию с общиной в целях пропаганды мероприятий, направленных на профилактику ВИЧ, включая просвещение по вопросам использования презервативов и их раздачу. В случаях переливания крови следует обеспечить безопасность этой процедуры. Лечение заболеваний, передаваемых половым путем, должно стать стандартным компонентом работы служб здравоохранения и предусматривать последующее наблюдение за инфицированными партнерами.

⁹ *United Nations High Commissioner for Refugees, UNAIDS and WHO. Guidelines for HIV Interventions in Emergency Settings, 1996.*

Обязательное тестирование на ВИЧ в связанных с беженцами ситуациях не оправдано, за единственным исключением анализа крови, предназначенной для переливания. ВОЗ установила, что такое тестирование в принципе не следует проводить.

Планирование размера семьи

51. Службы планирования размера семьи должны создаваться сразу же, как только это станет возможным. Следует обеспечить, чтобы беженцы были осведомлены в этом вопросе и осознали, что у них есть свобода выбора.

Прочие проблемы охраны репродуктивного здоровья

52. Следует обеспечивать лечение женщин с такими осложнениями, как самопроизвольный или рискованный аборт, в рамках системы направлений в больницы или к специалистам.

53. Сразу же после стабилизации ситуации следует приступить к реализации программ, направленных на искоренение вредных традиций, включая калечащие операции на женских гениталиях. При решении этих проблем необходимо тесное взаимодействие с общиной беженцев¹⁰. При первой же возможности следует распространить среди женщин предметы санитарии и гигиены, соответствующие их культурным традициям. Нехватка санитарно-гигиенических средств в определенные дни может помешать женщинам получить материальную помощь.

Репродуктивное здоровье и молодежь

54. Медико-санитарные работники должны уделять особое внимание удовлетворению потребностей молодых людей в сфере репродуктивного здоровья, поскольку они могут подвергаться большому риску и иметь более ограниченный доступ к соответствующим услугам.

55. Важно обеспечить, чтобы достаточное число женщин — медико-санитарных работников прошли подготовку по вопросам охраны репродуктивного здоровья, с тем чтобы они могли, с учетом культурных традиций, оказывать услуги в области здравоохранения, включая санитарное просвещение в общине и медицинских учреждениях. По крайней мере часть таких работников должна привлекаться из числа беженцев.

Борьба с туберкулезом¹¹

56. Распространенность туберкулеза во всем мире в последние годы значительно возросла, но

¹⁰ См. IOM/FOM (83/97; 90/97), *Policies on Harmful Traditional Practices*, UNHCR, 1997.

¹¹ World Health Organization and United Nations High Commissioner for Refugees. *Guidelines for Tuberculosis Control in Refugees and Displaced Populations*, 1996.

программа борьбы с этим заболеванием не является приоритетной на ранних стадиях чрезвычайной ситуации, когда коэффициенты смертности и недостаточности питания очень велики.

57. Прежде чем приступить к осуществлению программы борьбы с туберкулезом, следует проконсультироваться со специалистами и обеспечить участие национальной программы (зачастую пользующейся поддержкой ВОЗ). Неверное планирование и неудовлетворительное осуществление могут принести больше вреда, чем пользы.

58. Чтобы увеличить вероятность положительных результатов, приступать к осуществлению программы борьбы с туберкулезом следует лишь при стабильности ситуации, когда можно обеспечить лечение под непосредственным наблюдением медицинского работника¹² и когда имеются средства, лекарственные препараты, надежные лабораторные службы и подготовленный персонал.

Психическое здоровье¹³

59. Психосоциальные потребности беженцев часто не учитываются, а нередко о них просто забывают. Между тем службы здравоохранения должны стремиться к достижению наивысшего уровня как физического, так и психического здоровья. Нетрудно понять, что беженцы несут тяжелое бремя, им нередко приходится сталкиваться с физическим насилием, горем и утратами, они испытывают стресс и чувства страха, бессилия и неуверенности в своем будущем.

60. Опыт выявления и решения психосоциальных проблем беженцев (включая посттравматические стрессовые расстройства) ограничен, но, несмотря на это, можно предложить следующие общие рекомендации. Любая программа, касающаяся психического здоровья, должна опираться на общину, а сами беженцы должны играть в ней основную роль. Программа должна базироваться на твердых знаниях и понимании культурных традиций беженцев и быть интегрированной с другими услугами, оказываемыми беженцами; изначально следует обеспечить ее устойчивость в долгосрочном плане.

Наращивание потенциала

Санитарное просвещение

61. Важность санитарного просвещения общепризнанна. Вместе с тем весьма трудно убедить лиц, подвергающихся наибольшему риску, изменить свои устоявшиеся привычки.

¹² Лечение под непосредственным наблюдением означает, что медико-санитарный работник имеет возможность наблюдать за ходом лечения, в том числе следить за правильностью приема лекарственных препаратов.

¹³ World Health Organization and United Nations High Commissioner for Refugees. *Manual of Mental Health of Refugees*, 1996.

В чрезвычайной ситуации первоочередное внимание следует уделять темам, непосредственно относящимся к неотложным задачам в области здравоохранения.

62. В связи с этим в санитарном просвещении основное внимание должно уделяться вопросам удаления человеческих фекалий и мусора, а также проблемам водоснабжения и личной гигиены. Многие правительства и организации выпускают простые санитарно-просветительские материалы, которые можно с успехом использовать. Вероятно, надлежащим образом подготовленные учителя из среды беженцев и уважаемые старейшины смогут более эффективно, чем посторонние люди, знакомить членов своей общины с основополагающими принципами и практикой охраны здоровья. На более поздней стадии информация, просвещение и контакты с беженцами также должны стать важнейшим средством предупреждения и сокращения масштабов заболеваний, передаваемых половым путем, включая ВИЧ-инфекцию.

Профессиональная подготовка

63. Как следует из определения чрезвычайной ситуации, для ее урегулирования требуется экстренная мобилизация ресурсов, в том числе людских. В приложении 2 приводятся предлагаемая структура службы здравоохранения, а также численность и квалификация необходимого персонала. Невозможно сразу иметь в своем распоряжении полный штат обладающих необходимыми квалификацией и опытом специалистов, включая общинных медико-санитарных работников и врачей, медсестер и санитаров в центрах здоровья, медико-санитарных пунктах и поликлиниках.

Вследствие этого профессиональная подготовка должна стать краеугольным камнем эффективной программы в области охраны здоровья и оказания помощи.

64. Профессиональная подготовка должна быть целенаправленной, чтобы отвечать целям программы, а это зависит от установления функций и ответственности различных уровней здравоохранения и от определения требуемых специальностей. Профессиональная подготовка должна стать частью основной программы в области здравоохранения.

Медицинское снабжение

65. Следует разработать политику снабжения необходимыми лекарственными препаратами. Цель этой политики будет состоять в обеспечении снабжения безопасными и эффективными лекарственными препаратами по приемлемым ценам для удовлетворения первоочередных потребностей беженцев. Секция здравоохранения и общинного развития и Секция снабжения и транспорта штаб-квартиры выпустили перечень необходимых лекар-

ственных препаратов, используемый в целях заказа лекарств для операций УВКБ ООН.

66. Чтобы способствовать надлежащему использованию лекарственных средств, следует разработать стандартные протоколы лечения. Это поможет рационализировать практику выписывания лекарственных средств для различных участников программы и организовать соответствующую профессиональную подготовку. Протоколы обычно основываются на национальных нормах.

67. На ранней стадии чрезвычайной ситуации зачастую целесообразно использовать предварительно расфасованные медицинские комплекты. Из них наиболее известен так называемый новый медицинский комплект для чрезвычайных ситуаций, разработанный при сотрудничестве многих учреждений (ВОЗ, ЮНИСЕФ, организация "Врачи без границ", МККК, УВКБ ООН и др.). Его содержание рассчитано на удовлетворение потребностей 10 тыс. человек в течение трех месяцев во время чрезвычайной ситуации. Этот комплект можно оперативно получить через Секцию снабжения и транспорта в штаб-квартире; его можно применять при оказании услуг в области здравоохранения на общинном уровне и в центрах здоровья. Медицинский комплект для чрезвычайных ситуаций следует использовать только на ранней стадии чрезвычайной ситуации, и он не рассчитан на удовлетворение более долговременных потребностей.

68. Необходимо при первой возможности принять меры по обеспечению регулярного получения в соответствующих количествах необходимых лекарственных препаратов, указанных в перечне основных лекарственных средств УВКБ ООН. Запросы должны производиться на основании данных эпидемиологического надзора и клинической картины заболевания. Секция снабжения и транспорта может также оказать поддержку в закупке лекарственных средств и доставке их на места.

69. Крайне важно установить систему контроля за потреблением лекарственных средств. В крупных операциях может возникнуть необходимость в услугах фармацевта, который на постоянной основе работал бы с УВКБ ООН. В чрезвычайных ситуациях под давлением со стороны беженцев медико-санитарными работниками нередко практикуется выписывание излишнего количества лекарств.

70. Бесплатное предоставление незапрошенных лекарственных препаратов часто создает проблемы при чрезвычайных ситуациях. Ряд учреждений (ПРООН, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ВОЗ, организация "Врачи без границ" и др.) совместно разработали для доноров и пользователей руководящие принципы о пожертвованиях лекарственных препаратов¹⁴, содержащие перечень лекарственных препаратов и материалов, которые можно направлять

¹⁴ WHO, *Guidelines for Drug Donations*, May 1996.

в районы чрезвычайных ситуаций. Это помогает сотрудникам на местах не тратить время на сортировку “бесполезных” пожертвований (небольшие количества различных лекарственных препаратов, бесплатные образцы, лекарственные препараты, у которых истек срок годности, ненужные вакцины и лекарственные препараты, обозначенные только заводской маркой или на незнакомом языке). Политика УВКБ ООН состоит в том, что поставки иностранных лекарственных препаратов должны осуществляться только по конкретным запросам или после экспертной проверки. Следует соответствующим образом проинструктировать представителя ВОЗ, местные дипломатические миссии и все другие заинтересованные организации.

Лабораторные службы

71. Зачастую беженцы находятся в отдалении от лабораторий. Тем не менее обычно достаточно оказания весьма простых лабораторных услуг на уровне лагеря.

72. Справочная лаборатория требуется в случае эпидемий и необходимости борьбы с ними (например, менингит, шигеллез, холера, геморрагическая лихорадка, эпидемический возвратный тиф, высокая эндемичность малярии, гепатит) для подтверждения/уточнения диагноза и определения чувствительности к антибиотикам. Этот вопрос следует обсудить с национальными органами власти и ВОЗ. В случае переливания крови лабораторные службы будут абсолютно необходимы для предварительного тестирования всей крови на предмет ВИЧ.

Организация охраны здоровья беженцев

- ◆ Не существует единой модели организации службы здравоохранения в чрезвычайных ситуациях, но обычно эта служба состоит из трех уровней: общинные медико-санитарные пункты и поликлиники, центры здоровья и специализированные и центральные больницы.
- ◆ Чрезвычайно важно добиться удовлетворительного взаимодействия и обратной связи между службами здравоохранения различных уровней.
- ◆ Первоочередное внимание следует уделять использованию медицинских учреждений принимающей страны в качестве специализированных центров, куда направляют беженцев, в связи с чем следует прийти к соглашению о поддержке этих учреждений и оказывать ее (см. меморандум о взаимопонимании между ВОЗ и УВКБ ООН, дополнение 3).

Введение

73. Краткое описание трех уровней здравоохранения дано в приложении 2. Первый уровень функционирует в общине и включает медико-са-

нитарные пункты, поликлиники и информационно-просветительские службы. На втором уровне находится центр здоровья, располагающий необходимым оборудованием для обслуживания больных в стационаре и амбулаторно, отделениями для перевязок и инъекций, аптекой и базовой лабораторией. Третий уровень составляет центральная больница, куда больных направляют для срочной акушерской помощи и хирургических операций, лечения особо сложных случаев, выполнения лабораторных анализов и т. п. Центральными больницами обычно служат районные, региональные или национальные лечебные учреждения.

74. Беженцы должны иметь беспрепятственный доступ к надлежащей медицинской помощи. Если нельзя укрепить национальные медицинские учреждения, чтобы они соответствовали потребностям беженцев, следует разработать альтернативные схемы. Медицинская помощь должна оказываться на соответствующем уровне, в противном случае больные и центры здоровья будут наводнены беженцами, обращающимися за лечением несложных заболеваний. Исходя из этого, необходимо организовать на базе общины службу здравоохранения, которая определяла бы, кто нуждается в медицинской помощи, и обеспечивала бы ее оказание на соответствующем уровне. Для этого требуется тесное сотрудничество с общинными службами.

Здравоохранение на уровне общины

75. Службы на уровне общины необходимы независимо от того, проживают ли беженцы в лагерях или же произвольно разместились в местных селениях.

Здравоохранение на уровне общины должно быть основой служб здравоохранения с самого начала чрезвычайной ситуации.

76. Это означает, что базовые услуги в области здравоохранения должны предоставляться на уровне общины в децентрализованном порядке по двум компонентам: i) периферийная поликлиника/медико-санитарный пункт и ii) охват населения на местах, осуществляемый общинными медико-санитарными работниками и традиционными повитухами. Таких повитух можно привлечь из числа традиционных акушерок, имеющих в общине. Чтобы вышеуказанные работники плодотворно трудились, необходимо организовать их обучение, оказывать им поддержку и тщательно контролировать их деятельность. В функции общинных медико-санитарных работников и традиционных акушерок входит:

- посещение жилищ, выявление и направление в клиники или к специалистам больных и детей, страдающих от недостаточности питания;
- выявление беременных женщин и направление их в целях родового ухода, родовспоможения и послеродового ухода;

- iii. обеспечение базового медико-санитарного просвещения;
- iv. сбор данных для системы медико-санитарной информации (случаи смерти, их причины, распространенность основных инфекционных заболеваний);
- v. реагирование на проблемы беженцев, подвергшихся сексуальному насилию.

Ориентировочно требуется один общинный медико-санитарный работник на 1 тыс. человек населения и одна традиционная повитуха на 3 тыс. человек. В идеале 50% прошедших подготовку должны составлять женщины, поскольку женщины зачастую предпочитают обращаться за услугами в области здравоохранения к специалисту-женщине.

77. Поликлиника или медико-санитарный пункт должны обслуживать примерно 5 тыс. беженцев, живущих в условиях скученности, но чье состояние здоровья в целом удовлетворительно. Это учреждение можно разместить в простом строении, в котором есть условия для консультирования, оказания базовой медицинской помощи (лекарственные препараты из нового медицинского комплекта для чрезвычайных ситуаций), пероральной регидратационной терапии, таких лечебных процедур, как перевязки (но не инъекции из-за риска передачи ВИЧ), имеются небольшая запирающаяся на ключ аптечка, самое элементарное оборудование, средства стерилизации (электричество может отсутствовать), все необходимое для сбора данных (журналы для регистрации пациентов и оказанных услуг). Во всех объектах здравоохранения необходимы водоснабжение и надлежащие санитарно-гигиенические условия.

Центр здоровья

78. Для поддержки поликлиник/медико-санитарных пунктов в каждом поселении беженцев должен иметься центр здоровья (примерно на 10–20 тыс. человек). Для очень крупных поселений может потребоваться несколько таких центров. В центре здоровья должны иметься условия для оказания любой медицинской помощи, за исключением самых сложных медицинских, акушерских и хирургических случаев. Эти центры должны располагать более широкими возможностями, чем поликлиники, в том числе базовой лабораторией, центральной аптекой и несколькими койками для стационарных больных из расчета одна койка на 2–5 тыс. беженцев. В центре здоровья должна собираться и обобщаться медико-санитарная информация, поступающая из различных поликлиник и медико-санитарных пунктов. В центре здоровья следует также организовать проведение основных программ в области здравоохранения (РПИ, программа в области репродуктивного здоровья, борьба с туберкулезом), управление работой персонала и его подготовку (как для первого, так и для второго уровня).

79. В приложении 2 приводятся ориентировочные показатели численности и квалификации требующегося медико-санитарного персонала.

Направление в центральные или специализированные больницы

80. Центр здоровья должен иметь возможность направлять больных на лечение в больницы. Центральные или специализированные больницы должны обеспечивать срочную акушерскую и хирургическую помощь, лечение тяжелых заболеваний, услуги лаборатории и рентгеновского кабинета, а также материально-техническое снабжение и поддержку для национальных программ (борьбы с туберкулезом, проказой, ВИЧ/СПИДом).

81. В направлении в больницы обычно нуждается лишь небольшая часть больных. Как правило, больные направляются в национальные медицинские учреждения на областном, региональном и национальном уровнях, а в идеале больных следует направлять в ближайшую национальную больницу. Это имеет явные преимущества, и не последним из них является наличие инфраструктуры.

В рамках программы в области здравоохранения национальные медицинские учреждения, куда направляются больные, должны получать компенсацию за оказываемые беженцам услуги.

82. Больницу (больницы) следует по мере необходимости расширять или оказывать им поддержку, например выделяя палатки и дополнительный медико-санитарный персонал, а также предоставляя определенную финансовую или материальную помощь (лекарственные препараты, материально-техническое снабжение, продовольствие). Не следует направлять в местную больницу чрезмерно большое число больных. Необходимо поддерживать тесное и прямое взаимодействие с санитарным врачом района или региона.

83. Под эгидой национального министерства здравоохранения следует подписать соглашение между сторонами, в котором оговаривались бы условия оказания помощи, включая стоимость лечения в расчете на одного больного и поддержку в натуральной форме (продовольствие и лекарственные препараты). Во избежание недоразумений соглашение необходимо заключить в письменной форме.

84. Лишь в определенных обстоятельствах возникает необходимость создавать специальные больницы для беженцев, но в общем этого следует избегать. Такие больницы должны создаваться только в том случае, если потребности нельзя удовлетворить за счет существующих или укрепляемых национальных больниц, например когда численность беженцев очень велика (намного больше, чем численность местного населения), когда ближайшие национальные больницы

расположены слишком далеко или же по соображениям безопасности. Прежде чем создавать или приобретать больницы для беженцев на местах, следует проконсультироваться с Секцией снабжения и транспорта и Секцией здравоохранения и общинного развития.

85. Независимо от схемы организации лечения в больницах и направления туда, необходимо организовать доставку больных в центральные больницы и обратно. Больницы должны быть в состоянии принять надлежащие меры в отношении потребностей родственников и позволять родителям находиться с малолетними детьми.

86. Направление в центральные больницы следует организовать таким образом, чтобы принимались только пациенты, чьим действительно направляют из центров здоровья, и чтобы беженцы не могли самостоятельно обращаться в больницы.

87. Чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами, обычно не характеризуются большим числом раненых. Однако, если это все же случается, изначально может существовать необходимость в быстром развертывании операционного пункта, для чего, как правило, возможно без промедления получить все необходимое. Предварительно упакованные (дорогие) хирургические комплекты можно по первому требованию получить через Секцию снабжения и транспорта.

88. Координатору УВКБ ООН по вопросам здравоохранения следует убедиться, что существует система учета случаев направления в больницы, проводимого затем лечения и последующего наблюдения за больными.

Людские ресурсы и координация

- ◆ Службы здравоохранения должны создавать ся при участии самих беженцев, а не только для них, и в соответствии с их потребностями и запросами.
- ◆ Практика показывает, что необходимо заблаговременно зачислить в штат УВКБ ООН обладающего соответствующим опытом координатора по вопросам здравоохранения. Следует также при первой возможности организовать координационный пункт по вопросам репродуктивного здоровья.
- ◆ Хотя предпочтительнее использовать и готовить местные кадры, в чрезвычайной ситуации зачастую оказывается необходимым обратиться к помощи извне.
- ◆ С самого начала следует обсудить и решить вопросы, связанные с оплатой труда и стимулированием персонала.
- ◆ На всех уровнях следует организовать как можно более тесное взаимодействие с министерством здравоохранения принимающей страны.

Беженцы

89. Беженцы должны нести ответственность за собственное здоровье. Привлеченные со стороны медико-санитарные работники должны понимать присущие данной группе беженцев представления о здоровье и болезнях. Службы здравоохранения изначально следует создавать и приводить в действие с помощью самих беженцев, а не просто для них. В противном случае эти службы будут менее эффективны, к ним может проявляться недоверие, их станут использовать ненадлежащим образом и вряд ли они будут устойчивыми.

90. Профилактические услуги должны всегда оказываться бесплатно. В большинстве ситуаций и другие медико-санитарные услуги также предоставляются бесплатно. Хотя это вполне может быть обоснованно, не следует считать это постоянной политикой, поскольку в основе такой практики часто лежат патерналистские соображения. Вопрос о возмещении расходов или оплаты услуг должен регулярно анализироваться, особенно в тех случаях, когда беженцы интегрированы в местное население (которое, возможно, оплачивает услуги) или когда беженцы получают выгоду от интеграции на месте и имеют источники дохода.

Кадровые потребности

91. В принципе градация предпочтений при отборе работников здравоохранения, в сотрудничестве с национальными органами власти, должна быть следующей:

- i. беженцы;
- ii. обладающие должным опытом граждане или резиденты принимающей страны;
- iii. работники, привлекаемые со стороны.

В большинстве чрезвычайных ситуаций используется сочетание этих трех источников привлечения персонала.

92. Следует уделять особое внимание профессиональной подготовке отобранных беженцев, надзору за их работой и повышению их квалификации, особенно с учетом их прошлой роли в общине. При отборе беженцев следует позаботиться о том, чтобы среди отобранных были и женщины, которые могут не так активно предлагать свои услуги, как мужчины. Следует в полной мере учитывать опыт традиционных целителей и повитух. Беженцы могут прибегать к традиционным методам лечения, а практика показала преимущества поощрения традиционной медицинской практики, которая может служить дополнением к прочим организованным службам здравоохранения.

93. Важным фактором может быть отношение правительства к иностранным медицинским работникам, включая, например, признание их квалификации и разрешение на медицинскую практику.

94. С самого начала следует решить вопрос об оплате труда и стимулировании персонала. Все

учреждения и организации, участвующие в осуществлении программ помощи беженцам, должны придерживаться одинаковых норм. Определение уровня оплаты труда и поощрения должно основываться на национальных нормах (или нормах страны происхождения), причем следует надлежачим образом учитывать помощь (бесплатное продовольствие, вода, жилье и т. п.), получаемую беженцами. В принципе все сотрудники, работающие ежедневно в строго установленные часы и выполняющие четко определенные функции, должны получать заработную плату или поощряться иным образом.

95. Особое внимание следует уделять набору местного персонала. Предлагаемые им заработная плата или поощрение должны соответствовать национальным нормам. Очень часто чрезвычайные ситуации, связанные с беженцами, привлекают кадровые ресурсы принимающей страны (это обычно называется "утечкой мозгов") в ущерб национальным службам, что может породить серьезную напряженность.

Национальные органы здравоохранения

96. Необходимо на начальном этапе осуществления программы обеспечить участие в ней центральных, областных и районных органов здравоохранения принимающей страны. По мере возможности услуги, оказываемые беженцам, должны интегрироваться с национальными службами. Особенно важно обеспечить интеграцию и совместимость с определенными стандартами лечения, программы иммунизации в рамках борьбы с инфекционными болезнями и практикой надзора. Очевидно, что обеспечение удовлетворительного состояния здоровья беженцев отвечает интересам местного населения. Кроме того, поддержка уже существующих структур поможет обеспечить устойчивость служб здравоохранения беженцев и их соответствие нормам, применяемым к охране здоровья граждан принимающей страны.

Координатор УВКБ ООН по вопросам здравоохранения

97. В крупномасштабных чрезвычайных ситуациях (например, в случае широкого распространения эпидемий, когда в операции участвует множество партнеров, при высокой численности беженцев) УВКБ ООН должно обеспечить назначение координатора по вопросам охраны здоровья беженцев. Координатор по вопросам здравоохранения должен занимать ключевое место среди сотрудников, осуществляющих программу помощи УВКБ ООН. Это лицо должно играть ведущую роль в этом секторе или ключевую роль в осуществлении поддержки национального учреждения, выполняющего ведущую роль.

98. Координатор по вопросам здравоохранения должен в первую очередь отвечать за то, чтобы

уровень и качество оказываемых услуг соответствовали принятым на национальном и международном уровнях нормам и врачебной этике.

К другим основным задачам и обязанностям координатора относятся:

- i. участие в процессе консультаций между всеми заинтересованными сторонами и содействие этому процессу с целью соответствующей оценки проблем, потребностей и ресурсов;
 - ii. участие в создании комитетов по вопросам здравоохранения и питания и содействие этому процессу совместно с министерством здравоохранения принимающей страны, другими учреждениями системы ООН и неправительственными организациями (НПО). Этим комитетам предстоит осуществлять взаимодействие, для того чтобы совместно определять первоочередные меры и планировать их осуществление, привлекая необходимые людские, материальные и финансовые ресурсы;
 - iii. содействие сотрудничеству между всеми партнерами для обеспечения надлежачего осуществления программы, согласованной на заседании координационного комитета, и ее мониторинга;
 - iv. создание эффективной системы медико-санитарной информации и участие в ее осуществлении;
 - v. обеспечение разработки общих стандартов протоколов лечения, подбора персонала и его подготовки и принятие мер к тому, чтобы партнеры-исполнители придерживались этих стандартов;
 - vi. обеспечение назначения квалифицированно-го и опытного работника для координации деятельности в области охраны репродуктивного здоровья в начале реализации программы чрезвычайной помощи;
 - vii. содействие межсекторальной координации;
 - viii. обобщение отчетности о состоянии здоровья и питания беженцев;
 - ix. оказание содействия в разработке плана медицинской эвакуации сотрудников УВКБ ООН.
99. Практика показывает, что именно в первые дни и недели чрезвычайной ситуации наблюдается избыточная смертность.

В связи с этим жизненно важно, чтобы координатор УВКБ ООН по вопросам здравоохранения находился на месте с самого начала чрезвычайной ситуации.

100. Наиболее оперативным и рациональным способом развертывания службы координатора по вопросам здравоохранения обычно считается направление на место сотрудников или консультантов УВКБ ООН. По этому поводу следует немедленно сделать запрос в штаб-квартиру. На более

поздней стадии возможно создание должностей или командирование сотрудников из других учреждений системы ООН (ЮНИСЕФ или ВОЗ) или из министерства здравоохранения принимающей страны.

Прочий специализированный персонал

101. Потребность в специализированном персонале должна тщательно оцениваться координатором УВКБ ООН по вопросам здравоохранения или Секцией здравоохранения и общинного развития в штаб-квартире. К специалистам такого рода относятся эпидемиологи, специалисты в области общественного здравоохранения, репродуктивного и психического здоровья, по вопросам питания, тропической медицины, педиатрии, акушерства, фармацевтики и т. д.

Опытный персонал, обладающий надлежащими личными качествами, важнее, чем высококвалифицированные специалисты, чьи навыки в конкретных обстоятельствах зачастую непригодны.

102. Знание особенностей местной культуры, течения болезней и местных служб здравоохранения, а также прошлый опыт работы в чрезвычайных ситуациях так же важны, как и знакомство с последними достижениями медицины и методами лечения.

Роль ООН и специализированных учреждений

103. **ВОЗ.** Всемирная организация здравоохранения работает в непосредственном контакте с министерствами здравоохранения почти во всех странах мира. Реагирование на потребности беженцев и местного населения в области охраны здоровья должно осуществляться в тесном взаимодействии с ВОЗ. Подробное описание этого сотрудничества дается в меморандуме о взаимопонимании между ВОЗ и УВКБ ООН, дополнение 3.

104. **ЮНИСЕФ.** Сотрудничество с ЮНИСЕФ в чрезвычайных ситуациях касается в основном поставок вакцины против кори и комплектов для родовспоможения/акушерства, а также вопросов санитарного просвещения (подробнее см. в меморандуме о взаимопонимании между ЮНИСЕФ и УВКБ ООН, дополнение 3).

105. **ЮНФПА.** Сотрудничество с ЮНФПА касается в первую очередь вопросов охраны репродуктивного здоровья и демографии. ЮНФПА и УВКБ ООН заключили меморандум о взаимопонимании, где подробно описывается это сотрудничество (дополнение 3).

106. **ЮНЭЙДС.** ЮНЭЙДС представляет собой межучрежденческий механизм, созданный в 1995 году для поддержки национальных программ по борьбе с ВИЧ/СПИДом. Службы охраны здоровья беженцев должны быть интегрированы в эти национальные программы.

107. Согласно резервному соглашению с УВКБ ООН, Центр по борьбе с болезнями и их профилактике (Атланта, США) может по первому требованию направлять экспертов для оперативной оценки состояния здоровья и питания, повышения готовности к вспышкам эпидемий и реагирования на чрезвычайные ситуации, а также для создания систем медико-санитарной информации. Командировки обычно ограничиваются четырьмя – восемью неделями, и помощь этих специалистов можно получить, запросив Секцию здравоохранения и общинного развития в штаб-квартире.

Роль НПО

108. Содействие оперативных партнеров и партнеров-исполнителей существенно важно для УВКБ ООН. Всем участникам программы в области здравоохранения в чрезвычайной ситуации следует объединить усилия и создать подкомитеты по вопросам здравоохранения на центральном или местном уровне, в зависимости от обстоятельств. Вначале заседания этих подкомитетов могут проходить ежедневно или, по крайней мере, еженедельно, обычно под председательством представителя министерства здравоохранения и при поддержке координатора УВКБ ООН по вопросам здравоохранения. В идеале состав подкомитета должен быть определен на стадии составления плана на случай непредвиденных обстоятельств.

109. Деятельность подкомитета по здравоохранению заключается в следующем: распределение задач, обмен информацией о деятельности в области здравоохранения и по другим секторам (например, продовольствие, водоснабжение, санитария) и объединение этих данных, разработка согласованных протоколов медицинских процедур, утверждение штатных расписаний и подготовка персонала, а также решение возникающих проблем в целом.

110. В чрезвычайных ситуациях в секторе здравоохранения почти всегда возникает потребность в срочном содействии извне. Это объясняется тем, что необходимая срочная и специализированная помощь представляет собой нагрузку, на которую существующие местные структуры не рассчитаны. У работников служб здравоохранения почти никогда нет необходимого резерва, в том что касается персонала на всех уровнях, инфраструктуры, медицинского снабжения и технических знаний. Этот потенциал может со временем возрасти благодаря поддержке со стороны центрального правительства и других учреждений системы ООН.

111. Международные, региональные или национальные НПО должны отбираться особенно тщательно, и обычно это делает правительство принимающей страны. Вместе с тем УВКБ ООН обязано информировать правительство о том, какие организации продемонстрировали свою компетентность в чрезвычайных ситуациях. Некоторые учреждения имеют опыт работы в долгосрочных

ситуациях, но меньший опыт — в чрезвычайных ситуациях; другие могут иметь слишком узкую специализацию и ограничиваться чисто лечебной деятельностью, не занимаясь проблемами общественного здравоохранения, профилактики, санитарии и т. д.

112. Небольшие НПО, особенно созданные для реакции на конкретную ситуацию, должны привлекаться к работе в чрезвычайной ситуации лишь после того, как они продемонстрируют надлежащую компетентность.

Число привлекаемых учреждений должно быть минимальным

113. На начальных стадиях чрезвычайной ситуации важно, чтобы число привлекаемых НПО было минимальным и чтобы отобранные организации были профессиональными, способными командировать опытный персонал и обладали опытом сотрудничества с правительствами и УВКБ ООН в эффективном урегулировании чрезвычайной ситуации.

Организация реагирования

114. В приложении 2 приводится возможная структура служб здравоохранения. Она рассчитана на крупномасштабную чрезвычайную ситуацию, требующую большого числа медико-санитарных работников как на национальном, так и на международном уровне. Для менее крупной чрезвычайной ситуации потребуется меньше организационных уровней. Следует иметь в виду, что предлагаемые численность и квалификация персонала носят ориентировочный характер. Фактические потребности будут зависеть от масштабов проблем в области здравоохранения, степени изолированности района и т. п.

115. После определения картины заболевания и общих потребностей следует разработать применительно к конкретной ситуации руководящие принципы относительно стандартных процедур для медико-санитарных работников, исходя из национальных или международно признанных стандартов. Они должны охватывать все аспекты служб, включая такие вопросы, как базовые принципы, организация служб, в том числе любых программ выборочного обеспечения продовольствием, стандартизированные лечебные процедуры, перечни лекарственных препаратов и их постав-

ки, вакцинация и отчетность. Руководящие принципы должны быть подготовлены координатором УВКБ ООН по вопросам здравоохранения в консультации со всеми заинтересованными сторонами, по возможности изданы под эгидой министерства здравоохранения, и их следует периодически пересматривать, в частности, координационному подкомитету по вопросам здравоохранения. По крайней мере часть этих руководящих принципов должна быть переведена на язык, которым владеют медико-санитарные общинные работники.

Все организации, оказывающие беженцам медицинскую помощь, должны участвовать в подготовке стандартных руководящих принципов и обязаны их соблюдать.

Основные справочные материалы

An Inter-agency Field Manual on Reproductive Health in Refugee Situations, 1995. United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva. Обновление ожидается в 1999 году.

Essential Drugs Manual: Guidelines for the Use of Drugs in Refugee Settings and UNHCR List of Essential Drugs, Geneva, 1989.

Famine-affected, Refugee and Displaced Populations: Recommendations for Public Health Issues, July 24, 1992/Vol. 41/No. RR-13. The Centers for Disease Control (CDC).

Guidelines for Tuberculosis Control in Refugees and Displaced Populations, 1996. World Health Organization and United Nations High Commissioner for Refugees.

Guidelines for HIV Interventions in Emergency Settings, 1996. United Nations High Commissioner for Refugees, UNAIDS and WHO, Geneva.

Manual of Mental Health of Refugees, 1996. World Health Organization and United Nations High Commissioner for Refugees.

Sexual Violence against Refugees, Guidelines on Prevention and Response, 1995. United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva.

UNHCR, IOM/FOM (83/97; 90/97), Policies on Harmful Traditional Practices, 1997. United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva.

Vector and Pest Control in Refugee Situations, April, 1997. United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva.

Приложение 1. Система медико-санитарной информации

На ранних стадиях чрезвычайной ситуации необходимо собирать информацию на еженедельной или ежемесячной основе для следующих таблиц:

Номер таблицы	Описание таблицы
1	Демографическая информация
2.1 А и В, 2.2	Общий коэффициент смертности и коэффициент смертности детей в возрасте до 5 лет Смертность в разбивке по заболеваниям
3.1	Распространенность заболеваний
4.1 и 4.2 (приведены в приложениях 4 и 5 к главе 15 о питании)	Программа питания, дополнительного и лечебного питания
5.2	Основные причины выписки/смертей в стационарных отделениях
7.1	Роды: рождения (только общее число рождений и коэффициент рождаемости)
7.4	Холера/менингит/гепатит/дефицит питательных микроэлементов

По мере стабилизации ситуации необходимо проводить на все более широкой основе сбор информации, требующейся для других таблиц.

Чтобы выявить проблемы и вести наблюдение за воздействием той или иной программы в области здравоохранения, необходимо собирать информацию на протяжении длительного времени с целью выявления тенденций. Нижеприведенные таблицы позволяют табулировать информацию на еженедельной или ежемесячной основе. Графическое отображение той же информации облегчит выявление тенденций. Может потребоваться корректировка таблиц, чтобы отразить потребности, наблюдающиеся в реальных ситуациях.

1. Демографическая информация

Таблица 1. Население

Лагерь/район (названия)	Мальчики в возрасте до 5 лет	Девочки в возрасте до 5 лет	Лица мужского пола старше 5 лет	Лица женского пола старше 5 лет	Общая численность населения
Всего					

Источники демографической информации: регистрация , оценка , правительство , прочие
% детей в возрасте до 5 лет от общей численности населения =
% лиц женского пола от общей численности населения =

Примечание. Демографическая информация не обязательно должна представляться в форме таблицы. Знаменатель, используемый для вычисления коэффициентов, может отличаться от официальной рабочей цифры, и это следует уточнить.

2. Смертность

2.1 Коэффициенты смертности

Коэффициенты смертности (в разбивке по возрасту и полу) должны приводиться из расчета на 10 000 человек в день.

А. Общий коэффициент смертности (ОКС)

Таблица 2.1 А

Лагерь/ район Названия	Мужчины		Женщины		Всего	
	Число случаев смерти	Коэффициент смертности	Число случаев смерти	Коэффициент смертности	Число случаев смерти	Коэффициент смертности
Всего						

В. Коэффициенты смертности детей в возрасте до 5 лет (КСД5)

Таблица 2.1 В

Лагерь/ район (названия)	Мужчины		Женщины		Всего	
	Число случаев смерти	Коэффициент смертности	Число случаев смерти	Коэффициент смертности	Число случаев смерти	Коэффициент смертности
Всего						

Соотношение женщин/мужчин:

Может прилагаться линейная диаграмма (чтобы показать тенденции) по ОКС и КСД5.

2.2 Смертность в разбивке по заболеваниям

Таблицы 2.2 (2.2 А – для населения в целом и 2.2 В – для детей в возрасте до 5 лет)

	Лица мужского пола		Лица женского пола		Всего	
	Число случаев смерти	% от общего числа случаев смерти	Число случаев смерти	% от общего числа случаев смерти	Число случаев смерти	% от общего числа случаев смерти
Малярия						
Пневмония						
Водянистый стул						
Кровавый понос						
Корь						
Менингит						
Холера						
Материнская смертность (только таблица 2.2 А)						
Перинатальная/неонатальная смертность						
Недостаточность питания						
Всего		100%		100%		100%

К отчету могут прилагаться секторные диаграммы, составленные на основании таблиц 2.2 А и 2.2 В. Перечень заболеваний является ориентировочным.

Комментарии относительно смертности:

3. Заболеваемость

3.1 Распространенность заболеваний (число новых случаев на 1000 человек за определенный период)

Таблицы 3.1 (3.1 А – по населению в целом и 3.1 В – по детям в возрасте до 5 лет)

	Лица мужского пола	Лица женского пола	Всего
Малярия			
Пневмония			
Водянистый стул			
Кровавый понос			
Корь			
Менингит			
Заболевания, передаваемые половым путем			

Перечень заболеваний является ориентировочным.

3.2 Амбулаторные консультации

Таблица 3.2 Число консультаций в расчете на одного беженца в год*

Название лагеря	Мужчины	Женщины	Всего
В среднем			

* Исходя из общего числа амбулаторных консультаций, следует экстраполировать число консультаций на одного беженца в год. Например: 10 000 консультаций за один месяц в лагере численностью 30 000 человек. $10\ 000 \times 12 = 120\ 000 / 30\ 000 = 4$ консультации/беженец/год.

Комментарии по заболеваемости:

4. Питание

4.1 Ежемесячный отчет о реализации программы дополнительного питания

Эта таблица содержится в приложении 4 к главе 15, где речь идет о питании.

4.2 Ежемесячный отчет о реализации программы лечебного питания

Эта таблица содержится в приложении 5 к главе 15, где речь идет о питании.

4.3 Мониторинг продовольственной корзины

См. главу 15, где речь идет о продовольствии и питании.

Если такой мониторинг проводится, просьба указать, кем он осуществляется и каковы результаты.

Комментарии по вопросам питания:

5. Деятельность стационарных отделений

5.1 Показатели деятельности

Таблица 5.1 (за неделю или за месяц)

	Больница (название)	Больница (название)	Больница (название)
А. Число больных на конец прошлой недели/месяца			
В. Число поступивших больных			
С. Число больных на конец недели/месяца (A + B – D)			
Д. Число выписанных больных, в том числе:			
Д.1 официально	%		
Д.2 неофициально	%		
Д.3 случаи смерти	%		
Д.4 переведенных	%		
Число коек			
Средняя продолжительность пребывания (число дней)			
Средняя занятость койки	%		

5.2 Основные причины выписки/смерти в стационарных отделениях

Таблица 5.2 (за неделю или за месяц)

	Больница (название):		Больница (название):		Больница (название):	
	Число случаев	Число случаев смерти	Число случаев	Число случаев смерти	Число случаев	Число случаев смерти
Малярия						
Пневмония						
Водянистый стул						
Кровавый понос						
Менингит						
Корь						

Комментарий по деятельности стационарных отделений:

6. Система направления в больницы

6.1 Общее число госпитализированных больных и название больницы

6.2 Причины направления

Таблица 6.2

	Название лагеря:		Название лагеря:		Название лагеря:	
	Число случаев	%	Число случаев	%	Число случаев	%
Акушерство						
Хирургия						
Педиатрия						
Терапия						
Переливание крови						
Всего						

Комментарий:

7. Основные программы в области охраны здоровья

7.1 Репродуктивное здоровье

7.1.1 Безопасное материнство

а. Роды: рождения

Таблица 7.1.1

Название лагеря	Число рождений	Общий коэффициент рождаемости*
Всего А: a1 + a2 + a3		

* Общий коэффициент рождаемости = $\frac{\text{число рождений в год}}{\text{общая численность населения}} \times 1000$

- a1: общее число и % рождений в центре здоровья или в больнице;
- a2: общее число и % рождений с помощью **подготовленной** акушерки (но вне центра здоровья или больницы);
- a3: общее число и % прочих рождений, то есть А – (a1 + a2);
- общее число и % родов с осложнениями;
- общее число случаев неонатального столбняка;
- общее число и % родов с надлежащим охватом столбнячным анатоксином;

b. Наблюдение за беременными

- общее число ожидаемых случаев беременности в год:
- общее число первичных дородовых консультаций (за последние 3 месяца) и % по сравнению с ожидавшимся числом:
- % женщин, имевших три консультации до родов:
- даются ли беременным женщинам пищевые добавки? Указать критерии и предоставляемые добавки:
- анализ на сифилис: % позитивных реакций:

с. Прочая информация

- материнская смертность: число и распространенность на 100 000 живорождений в год:
- перинатальная/неонатальная смертность: число и распространенность на 1000 живорождений в год:
- число аборт и % от числа случаев беременности:
- пониженная масса тела при рождении (менее 2,5 кг): указать число и % от общего числа рождений:
- число и % получивших послеродовую консультацию от общего числа рождений:

7.1.2 Сексуальное насилие и насилие, связанное с принадлежностью к тому или другому полу

- число случаев сексуального насилия и насилия, связанного с принадлежностью к тому или другому полу, в месяц (на 10 000 человек):
- существует ли специальная программа борьбы с калечащими операциями на женских половых органах (там, где эта практика распространена)? В случае положительного ответа, кратко описать ее:

7.1.3 Заболевания, передаваемые половым путем, включая ВИЧ/СПИД

- обязательное применение универсальных мер предосторожности:
- % проверки крови на ВИЧ перед переливанием:
- % ВИЧ-инфицированных среди тех, у кого бралась кровь на анализ:
- раздача презервативов, численность и % согласившихся их применять:

7.1.4 Планирование семьи (каждые три месяца)

- число присоединившихся к программе последние три месяца (по каждому методу):
- общая численность и % присоединившихся (по каждому методу):

7.1.5 Подростки

Есть ли специальная программа, рассчитанная на подростков? В случае положительного ответа, дать краткое описание:

Комментарии по репродуктивному здоровью:

7.2 Расширенная программа иммунизации (РПИ)

- охват вакцинацией против кори:
- охват прочими антигенными вакцинациями:
- распространены ли в лагерях заболевания, которые можно предотвратить с помощью вакцинации:
- комментарии:

7.3 Туберкулез (каждые три месяца, как правило, не на стадии чрезвычайной ситуации)

- ожидаемое число новых случаев в год (то есть распространенность в стране происхождения)
- протоколы лечения:

Таблица 7.3

	Январь – март	Апрель – июнь	Июль – сентябрь	Октябрь – декабрь
А. Число лечащихся в начальной стадии				
В. Число новых случаев				
С. Число выписанных из больницы, в том числе:				
С.1 Выздоровевшие	%			
С.2 Уклонившиеся от лечения	%			
С.3 Случаи смерти	%			
С.4 Переведенные больные	%			
Всего на конец периода: А + В – С				

7.4 Холера/менингит/гепатит/дефицит питательных микроэлементов и т. д.

На ежедневной, еженедельной и/или ежемесячной основе: число случаев, число смертных случаев, коэффициент заболеваемости (кумулятивный) и летальность (кумулятивная). К отчету можно приложить график.

7.5 Психическое здоровье

Дать описание программы охраны психического здоровья.

7.6 Профессиональная подготовка

Дать описание деятельности в области профессиональной подготовки за отчетный период: тип подготовки, преподаватели, обучающиеся и т. д.

7.7 Работа лаборатории

8 Информация по другим жизненно важным секторам

- наличие питьевой воды: количество литров на человека в день
- наличие действующих уборных на число лиц
- % населения, обеспеченного жильем надлежащего уровня
- количество мыла на человека в месяц
- указать виды деятельности по борьбе с переносчиками болезней

Приложение 2. Возможная организация служб здравоохранения в условиях крупномасштабной чрезвычайной ситуации

	Подразделение/ Местонахождение	Уровень	Медико-санитарный персонал	Основные обязанности
3-й уровень	<ul style="list-style-type: none"> Комитет координации вопросов здравоохранения со всеми партнерами; при необходимости может быть децентрализованным Подразделение по охране здоровья беженцев (по возможности, при министерстве здравоохранения или как часть программной группы УВКБ ООН) <p>Региональная/районная больница</p>	<p>Столица/национальный уровень</p> <p>Региональный или районный уровень</p>	<ul style="list-style-type: none"> Координатор УВКБ ООН по вопросам здравоохранения или специалисты в области здравоохранения: специалист по питанию, фармацевт, администратор по вопросам здравоохранения В случае необходимости: например, 1 врач, 2 медсестры для помощи имеющемуся персоналу (плюс материальная поддержка, если это требуется, особенно выделение продовольствия и медикаментов) Расходы в расчете на одного больного или на процедуру лечения могут быть также согласованы с больницей 	<ul style="list-style-type: none"> Планирование и мониторинг программ Подготовка и распространение руководящих принципов по стандартным процедурам Общая координация и руководство Закупки и поставки медикаментов и оборудования Сложные роды и экстренные операции (по направлению из поселения беженцев) Контрольная лаборатория
2-й уровень	<p>Центр здоровья (с ограниченным числом койек для суточного пребывания; как ориентир: 1 койка на 2000–5000 беженцев)</p>	<p>Каждое поселение беженцев численностью около 30 000 человек</p>	<ul style="list-style-type: none"> Как ориентир: 2 врача, 6–8 медсестер, 1 акушерка Около 10 медико-санитарных работников (1 работник на 50–70 консультаций в день) 	<ul style="list-style-type: none"> Надзор за службами здравоохранения в поселении беженцев, включая подготовку медико-санитарных работников и льющие программы выборочного питания Лечение пациентов, не охваченных 1-м уровнем Безопасность, распределение и использование лекарственных препаратов Базовая лаборатория Направление на 3-й уровень
1-й уровень	<p>1 медико-санитарный пункт или поликлиника</p> <p>Община</p>	<p>Участок поселения с населением около 5000</p> <p>Услуги беженцам по месту расселения (организованные по участкам; например, 1 общинный медико-санитарный работник на 1 тыс. человек и 1 традиционная повитуха на 3000 человек)</p>	<ul style="list-style-type: none"> Как ориентир: 1 медсестра (со 2-го уровня) и 2–3 человека из числа беженцев или работники национальной службы здравоохранения на участок Медико-санитарные работники из общины беженцев 	<ul style="list-style-type: none"> Службы на уровне участка, профилактики и базовое лечение Надзор за охватом населения на местах Выявление общих и индивидуальных проблем здоровья и питания Направление больных в медико-санитарный пункт Посещение на дому Базовое наблюдение за смертностью и рождаемостью

15

Продовольствие и питание



■ СОДЕРЖАНИЕ

Пункты Стр.

Общий обзор

Введение	1—7	191
Организация продовольственной помощи	8—22	191—194
Сотрудничество между МПП и УВКБ ООН		
Совместные оценка и планирование		
Координация		
Роль беженцев и просветительская работа по вопросам питания		
Топливо для приготовления пищи		
Оценки состояния питания	23—34	194—195
Введение		
Распознавание и измерение недостаточности питания		
Умеренная и острая недостаточность питания		
Общая программа обеспечения питанием	35—48	196—199
Общий рацион		
Распределение продовольствия		
Мониторинг общей программы обеспечения питанием		
Программы выборочного обеспечения питанием	49—79	199—204
Общие принципы программ выборочного обеспечения питанием		
Программы дополнительного питания (ПДП)		
Программы лечебного питания (ПЛП)		
Начало программы выборочного обеспечения питанием		
Выявление лиц, имеющих право на дополнительное питание		
Планирование и организация программы выборочного обеспечения питанием		
Мониторинг программ выборочного обеспечения питанием		
Критерии для определения возможностей завершить программу		
Вскармливание младенцев и использование молочных продуктов	80—81	204—205
Основные справочные материалы		205
Глоссарий		205
Приложения		
Приложение 1. Основные сведения о пищевых продуктах и питании		206—208
Приложение 2. Примеры пищевых рационов		209
Приложение 3. Основные расстройства, вызываемые недостаточностью питания в чрезвычайных ситуациях		210
Приложение 4. Форма отчетности: программа дополнительного питания		211
Приложение 5. Форма отчетности: программа лечебного питания		212
Приложение 6. Форма отчетности: обследование состояния питания		213
Рисунки и таблицы		
Рис. 1. Комплекс причин, вызывающих недостаточность питания		191
Рис. 2. Реагирование на потребности в области продовольствия и питания		198
Рис. 3. Программы выборочного обеспечения питанием		200
Рис. 4. Показания и критерии включения в ПВП и выписки из нее		202
Таблица 1. Основные показатели недостаточности питания		195
Таблица 2. Виды программ выборочного обеспечения питанием		201
Таблица 3. Организация программ выборочного обеспечения питанием		202
Таблица 4. Прогнозируемая разбивка по возрасту		203

Ситуация

В чрезвычайных ситуациях людям нередко трудно находить продовольствие и обеспечивать себе нормальное питание. Это повышает опасность недоедания, заболеваемости и смертности. В связи с этим беженцы нуждаются в частичной или полной продовольственной поддержке. Некоторые из них могут также нуждаться в реабилитации в связи с недоеданием.

Цель

Обеспечить беженцев в достаточном количестве надлежащим продовольствием для поддержания их питания и состояния здоровья и при необходимости помочь восстановить здоровье тем, кто уже страдает от недоедания.

Принципы реагирования

- Следует принимать надлежащие и стандартизированные меры при четком распределении обязанностей, но при этом общую координацию должна осуществлять одна организация.
- По мере возможности следует использовать привычное продовольствие, имеющее нужную питательную ценность и не требующее нарушения здоровых традиций в отношении питания.
- Система распределения продовольствия должна позволять семьям самим готовить себе еду.
- Следует уделять особое внимание вскармливанию младенцев и детей младшего возраста и потребностям детей, женщин и других лиц, для которых недостаточность питания представляет особую опасность.
- Следует тесно координировать деятельность в этой области с работой в других жизненно важных секторах (здравоохранение, водоснабжение, обеспечение надлежащего санитарно-гигиенического состояния среды обитания и т. п.) и добиваться максимальной интеграции существующих служб.
- Следует обеспечить активное участие специалиста по вопросам питания.

Действия

- Следует как можно быстрее оценить состояние здоровья и питания и продовольственные потребности.
- Следует обеспечить наличие соответствующего продовольствия и необходимые транспорт, складское хозяйство, топливо и утварь.
- Следует организовать общую программу обеспечения питанием для всех беженцев, а при необходимости – программы выборочного обеспечения питанием для удовлетворения дополнительных потребностей детей, женщин и других лиц.
- Следует непрерывно контролировать эффективность программ обеспечения питанием и вносить в них необходимые изменения.

Введение

1. В чрезвычайной ситуации беженцы могут оказаться в полной зависимости от внешних источников продовольствия. В связи с этим необходимо как можно быстрее произвести первоначальную оценку состояния их здоровья и питания, а также их численности. Эта первоначальная оценка и будет определять, какие виды программ необходимы. Постоянный мониторинг состояния питания будет обеспечивать корректировку различных программ в соответствии с меняющимися условиями.

2. Причины недостаточности питания зачастую носят сложный и многосекторальный характер (см. рис. 1). В связи с этим особое значение имеет координация программ в области продовольствия и питания с сектором здравоохранения и другими жизненно важными секторами.

3. Помощь должна соответствовать потребностям беженцев в области питания и быть приемлемой с точки зрения их культурных традиций. Пищевые продукты, приготовленные на месте из местных ингредиентов, предпочтительнее импортных пищевых продуктов. Следует уделять особое внимание вопросам вскармливания младенцев и малолетних детей.

4. Для некоторых групп недостаточность питания представляет особую опасность. К ним относятся младенцы, дети, беременные женщины и кормящие матери, больные и престарелые. Следует принимать особые меры по выявлению лиц, страдающих от недоедания, и уязвимых лиц и по удовлетворению их дополнительных потребностей. В тех случаях, когда беженцы уже длительное время испытывали нехватку продуктов питания, многие из них будут страдать от последствий недоедания уже ко времени первой оценки.

5. Если беженцы уже страдают от последствий острой нехватки продовольствия, нужно принять немедленные меры, чтобы наладить обеспечение имеющимися на месте продуктами, которые приемлемы для беженцев.

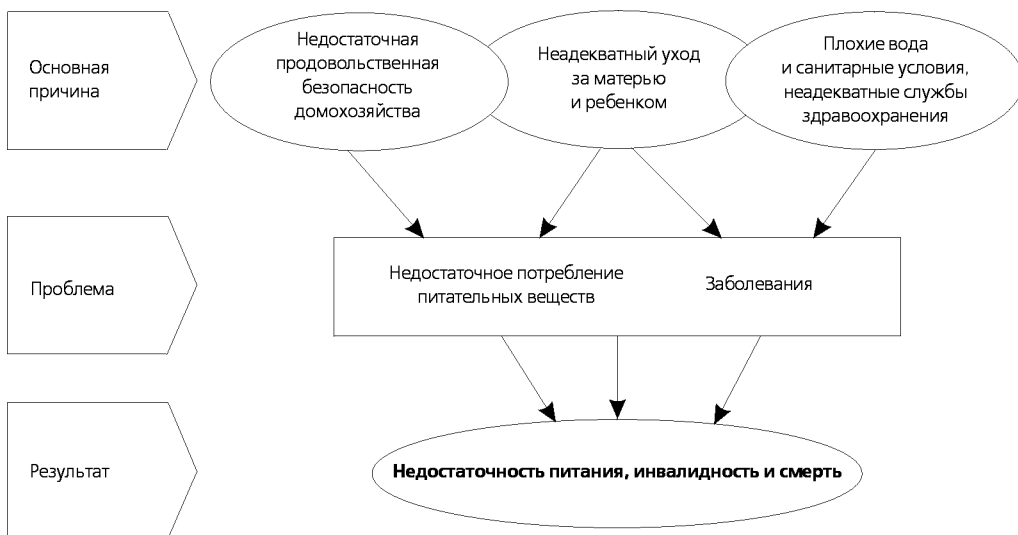
6. Если на месте нельзя обеспечить снабжение приемлемыми продуктами питания в достаточном количестве, их следует доставлять из других мест, вначале, если необходимо, даже по воздуху. При этом потребуются проявлять гибкость и изобретательность, и может понадобиться определенное время, чтобы осуществить все меры реагирования, изложенные в настоящей главе.

7. Наряду с настоящей главой следует ознакомиться с *"Nutrition Guidelines"* (*"Руководящие принципы питания"*), разработанными организацией "Врачи без границ" в 1995 году, *"Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs"* (*"Руководящие принципы УВКБ ООН/МПП для оценки потребностей в области продовольствия и питания"*), 1997 год, и *"Selective Feeding Programmes"* (*"Программы выборочного обеспечения питания"*), 1999 год.

Организация продовольственной помощи

- ◆ Мировая продовольственная программа (МПП) – организация системы ООН, занимающаяся оказанием продовольственной помощи, – совместно с УВКБ ООН отвечает за удовлетворение потребностей беженцев в области продовольствия и питания.
- ◆ Подписанный между МПП и УВКБ ООН меморандум о взаимопонимании устанавливает разделение обязанностей и механизмы координации в отношении операций по обеспечению питанием беженцев, репатриантов и лиц, перемещенных внутри страны.

Рис. 1. Комплекс причин, вызывающих недостаточность питания



Составлено на основе: UNICEF Conceptual Framework of Malnutrition, 1997.

- ◆ Цель продовольственной программы заключается в том, чтобы восстановить и поддерживать нормальное состояние питания путем обеспечения пищевого рациона, который отвечает выявленным в ходе оценки требованиям, сбалансирован по питательным веществам, приемлем по вкусовым качествам и соответствует культурным традициям беженцев.
- ◆ В большинстве чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, следует назначать координатора УВКБ ООН по вопросам продовольствия и питания, который отвечал бы за общую координацию всех аспектов программы в области продовольствия и питания.
- ◆ Организации этих программ должны привлекаться сами беженцы, и особенно женщины.
- ◆ Неотъемлемой частью эффективной продовольственной поддержки является доступное по форме просвещение по вопросам питания.

Сотрудничество между МПП и УВКБ ООН

Целью сотрудничества между МПП и УВКБ ООН является своевременное обеспечение продовольствием в надлежащем объеме, с тем чтобы способствовать восстановлению и поддержанию нормального состояния питания.

8. Средством для достижения этой цели является пищевой рацион, который отвечает установленным при оценке требованиям, сбалансирован по питательным веществам, приемлем по вкусовым качествам, соответствует культурным традициям и облегчает постепенное достижение беженцами самообеспеченности. Для этого крайне важно совместное планирование УВКБ ООН/МПП с самого начала чрезвычайной ситуации.

9. Между УВКБ ООН и МПП подписан меморандум о взаимопонимании (МВ) (см. дополнение 3), касающийся сотрудничества между ними в деле оказания продовольственной помощи. Согласно этому меморандуму, МПП удовлетворяет чрезвычайные потребности в продовольствии беженцев, репатриантов и, в конкретных ситуациях, внутренне перемещенных лиц, а также оказывает сопутствующую материально-техническую поддержку. Меморандум вступает в силу лишь тогда, когда число бенефициаров в стране убежища составляет более 5 тыс. человек, независимо от страны происхождения или от их местонахождения на территории страны убежища. УВКБ ООН удовлетворяет потребности в продовольствии лиц, которые входят в сферу его компетенции и не подпадают под действие положений МВ.

10. В соответствии с меморандумом о взаимопонимании МПП несет основную ответственность за мобилизацию нижеперечисленных основных продовольственных товаров (независимо от того, предназначаются ли они для общих программ или программ выборочного обеспечения питанием) и средств их доставки.

В число предоставляемых МПП продуктов входят:

- i. зерновые;
- ii. пищевые масла и жиры;
- iii. бобовые и прочие источники белков;
- iv. пищевые смеси;
- v. йодированная соль;
- vi. сахар;
- vii. высококалорийное сухое печенье.

11. МПП отвечает также за меры, касающиеся помола зерновых, и за доставку предоставляемых ею продуктов в согласованные кустовые пункты доставки (КПД), а также за работу этих пунктов. УВКБ ООН отвечает за доставку всех продуктов от КПД до места назначения и за их конечное распределение.

12. В соответствии с тем же меморандумом УВКБ ООН отвечает за мобилизацию и транспортировку дополнительных пищевых продуктов и за обеспечение необходимых питательных микроэлементов (витаминов и минеральных веществ), если их недостаточно в рационе.

В число поставляемых УВКБ ООН продуктов питания входят:

- i. свежие местные продукты;
- ii. пряности и прочие приправы;
- iii. чай;
- iv. сухое молоко;
- v. лечебное молоко.

13. УВКБ ООН и МПП разработали общие руководящие принципы¹ оценки потребностей в области продовольствия и питания в чрезвычайных ситуациях, а также программ выборочного обеспечения питанием². Этими принципами следует руководствоваться при оценке потребностей в продовольствии для общих программ и программ выборочного обеспечения питанием.

Кустовые пункты доставки (КПД)

КПД — это место, где МПП передает партию продовольствия УВКБ ООН или его партнеру-исполнителю. МПП отвечает за груз и несет все расходы, связанные с его перевозкой и хранением, до тех пор пока УВКБ ООН или его представитель не заберет его из КПД. Во всех случаях место расположения КПД должно быть согласовано между УВКБ и МПП.

КПД должны располагаться в таких местах, откуда можно осуществлять эффективную с точки зрения затрат и целесообразную с точки зрения материально-технического обеспечения доставку грузов и в то же время избегать неоправданных трудностей для бенефициаров из-за дальности перевозок и/или плохого доступа. По мере возможности КПД должен располагаться в том же месте, что и конечный распределительный пункт, или по крайней мере как можно ближе к нему. КПД нужно создавать примерно на каждые 10 тыс. бенефициаров.

¹ *WFP/UNHCR Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies, UNHCR/WFP, 1997.*

² *UNHCR/WFP Guidelines for Selective Feeding Programmes in Emergencies, WFP, UNHCR, Geneva, 1999.*

Совместные оценка и планирование

14. УВКБ ООН и МПП должны совместно проводить оценку общих потребностей в продовольствии и питании, а также других связанных с ними нужд в консультации с государственными органами, оперативными партнерами и экспертами.

Первое требование — определить численность беженцев, состояние их питания, а также его традиционный характер.

Ниже подробно рассматривается вопрос оценки состояния питания. Совместная оценка, проводимая УВКБ ООН и МПП, необходимая для разработки программы продовольственной помощи, должна охватывать следующие вопросы:

Основная информация

- i. численность и демографические данные (см. главу 11, касающуюся регистрации);
- ii. текущее состояние питания;
- iii. возможности помола зерна;
- iv. предпочтения бенефициаров в отношении пищевых продуктов;
- v. способность семьи готовить, хранить и перерабатывать пищевые продукты;
- vi. доступ к топливу для приготовления пищи, кухонная утварь и распределительные контейнеры;
- vii. наличие продовольствия на текущий момент и в дальнейшем;
- viii. наличие на месте продуктов для закупки;
- ix. легкость доступа к продовольствию;
- x. группы риска; выяснить, кто к ним относится и сколько таких лиц;
- xi. уровень самообеспеченности и перспективы ее достижения;
- xii. стратегии преодоления трудностей.

Другая важная информация

- i. состояние здоровья и службы здравоохранения;
- ii. риски для здоровья, обусловленные состоянием окружающей среды;
- iii. структура общины;
- iv. системы распределения продовольствия;
- v. социально-экономический статус;
- vi. наличие людских ресурсов;
- vii. “узкие места” материально-технического обеспечения;
- viii. возможности и качество складирования;
- ix. график доставки продовольственных и не-продовольственных товаров;
- x. деятельность других учреждений и оказываемая ими на данный момент помощь (объемы, предметы и периодичность), а также программы выборочного обеспечения питанием.

15. МПП и УВКБ ООН должны составлять планы, охватывающие следующие вопросы: численность бенефициаров, содержание продовольственной корзины, размер рациона, продолжительность помощи, имеющие непосредственно отношение к питанию непродовольственные товары, которые могут влиять на состояние питания бенефициаров (например, кухонная утварь, топливо для приготовления пищи и принадлежности для помола зерна).

16. Основные соображения, которые следует учитывать при реагировании на потребности беженцев в области продовольствия и питания, представлены на рис. 1.

17. Особое внимание следует уделять потребностям женщин, детей и групп риска. Следует выяснять мнение бенефициаров, особенно женщин. Предлагаемая программа продовольственной помощи должна также учитывать необходимость при приготовлении пищи из предоставляемых продуктов сведения к минимуму ущерба окружающей среде.

Координация

18. Следует назначить координатора УВКБ ООН, который должен обеспечивать взаимосвязку решения всех вопросов, связанных с продовольствием и питанием. В менее масштабных операциях в качестве такого координатора может назначаться либо сотрудник по программе, либо сотрудник по материально-техническому обеспечению. Если с самого начала среди сотрудников в УВКБ ООН нет технического специалиста, то следует обращаться за помощью к специалисту по вопросам питания в стране убежища, к учреждениям ООН или к НПО.

19. Функции координатора по вопросам продовольствия и питания состоят в установлении стандартных процедур (включая порядок распределения общей продовольственной помощи), координации программ обеспечения питанием, контроле и оценке программ обеспечения питанием и обеспечении тесной координации и интеграции с общинными службами, сектором здравоохранения и другими секторами. Координатор должен выступать в качестве руководящего лица в рамках УВКБ ООН по координации совместных усилий с МПП и НПО. В тех случаях, когда координатор не является специалистом по вопросам питания, требуется также привлечь опытного специалиста в этой области, который консультировал бы координатора по техническим вопросам.

Роль беженцев и просветительская работа по вопросам питания

20. Беженцы должны с самого начала привлекаться к организации программ обеспечения питанием и к управлению ими. Потребуется обеспечить соответствующую специальную подготовку беженцев.

21. Когда нельзя избежать использования незнакомых беженцев продуктов питания или но-

вых для них способов приготовления пищи, всегда необходимо проводить среди них, в понятной и доступной форме, соответствующую разъяснительную работу. Ее следует организовать в сочетании с общим просвещением по вопросам питания и учить правильному вскармливанию младенцев, кормлению больных детей, лечению диареи, основным правилам гигиены применительно к питанию и приготовлению пищи из имеющихся продуктов с максимальным сохранением их питательной ценности.

Топливо для приготовления пищи

22. Особое внимание следует уделять обеспечению топливом для приготовления пищи, а также защите и рациональному использованию природных ресурсов вблизи лагеря. Если не делать этого с самого начала, можно быстро уничтожить растительность в лагере и вокруг него и тем нанести долговременный ущерб окружающей среде, что непосредственно скажется на здоровье и благополучии беженцев и местного населения и вызовет трения в отношениях с местными жителями. Потребности в топливе и его потребление значительно колеблются³. На использование топлива влияют следующие факторы:

- i. **Предварительная обработка продуктов, методы приготовления пищи, вид топлива и подготовка его к использованию.** Замачивание бобовых до варки, обязательное закрывание кастрюль крышками при варке, использование сухих и мелко нарубленных дров, гашение огня после приготовления пищи — все это позволяет значительно экономить топливо и может быть включено в программы экологического просвещения и обучения. Кроме того, для более эффективного использования топлива поставляемые кастрюли должны быть обязательно с крышками.
- ii. **Тип печи.** Иногда удается использовать местную технологию, чтобы модифицировать существующие типы печей, которые топятся дровами или древесным углем, для повышения их эффективности. Лучше всего использовать простейшие усовершенствования и местные технологии. Следует иметь в виду, что социально-экономические последствия новой технологии обычно играют более важную роль при определении ее приемлемости, чем собственно ее эффективность. Добиваться использования усовершенствованных печей нужно обязательно при участии беженцев.
- iii. **Вид продовольствия.** Свежие растительные продукты требуют меньше времени для приготовления, чем взятые из заготовленных ранее запасов; использование молотого, а не целого зерна и продуктов, прошедших кулинарную обработку, также позволяет значительно экономить топливо. Необходимо учитывать, совместно с МПП, экологические последствия поставки беженцам тех или иных продуктов питания.

³ Среднее потребление древесного топлива в пересчете на душу населения в день в различных лагерях беженцев колеблется от 0,9 до 4 кг.

iv. **Наличие (или "цена")** самого топлива. Это частую наиболее важный фактор, влияющий на подушевое потребление топлива. Обеспечение древесным топливом, а также регулирование использования природных ресурсов вокруг лагеря беженцев и контроль за ним подробнее рассматриваются в главе 12, касающейся планировки лагеря.

Оценки состояния питания

- ◆ Оценка состояния питания должна быть как можно оперативнее проведена опытным специалистом.
- ◆ Оценка состояния питания должна включать антропометрические обследования, а также информацию о возможностях поддержания продовольственной безопасности.
- ◆ Регулярная оценка необходима как для контроля за состоянием питания всей общины, так и для выявления отдельных лиц и групп, нуждающихся в особом уходе и продовольственной помощи.
- ◆ Для выявления главных причин недостаточности питания наиболее пострадавших от нее людей необходимо помимо определения коэффициента недоедания собирать информацию о смертности и заболеваемости.

Введение

23. Первоначальную оценку состояния питания беженцев нужно провести как можно скорее, и сделать это должен опытный специалист по вопросам питания. Степень и распространенность недоедания во многом определяют формы реагирования в чрезвычайной ситуации и позволяют без проволочек принять решение о компонентах продовольственных пайков и о потребностях в каких-либо дополнительных программах выборочного обеспечения питанием.

24. После оценки состояния питания следует проводить регулярные обследования питания под надзором специалиста для контроля за состоянием питания всего населения.

25. В тех случаях, когда складывающиеся условия и/или результаты первоначальной оценки или дальнейших обследований указывают на необходимость программ выборочного обеспечения питанием, следует выявить и зарегистрировать лиц, нуждающихся в таких программах. Затем необходимо путем периодических контрольных измерений в центрах питания наблюдать за процессом восстановления здоровья каждого из них.

26. Первоначальная оценка состояния питания и периодические обследования питания контингента в целом должны проводиться путем измерения массы тела и роста в случайной выборке детского населения (как объясняется ниже). Вначале такие обследования должны проводиться каждые два-три месяца. Когда же условия стабилизируются, достаточно проводить их раз в шесть — двенадцать месяцев. Таким образом можно выявить любое изменение или тенденцию в состоянии питания и соответствующим образом скорректировать программы помощи.

Серьезной чрезвычайной ситуацией в области питания считается ситуация, когда коэффициент недоедания выше либо 15%, либо 10%, но при наличии усугубляющих факторов (например, эпидемии). Такая ситуация требует принятия срочных мер.

Распознавание и измерение недостаточности питания

27. Недостаточность питания может распознаваться по клиническим признакам (таким, как отек и недостаточность питательных микроэлементов) и с помощью антропометрических измерений (измерений тела). Такие измерения, как определение соотношения массы тела и роста, используются в качестве объективной оценки состояния питания, которая позволяет количественно выразить состояние питания на конкретный момент времени и проводить сравнение с течением времени.

28. Информация о смертности и заболеваемости помогает выявить основные причины недостаточности питания и наиболее пострадавших от нее людей. Особенно показательны коэффициенты детской смертности.

В чрезвычайной ситуации высокий коэффициент детской смертности очень часто связан с высокими уровнями недостаточности питания.

Коэффициенты смертности среди детей, страдающих от острого недоедания, могут в шесть — десять раз превышать коэффициенты смертности среди здоровых и хорошо питающихся детей в том же контингенте.

29. **Соотношение веса и роста у детей** является лучшим показателем, позволяющим оценивать и контролировать состояние питания населения. Фактический показатель веса ребенка исчисляется как процент стандартного веса нормального ребенка того же роста, или Z-показатель. Это — самый чувствительный показатель острого недоедания; он предпочтителен при обследованиях состояния питания и при контроле за ходом восстановления здоровья человека и должен учитываться в программах обеспечения питанием. При обследовании состояния питания обычно проводятся измерения детей в возрасте от 6 до 59 месяцев, поскольку при нехватке продовольствия признаки недостаточного питания

проявляются прежде всего у младенцев и малолетних детей и именно они более всех страдают от него. Когда возраст детей неизвестен, в качестве определенных показателей берется не возраст 6 и 59 месяцев, а рост в 65 и 110 см.

30. **Индекс массы тела** (ИМТ) (отношение веса в кг к показателю роста в м) используется для оценки состояния питания взрослых посредством степени оценки исхудания (см. таблицу 1).

31. **Отек** является одним из существенных показателей состояния питания и свидетельствует о квашиоркоре (см. приложение 3). Отек характеризуется распуханием обеих стоп в результате аномального скапливания жидкости в межклеточных пространствах тела.

32. **Окружность середины плеча**
Окружность середины плеча (ОСП) измеряется в середине верхней части левой руки до локтевого сустава. ОСП должна использоваться как часть двухэтапного процесса контроля. На первом этапе ОСП измеряется у детей. Дети, у которых ОСП меньше определенной величины, направляются затем для измерения соотношения веса и роста в целях определения состояния их питания и целесообразности включения их в программы выборочного обеспечения питанием.

33. Соотношения **веса и возраста и роста и возраста** не являются столь существенными показателями для проведения оценки в чрезвычайных ситуациях, поскольку часто нет возможности определить возраст. Их можно использовать для контроля за ростом отдельных детей и для оценки долгосрочной (хронической) недостаточности питания.

Умеренная и острая недостаточность питания

34. Стандартные границы, характеризующие недостаточность питания, находятся в пределах от 70 до 80% отношения веса к росту (или между показателями -3 и $-2 Z$) при умеренной недостаточности питания и менее 70% отношения веса к росту (или менее $-3 Z$) — при острой недостаточности.

Отек у детей всегда является свидетельством острой недостаточности питания.

В таблице 1 приведены основные показатели недостаточности питания.

Таблица 1. Основные показатели недостаточности питания*

Недостаточность питания	Дети в возрасте до 5 лет			ИМТ для взрослых
	Отношение веса к росту (В/Р), % от среднего значения ⁴	Отношение веса к росту (В/Р), в единицах Z или CO ⁵	ОСП	
Умеренная	70–79%	-3 до $-2 Z$	110 мм до < 125 мм	16–17
Острая	менее 70%	менее $-3 Z$ или отек	менее 110 мм, отек	менее 16

* Результаты, полученные разными методами, не вполне сопоставимы.

⁴ Процентное соотношение ниже средней "контрольной" величины значений отношения веса к росту.

⁵ Стандартные отклонения (CO или показатели Z) ниже средней "контрольной" величины значений отношения веса к росту.

Общая программа обеспечения питанием

- ◆ Средний показатель в 2100 килокалорий на человека в день используется в качестве плановой величины для вычисления потребностей в энергетическом содержании (калорийности) пищи для беженцев в чрезвычайных ситуациях в развивающихся странах⁶.
- ◆ Каждый беженец, независимо от возраста или пола, должен получать один и тот же общий рацион (то есть одинаковое количество и одинаковые виды продуктов питания).
- ◆ Продовольственная корзина должна быть сбалансирована по питательности и подходить для детей и других групп повышенного риска.
- ◆ Следует прилагать все усилия к тому, чтобы беженцы получали привычные им пищевые продукты и мог сохраняться традиционный характер питания.
- ◆ Уровень потребления жиров должен обеспечивать не менее 17% энергетического содержания рациона. Потребление белков должно составлять не менее 10–12% общего энергетического содержания.
- ◆ Питание должно отвечать требованиям в отношении содержания важнейших витаминов и минеральных веществ.
- ◆ Особое внимание следует обращать на недостаточность питательных веществ, характерную для данной местности.

Общий рацион

35. Следует прилагать все усилия к тому, чтобы беженцы получали привычные им пищевые продукты и могли сохраняться рациональные элементы традиционного питания. Очень важно иметь рекомендации экспертов относительно объема и содержания рациона; при этом следует в полной мере учитывать наличие пищевых продуктов в данном месте. Нельзя заменять основные пищевые продукты только потому, что другие, не знакомые беженцам продукты легче достать. Неподходящие с этой точки зрения продукты часто не используются и приходят в негодность, что вредно сказывается на моральном состоянии беженцев.

36. В первую очередь следует обеспечить требования, касающиеся калорийности продуктов питания и содержания в них белков. Плановый показатель средней минимальной калорийности питания на человека составляет в начале чрезвычайной ситуации для жителей развивающейся страны 2100 килокалорий в день. Примеры рационов, отвечающих этому требованию, приводятся в приложении 1. Эта средняя потребность вычисляется для населения в среднем, включая муж-

чин, женщин и детей разного возраста. Вместе с тем полный рацион должен предоставляться каждому беженцу без каких-либо различий.

Минимальная потребность в 2100 килокалорий на человека в день используется в качестве планового показателя для населения развивающейся страны в начале чрезвычайной ситуации.

Для контингента, состоящего в основном из взрослых людей трудоспособного возраста, может потребоваться ежедневный рацион со значительно более высокой средней калорийностью. Кроме того, более калорийные рационы необходимы для выживания в странах с холодным климатом.

37. Ежедневные энергетические потребности можно скорректировать, когда положение стабилизируется и будут собраны подробные данные. При этом следует учитывать следующие факторы:

- состав населения по возрасту и полу;
- уровень трудоспособности;
- климатические условия;
- состояние здоровья и питания, а также психологическое состояние;
- доступ к другим источникам продовольствия благодаря возделыванию сельскохозяйственных культур, торговле, возможности получить оплачиваемую работу.

38. Продовольственная корзина должна включать следующее: основной источник продуктов питания (зерновые), источник энергии (животные жиры и растительные масла), источник белков (бобовые, пищевые смеси, мясо, рыба), соль и, возможно, приправы (такие, как пряности). В продовольственную корзину должны входить свежие продукты, обеспечивающие важнейшие питательные микроэлементы. Уровень потребления жиров должен обеспечивать не менее 17% энергетического содержания рациона, а потребление белков — не менее 10–12% общего энергетического содержания⁷.

39. В тех случаях, когда некоторых пищевых продуктов нет, их можно заменить — максимум на месячный срок — другими имеющимися продуктами, чтобы сохранить надлежащий уровень калорийности и содержания белков. Замена того или иного отсутствующего продукта с сохранением при этом энергетической ценности питания производится из следующего расчета:

кукурузно-соевая смесь (КСС)	
вместо бобовых	1 : 1
сахар вместо растительного масла	2 : 1
зерновые вместо бобовых	2 : 1
зерновые вместо растительного масла ⁸	3 : 1

⁷ Подробнее см. WFP/UNHCR Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs in Emergencies, 1997.

⁸ Это — одностороннее соотношение; следует иметь в виду, что растительное масло не может заменять зерновые.

⁶ The Management of Nutritional Emergencies in Large Populations, WHO, Geneva, 1978.

Например, энергия, получаемая от потребления 20 г сахара, может заменить энергию, получаемую от 10 г растительного масла.

40. Следует предоставлять муку, а не зерно, особенно в начале чрезвычайной ситуации. Использование муки вместо немолотого зерна дает значительную экономию топлива. Если предоставляется целое зерно, следует обеспечить возможность его помолы на месте и компенсировать затраты на помол.

41. Следует удовлетворять также потребности в важнейших витаминах и минеральных веществах. Главные пищевые продукты, распределяемые в виде общего пайка, обычно не покрывают необходимых потребностей в витаминах и минеральных веществах. В связи с этим дефицит тех или иных питательных веществ характерен для контингентов, полностью зависящих от внешней продовольственной помощи, а в рамках контингента — для таких уязвимых групп, как младенцы и дети младшего возраста, беременные женщины и кормящие матери. Особое внимание следует также обращать на дефицит питательных веществ, характерный для данной местности.

42. Риск дефицита конкретных питательных веществ можно оценить, изучив состав общего рациона и возможность приобрести дополнительно пищевые продукты в данном районе. Возможны следующие способы включения в рацион витаминов и минеральных веществ:

- i. обеспечение свежими продуктами;
- ii. поощрение выращивания овощей и фруктов;
- iii. добавление в рацион продуктов, богатых теми или иными витаминами и питательными микроэлементами, таких как обогащенные зерновые, пищевые смеси или приправы;
- iv. предоставление добавок в виде таблеток, что наименее желательно.

43. По мере возможности следует поощрять беженцев к выращиванию овощей: выращивание свежих продуктов питания самими беженцами не только улучшает и разнообразит питание, но также экономит топливо и дает возможность получить определенный доход. Этому способствовали бы выделение более крупных участков под огороды и снабжение соответствующими семенами, однако побудить беженцев выращивать свежие продукты будет нелегко из-за неясности в отношении продолжительности их пребывания в данном месте и проблем доступа к земле.

Распределение продовольствия

44. Нельзя недооценивать необходимость справедливого, эффективного и регулярного распределения продовольствия. Об этом идет речь в главе 13, касающейся распределения товаров. Практикуются два вида распределения пищевых продуктов: сухим пайком и в виде уже приготовленной еды.

45. Распределение сухих продуктов (забираемых домой) имеет серьезные преимущества по сравнению с распределением приготовленной пищи. Оно позволяет семьям самим готовить себе еду и использовать время по своему усмотрению, дает им возможность продолжать питаться вместе как единая ячейка и является более приемлемым с точки зрения культурных и социальных традиций. Оно также снижает опасность распространения инфекционных заболеваний.

46. Распределение готовой еды требует наличия централизованных кухонь с надлежащей кухонной утварью, водоснабжением и топливом (потребность в нем меньше, чем при приготовлении пищи дома), а также подготовленного персонала. Беженцы обычно вместе сидят в столовой, хотя в определенных обстоятельствах семьи могут унести готовую еду домой. При этом способе нужно обеспечить как минимум двухразовое питание.

Эффективно организовать приготовление пищи гораздо труднее, чем распределение сухих пайков, особенно для большого числа беженцев.

Поэтому обеспечение всего населения готовой едой организуется только в исключительных обстоятельствах, когда беженцы не имеют доступа к пригодной для употребления воде и/или топливу для приготовления пищи, и в условиях, когда отсутствует безопасность.

47. Кроме кухонной утвари, посуды и топлива беженцы должны иметь контейнеры и мешки для хранения и предотвращения порчи своих продовольственных пайков. Полезно иметь жестяные банки для растительного масла и мешки для зерна, а контракты с поставщиками, по крайней мере на первоначальные поставки продовольствия, не должны предусматривать их возвращения.

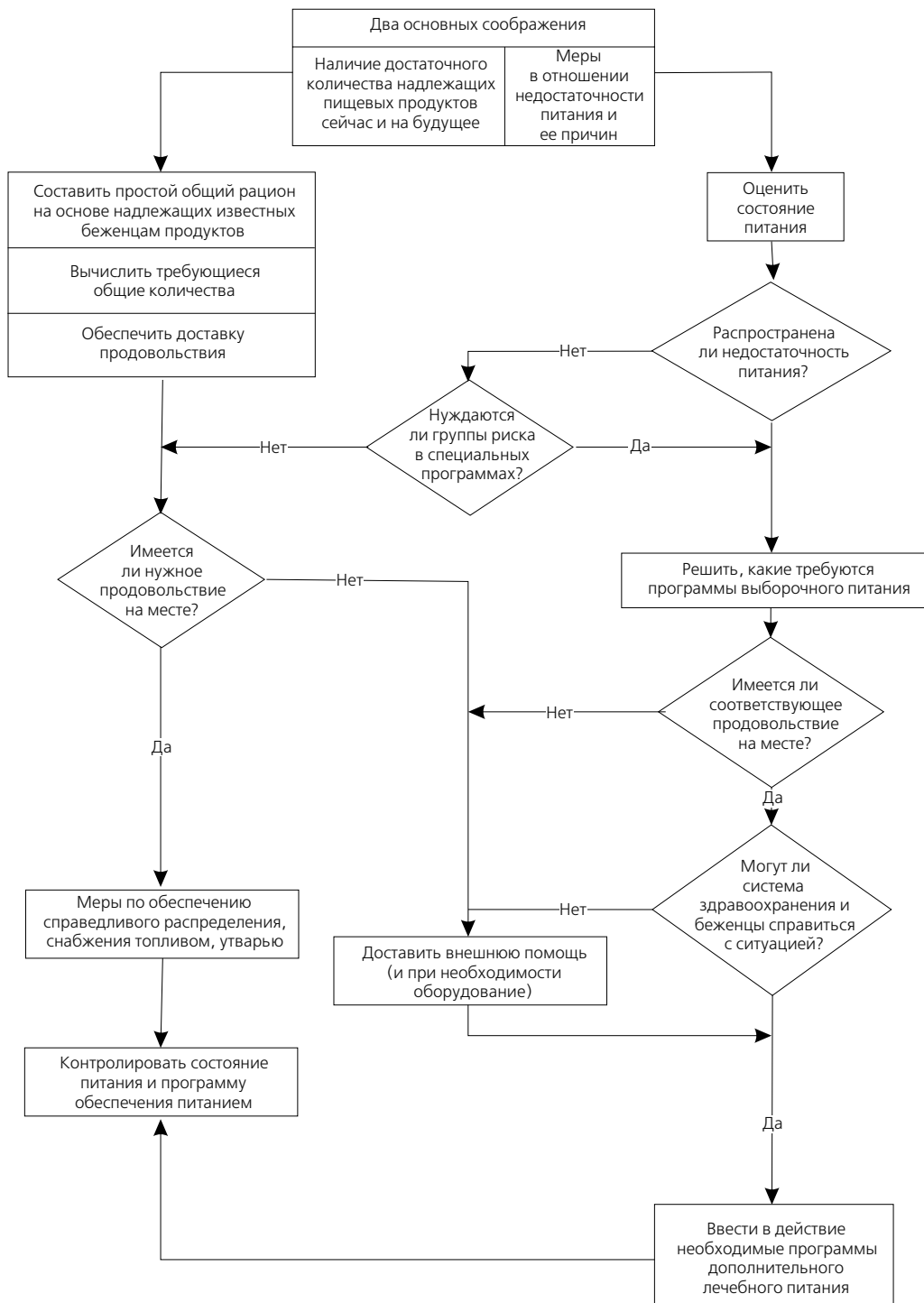
Мониторинг общей программы обеспечения питанием

48. Мониторинг общей программы обеспечения питанием может осуществляться следующим образом:

- мониторинг продовольственной корзины: сравнение количества и качества пищевых продуктов, получаемых беженцами в распределительном пункте в дни распределения продуктов, с плановым пайком, а также контроль после распределения на уровне домохозяйства путем посещения жилищ (в дни распределения продуктов);
- регулярное обсуждение с беженцами качества и объема пайков;
- расследование жалоб.

Более подробная информация о мониторинге общей программы обеспечения питанием содержится в документе УВКБ ООН *"Commodity Distribution: A Practical Guide for Field Staff"* (*"Распределение*

Рис. 2. Реагирование на потребности в области продовольствия и питания



товаров: *практическое руководство для сотрудников на местах*) и *Руководящие принципы питания* организации "Врачи без границ".

Программы выборочного обеспечения питанием

- ◆ Целью программы выборочного обеспечения питанием является сокращение распространенности недостаточности питания и смертности среди групп риска.
- ◆ Такие программы обеспечивают **дополнительное** питание для лиц, страдающих от недостаточности питания, и для групп риска; это питание должно дополнять (а не заменять) общую программу обеспечения питанием.
- ◆ В ходе такой программы необходимо активно выявлять лиц, которые имеют право на включение в программы выборочного обеспечения питанием, исходя из критериев, излагаемых в настоящей главе.

Общие принципы программ выборочного обеспечения питанием

49. В тех случаях, когда наблюдается недостаточность питания или когда потребности групп повышенного риска нельзя удовлетворить за счет общего рациона, необходимо принять особые меры для обеспечения дополнительного питания. Это делается с помощью различных видов программ выборочного обеспечения питанием, которые учитывают степень недостаточности питания и связанные с этим риски. На чрезвычайной стадии операции программы выборочного обеспечения питанием входят в число чрезвычайных мер по предотвращению недопустимо высокой смертности. Однако стратегия предотвращения недопустимого уровня смертности должна быть комплексной и сочетать выборочное обеспечение питанием, здравоохранение и чрезвычайную медико-санитарную помощь (см. рис. 2).

Организация этих программ должна с самого начала интегрироваться с общинными службами и службами здравоохранения, а особенно с программами охраны здоровья матери и ребенка (ОЗМР).

50. Недостаточность питания особенно проявляется у младенцев, детей, беременных женщин, кормящих матерей, престарелых и больных. Их уязвимость вызвана более высокими потребностями в питательных веществах, связанными с ростом, лактацией, восстановлением тканей и выработыванием антител. Недостаточность питания снижает сопротивляемость к инфекциям, что, в свою очередь, приводит к еще большей недостаточности питания. Особенно восприимчивы к этому циклу (инфекции – недостаточность питания) маленькие дети. Больным детям нужно есть и пить, даже если нет аппетита, если у них рвота или

диарея. Поскольку дети не могут много съесть, необходимо готовить им пищу в концентрированной форме (то есть давать больше питательных веществ в меньшем объеме) и чаще кормить их.

51. Некоторым другим группам или отдельным лицам недостаточность питания может угрожать по социальным или экономическим причинам. К таким группам относятся дети, оставшиеся без сопровождения взрослых, инвалиды, семьи с одним родителем и престарелые, особенно те из них, кто не имеет семейной поддержки. В некоторых общинах те или иные социальные либо культурные традиции и табу могут служить препятствием к удовлетворению потребностей некоторых лиц в полноценном питании, например беременных женщин и кормящих матерей или даже больных детей.

52. Даже если в целом имеется достаточное количество продовольствия, возможны и другие причины, например:

- неравное распределение продуктов, сокращающее некоторым группам доступ к продовольствию;
- неточности в регистрации или несправедливое распределение продовольственных карточек;
- инфекции;
- неправильное питание или нерациональное приготовление пищи.

Программы выборочного обеспечения питанием не могут служить заменой неадекватного общего рациона.

53. Имеются в виду следующие виды программ выборочного обеспечения питанием:

- программы дополнительного питания (ПДП)
 - целевые ПДП,
 - общие ПДП;
- программы лечебного питания.

Обеспечиваемый дополнительный рацион эффективен лишь в том случае, если он дополняет, а не заменяет общий рацион.

Программы дополнительного питания (ПДП)

54. Целевые и общие программы дополнительного питания обеспечивают дополнительное питание для групп риска в дополнение к общему рациону в форме сухого пайка, забираемого домой, или в форме приготовленной пищи, потребляемой на месте в течение отведенного ограниченного времени.

55. Целевая ПДП предназначена для реабилитации лиц с умеренной недостаточностью питания. Это могут быть дети, взрослые или лица старшего возраста и/или лица, отобранные по медицинским или социальным причинам, например беременные женщины, кормящие матери и боль-

ные. Это — наиболее распространенный вид программы дополнительного питания.

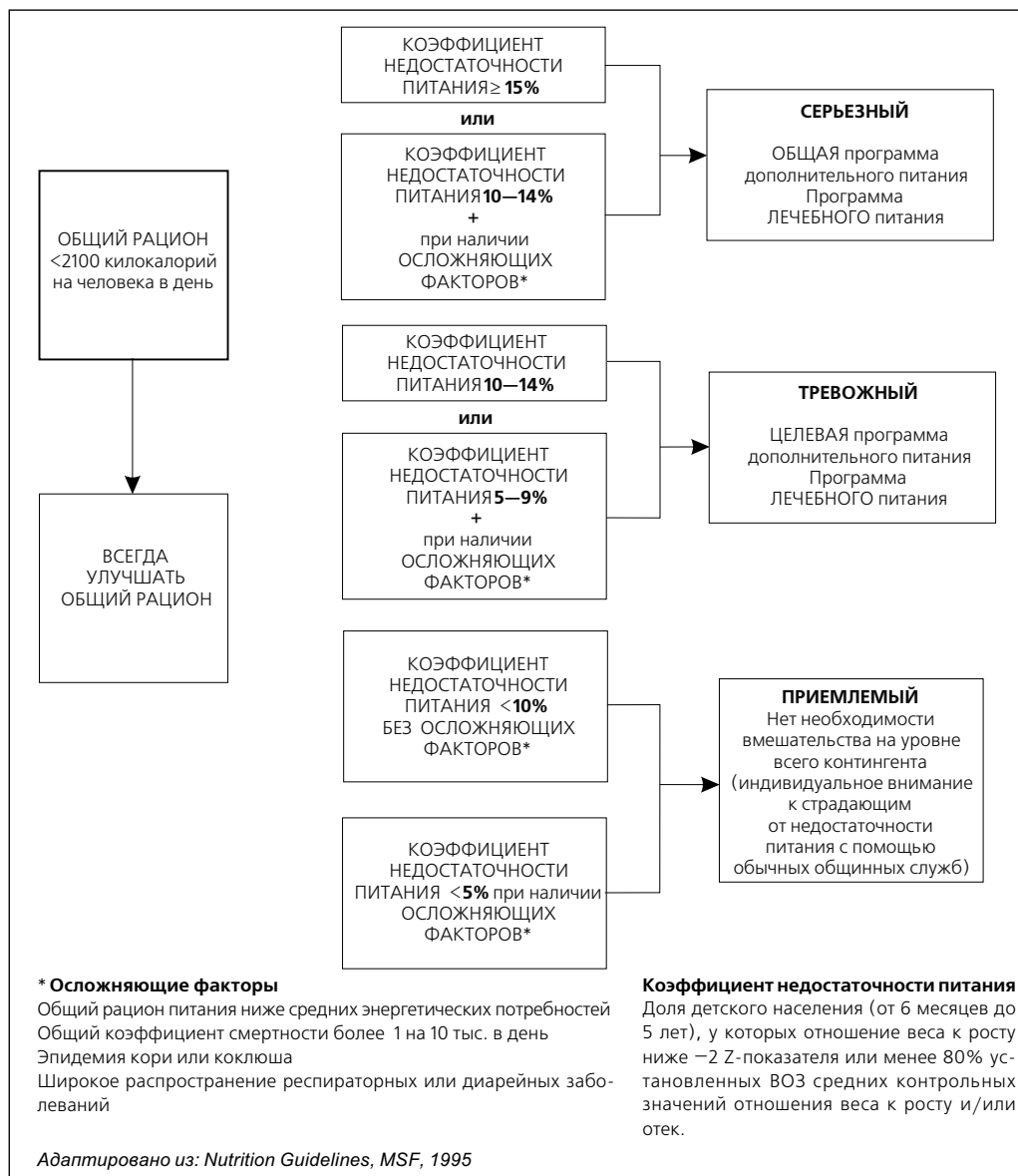
56. Общая ПДП обеспечивает дополнительное питание (и/или те или иные питательные микроэлементы) всем членам определенной уязвимой группы независимо от индивидуального состояния их питания, с тем чтобы предотвратить ухудшение состояния питания групп, подвергающихся наибольшему риску (обычно дети в возрасте до 5 лет, беременные женщины и кормящие матери).

57. Программы дополнительного питания могут осуществляться в форме выдачи сухого пайка или готовой пищи.

Программы лечебного питания (ПЛП)

58. ПЛП предназначена для сокращения смертности среди младенцев и малолетних детей с острой белково-калорийной недостаточностью (БКН). Формы БКН описаны в приложении 3. Как правило, ПЛП предназначена для детей в возрасте до 5 лет с острой недостаточностью питания. Лечебное питание может обеспечиваться либо в специальных центрах питания, либо в больнице или поликлинике. ПЛП сочетается с интенсивным медицинским и диетическим лечением. Для лечения детей с острой недостаточностью питания применяется лечебное молоко (ЛМ). Но если ЛМ отсутствует, можно использовать молоко с высоким

Рис. 3. Программы выборочного обеспечения питанием



содержанием белка (сухое обезжиренное молоко, растительное масло и сахар) в смеси с витаминно-минеральными добавками.

Начало программы выборочного обеспечения питанием

59. Решение начать программу выборочного обеспечения питанием принимается исходя из распространенности недостаточности питания и наличия дополнительных осложняющих факторов. К таким факторам относятся высокая смертность (более 1 человека на 10 тыс. в день), эпидемия кори, широкое распространение инфекционной диареи, общий рацион питания, который ниже минимальной нормы. Распространенность недостаточности питания оценивается, исходя из первоначальной и текущих оценок и обследований состояния питания.

Во всех ситуациях следует помнить, что важнее устранять первопричины недостаточности обеспечения питанием, чем бороться с его симптомами с помощью программ выборочного обеспечения питанием.

60. Эффективность этих программ будет минимальной, если не обеспечивается надлежащий общий рацион.

61. На рис. 3 показано, когда надо начинать программы выборочного обеспечения питанием. Следует с самого начала определить четкие критерии и для окончания этих программ.

Выявление лиц, имеющих право на дополнительное питание

62. Программы выборочного обеспечения питанием должны основываться на активном выявлении лиц, подверженных риску, и на дальнейшем наблюдении за ними. Бенефициары могут выявляться путем:

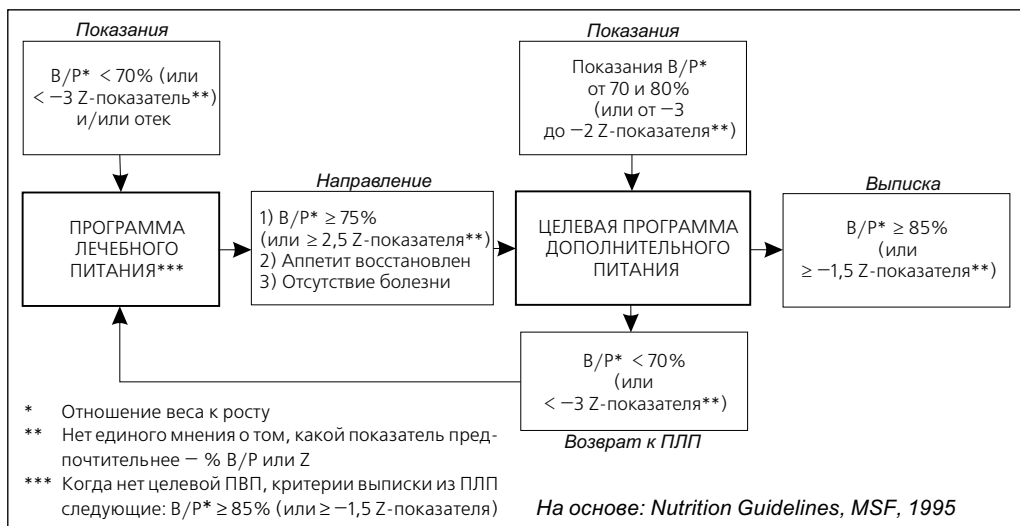
- посещения жилищ для выявления всех членов целевой группы (например, детей в возрасте до 5 лет, престарелых);
- массового скрининга (обследования) всех детей для выявления тех, которые страдают от умеренной или острой недостаточности питания;
- скрининга по прибытии (например, при регистрации);
- по направлениям от общинных служб и служб здравоохранения.

63. В таблице 2, ниже, в сжатом виде указаны основные цели, целевые группы и критерии отбора бенефициаров для программ выборочного обеспечения питанием.

Таблица 2. Виды программ выборочного обеспечения питанием

Программа	Цели	Критерии отбора и целевая группа
Целевая ПДП	<ul style="list-style-type: none"> • Скорректировать умеренную недостаточность • Предотвратить перерастание умеренной недостаточности в острую • Сократить риск смертности и заболеваемости детей в возрасте до 5 лет • Обеспечить поддержку питанием для отобранных беременных женщин и кормящих матерей • Обеспечить наблюдение за лицами, которые закончили курс лечебного питания 	<ul style="list-style-type: none"> • Дети в возрасте до 5 лет с умеренной недостаточностью питания: <ul style="list-style-type: none"> → 70–80% среднего значения отношения веса к росту или → между показателями -3 и $-2Z$ отношения веса к росту • Лица, страдающие недостаточностью питания (на основе отношения веса к росту, ИМТ, ОСП или клинических признаков): <ul style="list-style-type: none"> → старшие дети (5–10 лет) → подростки → взрослые и престарелые → по направлению медперсонала • Отобранные беременные женщины (начиная с даты подтвержденной беременности) и кормящие матери (до 6 месяцев после родов), например используя ОСП < 22 см как предельный показатель для беременных женщин • Соответствующее направление из ПЛП
Общая ПДП	<ul style="list-style-type: none"> • Предупредить ухудшение состояния питания • Сократить распространенность острой недостаточности питания у детей до 5 лет • Обеспечить меры безопасности • Сократить риск смертности и заболеваемости 	<ul style="list-style-type: none"> • Дети до 3 или до 5 лет • Все беременные женщины (начиная с даты подтвержденной беременности) и кормящие матери (максимально 6 месяцев после родов) • Прочие группы повышенного риска
ПЛП	<ul style="list-style-type: none"> • Сократить риск избыточной смертности и заболеваемости среди детей до 5 лет • Обеспечить лиц с острой недостаточностью питания медицинским и диетическим лечением 	<ul style="list-style-type: none"> • Дети в возрасте до 5 лет с острой недостаточностью питания: <ul style="list-style-type: none"> → < 70% среднего значения отношения веса к росту и/или отек или → < $-3Z$-показателя отношения веса к росту и/или отек • Дети старше 5 лет с острой недостаточностью питания, подростки и взрослые, исходя из стандартов отношения веса к росту или наличия отека • Новорожденные с низким весом • Дети, лишившиеся родителей, до 1 года (только в том случае, если традиционная практика ухода неадекватна) • Матери детей до 1 года, которые не могут кормить грудью (только в исключительных случаях, когда не удается вызвать лактацию обычными способами или путем традиционного питания)

Рис. 4. Показания и критерии включения в ПВП и выписки из нее



64. Связи между различными программами выборочного питания и критериями включения в программы и выписки из них показаны на рис. 4, ниже.

Планирование и организация программы выборочного обеспечения питанием

Организация программы дополнительного питания

65. Программы дополнительного питания могут предусматривать раздачу либо готовой пищи, либо сухих пайков.

- Рационы готовой пищи приготавливаются на кухне центра питания и потребляются на месте. Бенефициар или ребенок с попечителем должны ежедневно приходиться для приема пищи в такой центр.
- Сухие пайки раздаются и забираются домой для приготовления и потребления. Пайки обычно раздаются раз в неделю.

66. В большинстве случаев предпочтение следует отдавать ПВП, предусматривающим раздачу сухих пайков. Использование сухих пайков имеет следующие преимущества по сравнению с питанием готовой пищей:

- гораздо легче организовать осуществление;
- требуется меньше персонала;
- снижается риск передачи инфекционных заболеваний;
- у матери отнимается меньше времени;
- сохраняется ответственность матери за кормление ребенка.

Однако нормы сухого пайка должны превышать нормы рациона готовой пищи, с тем чтобы компенсировались совместное питание и замена продуктов. Готовая пища обычно выдается в таких ситуациях, когда не гарантирована безопасная доставка сухого пайка домой или когда возможности домашнего приготовления ограничены. В таблице 3,

Таблица 3. Организация программ выборочного обеспечения питанием

	Программа дополнительного питания		Программа лечебного питания
Организация	<ul style="list-style-type: none"> Готовое питание на месте Некоторая медицинская помощь Питание на месте обычно обеспечивается лишь для целевой ПЛП	<ul style="list-style-type: none"> Сухой паек для питания на дому Это предпочтительный вариант и для общих, и для целевых программ	<ul style="list-style-type: none"> Готовое питание на месте + Интенсивная медицинская помощь + Психологическое стимулирование на этапе реабилитации
Размер дополнительного рациона	<ul style="list-style-type: none"> 500–700 ккал на человека в день и 15–25 г белков 	<ul style="list-style-type: none"> 1000–1200 ккал на человека в день и 35–45 г белков 	<ul style="list-style-type: none"> 150 ккал на 1 кг веса тела на 1 пациента в день и 3–4 г протеина на 1 кг веса тела на 1 пациента в день
Частотность питания	Минимум два раза в день	Паек выдается один раз в неделю	Частое питание Этап 1: 8–10 раз в сутки Этап реабилитации: 4–6 раз

ниже, приведены некоторые основные соображения, которые следует учитывать при организации программы выборочного обеспечения питанием.

Организация программы лечебного питания

67. Программы лечебного питания осуществляются либо в специально организованных центрах питания, либо в больницах или клиниках. Они включают интенсивное медицинское и диетическое лечение, а также регидратацию. Такая программа должна быть легкодоступной для беженцев, центр питания должен быть расположен поблизости от медицинского учреждения или входить в его состав. Лечение следует проводить поэтапно (см. таблицу 3), продолжительность этапов зависит от остроты недостаточности питания и/или медицинских осложнений. По крайней мере в течение первой недели участия в ПЛП уход следует обеспечивать круглосуточно.

68. Одним из основных “узких мест” при осуществлении ПЛП является нехватка опытного персонала. Прежде чем приступить к осуществлению такой программы, следует провести надлежащую подготовку как медицинского, так и немедицинского персонала. К управлению центрами ПЛП следует привлекать беженцев, особенно матерей больных.

Планирование количества продовольствия, необходимого для выборочного питания

69. Количество продуктов, необходимых для программ выборочного обеспечения питанием, зависит от:

- i. вида программы;
- ii. характера пищевых продуктов;
- iii. ожидаемого числа бенефициаров.

70. Эта информация должна основываться на точных демографических сведениях и на данных о распространенности недостаточности питания, полученных в результате обследования этого состояния. Рекомендации относительно надлежащих продуктов и вида программ должен дать специалист по вопросам питания.

71. Вместе с тем в некоторых обстоятельствах для планирования могут потребоваться хотя бы оценки распространенности недостаточности питания и ожидаемой численности бенефициаров, например когда еще не проведены регистрация и оценка состояния питания. В таблице 4, ниже, дается прогнозируемая демографическая разбивка типичного контингента беженцев.

72. Если становится очевидным, что сложилась или, по всей вероятности, может возникнуть серьезная чрезвычайная ситуация в области питания, при планировании можно исходить из следующих допущений:

- i. 15–20% могут страдать от умеренной недостаточности питания;
- ii. 2–3% могут страдать от острой недостаточности питания;
- iii. разбивка типичного контингента по возрасту выглядит следующим образом:

Таблица 4. Прогнозируемая разбивка по возрасту

Возрастные группы	% от общей численности населения
0–4 или до 5 лет	15–20%
Беременные	1,5–3%
Кормящие грудью	3–5%

73. Например, чтобы оценить число бенефициаров для целевых ПВП и ПЛП применительно к детям в возрасте до 5 лет:

если общая численность населения = 30 000,
а оценочное число детей в возрасте до 5 лет =
= 4500–6000 (15–20%),

то оценочная распространенность умеренной недостаточности питания (15%) дает цифру 675–900 детей.

Оценочная распространенность острой недостаточности питания (2%) дает цифру 90–120 детей.

Исходя из этих данных, оценку потребностей в питании можно получить путем умножения оценочного числа бенефициаров для каждой программы на размер надлежащего рациона для каждого бенефициара, то есть:

количество требуемого продукта =
рацион на 1 человека в день × число бенефициаров × число дней.

Мониторинг программ выборочного обеспечения питанием

74. Следует через регулярные промежутки времени контролировать эффективность программы выборочного обеспечения питанием.

75. Программы выборочного обеспечения питанием необходимо контролировать и оценивать, с тем чтобы можно было приблизительно определить их результативность в плане достижения поставленных целей⁹. Для мониторинга и оценки нужно регулярно собирать и анализировать следующие данные:

- показатели процесса, такие как посещаемость, охват, выздоровление, — для оценки успешности осуществления и тенденций, проявляющихся в ходе программы с течением времени;
- показатели воздействия, такие как распространенность недостаточности питания, коэффици-

⁹ Более подробную информацию см. в главе 8 в связи с оценкой программ питания в “Руководящих принципах питания” организации “Врачи без границ”.

ент смертности и число охваченных бенефициаров, — для оценки эффективности и рациональности программы.

76. Эффективность программ выборочного питания можно измерять с помощью обследований состояния питания и путем регулярного сбора статистических данных в центрах питания. В приложениях 4 и 5 приводятся конкретные формы ежемесячной отчетности по программам дополнительного и лечебного питания. В приложении 6 приводится форма отчетности по результатам обследований питания (отношение веса к росту).

77. Тенденции, находящие отражение в показателях здоровья и питания, могут объясняться многими факторами. Достижению положительных результатов могут способствовать меры, принимаемые в других секторах, таких как водоснабжение, жилье или общинные службы.

Критерии для определения возможностей завершить программу

78. После того как удастся значительно сократить число людей, страдающих от недостаточности питания, может оказаться более эффективным организовать лечение лиц, все еще страдающих от острой недостаточности питания, в учреждениях здравоохранения и через общинные программы. Возможность завершить конкретную программу выборочного питания определяется по степени успеха в сокращении последствий основных осложняющих факторов, указанных на рис. 3, и по степени увязки этих программ питания с мерами по охране здоровья матери и ребенка (ОЗМР) и другими видами поддержки, обеспечиваемыми общиной беженцев.

79. Любое ухудшение ситуации должно обнаруживаться после закрытия программ выборочного обеспечения питанием с помощью проводимых через регулярные промежутки времени обследований состояния питания и анализа данных о смертности и заболеваемости. Это особенно важно в тех случаях, когда общая ситуация остается нестабильной.

Вскармливание младенцев и использование молочных продуктов

- ◆ Наилучшим для младенцев является грудное вскармливание, его необходимо поощрять и продолжать как можно дольше.
- ◆ Следует полностью запретить использование бутылочек для кормления.
- ◆ Следует использовать надлежащее детское питание; необходимо учитывать, что иностранное детское питание и специальное питание часто не соответствуют требованиям.
- ◆ Следует избегать детских смесей; они должны использоваться лишь под строгим контролем и с помощью чашки и ложки.

◆ Следует рестимулировать лактацию¹⁰ в тех случаях, когда на наличии грудного молока отрицательно сказывается стресс, а в необходимых случаях — пользоваться услугами кормилицы.

◆ Молочные продукты, особенно порошковое молоко, и детские смеси могут вызывать проблемы со здоровьем (как это описано ниже), и зачастую они не подходят.

80. Материнское молоко — самое лучшее и наиболее безопасное питание для младенцев и детей в возрасте до двух лет. Вскармливание грудью представляет собой надежный и гигиеничный, а вначале — часто единственный источник питания, а также источник антител, защищающих от некоторых инфекционных болезней. Следует поощрять как можно более продолжительное вскармливание грудью. Нужно прилагать все усилия к стимулированию или рестимулированию лактации даже у больных или страдающих от недостаточности питания матерей. Опыт показывает, что это возможно. Матери могут нуждаться в дополнительном питании в целях поощрения грудного вскармливания и обеспечения необходимых дополнительных калорий и питательных микроэлементов. Это следует сделать с помощью программ обеспечения питанием.

81. Проблемы, вызываемые использованием детских смесей, молочных продуктов и бутылочек для кормления, в чрезвычайных ситуациях усугубляются. Для этого необходима чистая кипяченая вода, но ее чаще всего нет; очень важно, чтобы при разбавлении продукта соблюдались все меры предосторожности, но это трудно проконтролировать; матери часто не знакомы с использованием детских смесей, а инструкции нередко составлены на иностранном языке. Детские смеси, если их использования нельзя избежать, должны распределяться в медпунктах или центрах питания в строго контролируемых условиях и при надлежащем наблюдении. Ни в коем случае нельзя выдавать или использовать бутылочки для кормления детей; их почти невозможно стерилизовать и сохранять стерильными в условиях чрезвычайной ситуации, поэтому они опасны. Грудных детей следует кормить, если это необходимо, чистой ложечкой из чистой чашки. Надлежащее жидкое прикармливание следует вводить постепенно, не отнимая ребенка от груди. Жидкое питание следует приготавливать из имеющихся местных продуктов и по возможности — традиционным способом. Пожертвованное из-за рубежа консервированное детское питание редко отвечает требованиям.

¹⁰ Рестимулирование лактации — это восстановление воспроизводства адекватного объема выделения молока, что достигается посредством стимуляции молочных желез и при моральной поддержке со стороны окружающих.

Указания в отношении использования сухого молока¹¹

- i. Никогда не выдавать в пайке, который забирается домой, просто сухое молоко. Его следует предварительно смешивать с мукой из расчета шесть частей муки или крупы на одну часть сухого молока.
- ii. Никогда не позволять уносить домой жидкое молоко.
- iii. Использовать сухое молоко только в программах контролируемого жидкого питания в качестве высококалорийного напитка, смешанного с растительным маслом и сахаром.
- iv. Сухое обезжиренное молоко должно всегда обогащаться витамином А и иметь срок хранения более шести месяцев.

¹¹ UNHCR IOM 88/89/FOM 76/89 Policy Directive for acceptance, distribution and use of milk products in refugee feeding centres, UNHCR, Geneva.

Основные справочные материалы

Calculation of Nutritional value of Food Commodities (NUT-VAL), an EXCEL spreadsheet which can be used to calculate the nutritional value of ration scales, UNHCR, Geneva, 1998.

Commodity Distribution: A Practical Guide for Field Staff, UNHCR, June 1997.

IOM 88/89 – FOM 76/89 Policy for acceptance, distribution and use of milk products in refugee feeding programmes, UNHCR, Geneva, 1989 (имеется также на французском языке). Memorandum of Understanding (MOU) on the Joint Working Arrangements for Refugee, Returnee and Internally Displaced Persons Feeding Operations, WFP/UNHCR, 1997 (имеется также на французском языке).

Nutrition Guidelines, Médecins Sans Frontières (MSF), 1995. Essential Reading.

Nutrition Surveys in Emergency Situations (Video, PAL, 38 min), UNHCR, Geneva.

WFP/UNHCR Guidelines for Estimating Food and Nutritional Needs, WFP/UNHCR, 1997 (имеется также на французском языке).

WFP/UNHCR Guidelines for Selective Feeding Programmes in Emergency Situations, WFP/UNHCR, 1999.

Глоссарий

Антропометрические измерения	Оценка размеров и телосложения, которые отражают потребление пищи, физическую активность и болезненное состояние. Самые общие антропометрические показатели включают вес, рост и окружность середины плеча.
Базовые данные	Данные, собираемые в начале программы, с которыми можно сопоставить данные по тем же параметрам, собираемые позднее, и тем самым использовать их для оценки воздействия принимаемых мер или для выявления тенденций.
Индекс массы тела (ИМТ)	Отношение веса в кг к росту в м, используется для оценки состояния питания подростков и взрослых.
Обогащенная пищевая смесь	Мука, состоящая из предварительно прошедших кулинарную обработку зерновых продуктов и источника белков, главным образом бобовых, обогащенная витаминами и минеральными веществами, например кукурузно-соевая смесь (КСС), пшенично-соевая смесь (ПСС), используемая для программ питания.
Обогащение	Добавление питательных микроэлементов в пищевые продукты, например йодирование соли и обогащение пищевых смесей.
Килокалория	Единица энергии, используемая в диетологии, 1 ккал = 4,17 килоджоуля.
Квашиоркор	Острая форма недоедания, характеризующаяся отеком, особенно нижних частей рук и ног.
Общая атрофия	Острая форма недоедания, приводящая к полному истощению организма.
Питательные микроэлементы	Минеральные вещества и витамины.
Окружность середины плеча (ОСП)	Окружность середины левого плеча, которая служит показателем недостаточности питания и используется при скрининге.
Питательные вещества	Те части пищевых продуктов, которые усваиваются и/или используются организмом, то есть углеводы, белки, жиры, спирты, витамины и минеральные вещества.
Отек	Аномальное скопление жидкостей в межклеточных пространствах тела. В случае отека, обусловленного питанием, это отек, вызываемый недостаточностью питания.
Питание на месте	Готовая еда, потребляемая в центре питания.
Остановка роста	Низкий рост для данного возраста. Сравнение роста ребенка определенного возраста с ростом контрольного (здорового) ребенка того же возраста указывает на уровень хронической недостаточности питания.
Пайки, забираемые домой	Сухие пайки, выдаваемые для приготовления пищи дома.
Лечебное молоко	Специальное молоко, используемое для восстановления лиц, страдающих острой недостаточностью питания.
Истощение	Аномальная потеря жировой и/или мышечной ткани, проявляется в низком весе по отношению к росту, в низком ИМТ или наблюдается визуально (худоба).
Ксерофтальмия	Клинические признаки (воспалительный процесс) в глазах, вызванные недостаточностью витамина А.
Отношение веса к росту	Вес человека при определенном росте, сравниваемый с контрольным весом для этого же роста.

Приложение 1. Основные сведения о пищевых продуктах и питании

Все пищевые продукты состоят из пяти основных видов питательных веществ и различного количества воды.

Углеводы — основной источник энергии — обеспечивают 4 ккал/г. Это главным образом крахмалы и сахара растительного происхождения, которые являются одним из основных компонентов зерновых и корнеплодов.

Животные жиры и растительные масла обеспечивают наиболее концентрированный источник энергии и более чем вдвое превышают энергетическую ценность углеводов и белков (9 ккал/г).

Белки — это вещества, являющиеся основным “строительным материалом” организма и обеспечивающие рост человека и восстановление тканей. Белки присутствуют в пищевых продуктах животного происхождения, а также в зерновых и бобовых и обеспечивают 4 ккал/г.

Витамины и минеральные вещества необходимы в небольших количествах для надлежащего функционирования организма и защиты его от заболеваний. Хорошим источником витаминов являются свежие овощи и фрукты. Водорастворимые витамины неустойчивы и не могут храниться (витамины групп В и С), тогда как жирорастворимые витамины могут сохраняться в организме (витамины А и D). К важным минеральным веществам относятся железо, натрий, йод, цинк, магний, калий и т. д. Отдельные витамины и минеральные вещества или их сочетания встречаются во всех пищевых продуктах в различных количествах.

Потребление организмом энергии и белков

Если энергетические потребности организма не удовлетворяются, часть белка будет сгорать, чтобы обеспечивалась необходимая энергия. В таком случае белки будут использоваться так же, как углеводы или жиры. Более 20% энергетических потребностей организма должны удовлетворяться за счет животных и растительных масел, которые значительно улучшают вкусовые качества пищи и повышают энергетическую плотность (что важно для маленьких детей). Энергетические потребности колеблются в значительных пределах даже у людей с нормальным здоровьем. Они значительно возрастают с повышением физической активности. Для лечения недостаточности питания необходимо потреблять значительно больше белков и тем самым удовлетворять энергетические потребности организма, когда цель — реабилитация, а не просто поддержание здоровья.

Продукты питания и пищевые рационы

Пищевые рационы в большинстве стран, как правило, содержат в нужном количестве все питательные микроэлементы, требующиеся для поддержания хорошего здоровья, если потребляется достаточно пищи для удовлетворения энергетических потребностей человека. Для растущего ребенка, даже здорового, требуется, чтобы за счет потребления белков в его организм поступало не более 10% общего количества калорий.



Приложение 1 (продолжение). Питательная ценность пищевых продуктов

ПРОДУКТ	Питательная ценность/100 г			Цена за тонну, долл. США
	Энергия (ккал)	Белки (г)	Жиры (г)	
Зерновые				
Пшеница	330	12,3	1,5	165
Рис	360	7,0	0,5	280
Сорго/просо	335	11,0	3,0	200
Кукуруза	350	10,0	4,0	170
Обработанные зерновые				
Кукурузная мука	360	9,0	3,5	225
Пшеничная мука	350	11,5	1,5	240
Пшеничная крупа	350	11,0	1,5	220
Пищевые смеси				
Кукурузно-соевая смесь	380	18,0	6,0	320
Пшенично-соевая смесь	370	20,0	6,0	390
Обогащенная соей пшеничная крупа	350	17,0	1,5	240
Обогащенная соей кукурузная мука	390	13,0	1,5	270
Обогащенная соей пшеничная мука	360	16,0	1,3	240
Обогащенная соей крупа сорго	360	16,0	1,0	190
Молочные продукты				
Сухое обезжиренное молоко (обогащенное)	360	36,0	1,0	1 900
Сухое обезжиренное молоко (необогащенное)	360	36,0	1,0	1 800
Сухое цельное молоко	500	25,0	27,0	2 200
Сыр (в металлической таре)	355	22,5	28,0	1 850
Лечебное молоко	540	14,7	31,5	2 200
Мясо и рыба				
Мясо (консервы)	220	21,0	15,0	1 950
Сушеная соленая рыба	270	47,0	7,5	1 500
Рыба (консервы)	305	22,0	24,0	2 000
Растительные масла и жиры				
Растительное масло	885	–	100,0	750
Сливочное масло	860	–	98,0	2 300
Пищевой жир	900	–	100,0	950
Бобовые				
Фасоль	335	20,0	1,2	440
Горох	335	22,0	1,4	375
Чечевица	340	20,0	0,6	500
Прочее				
Сахар	400	–	–	350
Высококалорийное печенье	450	12,0	15,0	1 250
Чай (черный)	–	–	–	1 235
Йодированная соль	–	–	–	150
Финики	245	2,0	0,5	1 900
Сухофрукты	270	4,0	0,5	1 200

Примечание. Цены даются в ценах франко-борт (ФОБ) и, таким образом, не включают транспортные расходы. Цены приводятся на 1998 год и изменяются с течением времени. Эта информация регулярно обновляется МПП, и ее можно получить в штаб-квартире МПП и в ее отделениях на местах.

Приложение 1 (продолжение). Характеристики основных пищевых продуктов

	Вид пищевых продуктов	Витамины и минеральные вещества	Примечания
1.	Зерно хлебных злаков (рис, пшеница, сорго, овес и т. д.)	Содержит витамин В и железо. Но их содержание сокращается в результате помола, то есть чем тоньше мука, тем больше потеря витаминов.	Главный источник энергии и белков в большинстве рационов.
2.	Бобовые/семена масличных культур (фасоль, горох, соя, земляной орех и т. д.)	Витамины группы В. Большинство содержат значительные количества железа и кальция.	Бобовые особенно полезны, когда они потребляются с зерновыми, поскольку белки дополняют друг друга.
3.	Цельные клубнеплоды и корнеплоды (ямс, таро, кассава, сладкий картофель, картофель и т. д.)	Различное, но обычно низкое содержание витаминов и минеральных веществ, за исключением картофеля, который богат витамином С.	Бестарная отгрузка и низкое содержание белков делают их непригодными в качестве главных продуктов в условиях чрезвычайных ситуаций.
4.	Овощи и фрукты	Важный источник витаминов и минеральных веществ. Различное содержание витаминов В и С. Темно-зеленые листья или желтая/красная пигментация обычно указывают на наличие соединений витамина А.	
5.	Мясо, молоко и молочные продукты, яйца и т. д.	Хорошие источники витаминов В. Цельное молоко и яйца – также хороший источник витамина А. Молоко и яйца обеспечивают значительные количества кальция.	В нормальных условиях обычно потребляются в небольших количествах. Легче усваиваются организмом, чем растительные белки. Поэтому в небольших количествах полезны для повышения качества и улучшения вкуса потребляемого пищевого рациона.
6.	Рыба сушеная	Богатый источник кальция и железа. Содержит витамины группы В.	Концентрированный источник белков для тех, кто ее любит. Поэтому до ее использования следует проверить приемлемость для потребителей.
7.	Жиры и растительные масла	Жиры, полученные из молока, являются источниками витаминов А и D, а растительные жиры не содержат витаминов А и D, за исключением масла красной пальмы.	Полезный способ увеличить потребление энергии, не увеличивая физический объем пищевого рациона. Улучшают вкусовые качества и облегчают приготовление пищи.

Приложение 2. Примеры пищевых рационов

Примеры адекватных полных пищевых рационов для беженцев, целиком зависящих от продовольственной помощи¹²

Приводятся пять типов рационов для иллюстрации различий, вызванных такими факторами, как привычный для данного населения характер питания, а также приемлемости и наличия соответствующих пищевых продуктов в регионе.

Продукты	Рационы (в граммах на человека в день)				
	Тип 1*	Тип 2*	Тип 3*	Тип 4**	Тип 5*
Мука/рис/крупа	400	420	350	420	450
Бобовые	60	50	100	60	50
Растительное масло (обогащенное витамином А)	25	25	25	30	25
Рыба/мясо (консервы)	–	20	–	30	–
Обогащенные пищевые смеси	50	40	50	–	–
Сахар	15	–	20	20	20
Йодированная соль	5	5	5	5	5
Свежие овощи и фрукты	–	–	–	–	100
Пряности	–	–	–	–	5
Энергия: килокалории	2113	2106	2087	2092	2116
Белки (в г и в % ккал)	58 г; 11%	60 г; 11%	72 г; 14%	45 г; 9%	51 г; 10%
Жиры (в г и в % ккал)*	43 г; 18%	47 г; 20%	43 г; 18%	38 г; 16%	41 г; 17%

* Для рационов 1, 2, 3 и 5 в расчетах для зерновых используется кукурузная мука.

** В этом рационе в качестве расчетной зерновой культуры используется рис; низкий процент энергии за счет белка приемлем ввиду его высокого качества; несколько снижено содержание жиров соответствует традициям питания в странах, где широко потребляется рис.

Примеры типичных дневных рационов для ПВП

(в граммах на человека в день)

Продукт	Для домашнего приготовления или сухой паек		Питание на месте или жидкий рацион				
	Рацион 1	Рацион 2	Рацион 3	Рацион 4	Рацион 5	Рацион 6	Рацион 7
Пищевая смесь обогащенная	250	200	100			125	100
Зерновые					125		
Высококалорийное печенье				125 ¹³			
Растительное масло, обогащенное витамином А	25	20	15		20	10	10
Бобовые			30		30		
Сахар	20	15				10	10
Соль йодированная			5				
Энергия (ккал)	1250	1000	620	560	700	605	510
Белки (г)	45	36	25	15	20	23	18
Жиры (% ккал)	30	30	30	30 ¹⁴	28	26	29

¹² WFP/UNHCR Guidelines for estimating food and nutritional needs, 1997, December.

¹³ WFP Specification.

¹⁴ Высококалорийное печенье с 15%-ным содержанием жиров отвечает требованиям энергетической плотности.

Приложение 3. Основные расстройства, вызываемые недостаточностью питания в чрезвычайных ситуациях¹⁵

Белково-калорийная недостаточность (БКН) во время чрезвычайной ситуации является, вероятно, важнейшей проблемой в области здоровья и одной из главных причин смертности. Она проявляется в нескольких формах:

Общая атрофия выражается в огромной потере жировой и мышечной тканей — все ушло на производство энергии, остались лишь “кожа да кости”. Это — самая распространенная форма БКН при чрезвычайных ситуациях в области питания.

Квашиоркор характеризуется прежде всего отеком (обычно он начинается с ног и рук), иногда сопровождающимся сыпью на коже и/или изменением цвета волос (рыжеватый). Волосы редуют.

При **атрофическом квашиоркоре** наблюдается сочетание острого истощения и отека.

Обычно наиболее подвержены этому заболеванию дети в возрасте до 5 лет, но и более старшие дети, и взрослые также часто подвержены риску или страдают от этой болезни. Лечение острых форм БКН рассматривается в разделе, посвященном программам выборочного обеспечения питанием.

Витаминная и минеральная недостаточность может привести к длительной или постоянной нетрудоспособности и даже к смерти. Наиболее вероятны следующие формы такой недостаточности:

Дефицит железа 1) вызывает **анемию** (признаки: бледность кожи и век, усталость, слабость, одышка); 2) увеличивает риск кровотечения, инфекции и смерти при родах; 3) повышает коэффициент рождаемости детей с низким весом; и 4) ухудшает познавательные способности младенцев и детей.

Дефицит йода не только вызывает **зоб**, но и тормозит умственное развитие детей и репродуктивные возможности женщин. Острый дефицит йода у матерей может приводить к кретинизму у их детей. Лучшим средством предупреждения этого дефицита является употребление йодированной соли.

Дефицит витамина А приводит к **ксерофтальмии**, слепоте и смерти. Признаки по состоянию глаз: плохое зрение при тусклом свете, сухость конъюнктивы или роговицы, пенистое вещество на конъюнктиве или помутнение роговицы. Эти признаки могут появляться спустя несколько месяцев после недостаточности питания или после острой или продолжительной инфекции, особенно кори и диареи.

Дефицит витамина В1 (тиамина) вызывает болезнь **бери-бери**. Симптомы и признаки: потеря аппетита, недомогание и сильная слабость, особенно в ногах; может также приводить к параличу конечностей или отеку тела, сердечной недостаточности и внезапной смерти. Бери-бери случается, когда пищевой рацион состоит почти исключительно из шлифованного риса или в основном из крахмалосодержащих продуктов, таких как кассава.

Дефицит витамина С вызывает **цингу**. Признаки: кровоточащие распухшие десны, распухшие, болезненные суставы, легко возникающие гематомы. Причина — отсутствие в пищевом рационе овощей и фруктов.

Дефицит никотиновой кислоты вызывает **пеллагру**. Признаки: кожная сыпь на частях тела, на которые падает солнечный свет; диарея; и изменения психического статуса, ведущие к слабоумию. Это случается прежде всего в тех случаях, когда в пищевом рационе преобладают кукуруза и сорго и не хватает других продуктов.

Профилактика означает принятие мер, позволяющих людям получать различные пищевые продукты, содержащие в достаточном количестве необходимые витамины и минеральные вещества, или иметь доступ к ним. В их число входят обогащенные продукты, распределяемые в рамках продовольственной помощи. Важную роль играют доступ к местным рынкам и выращивание овощей на огородах.

Лечение состоит в потреблении лечебных доз недостающих питательных веществ. Раздача поливитаминов в таблетках всем беженцам — пустая трата времени и денег, поскольку они содержат недостаточные количества отдельных витаминов для устранения дефицита тех или иных питательных элементов.

¹⁵ Адаптировано из: *The Management of Nutritional Emergencies in Large Populations*, WHO, Geneva, 1999 (в печати).

Приложение 4. Форма отчетности: программа дополнительного питания

Страна: _____ Период: _____ Общая численность населения: _____
 Место: _____ Дети в возрасте до (<)5 лет: _____
 Учреждение: _____ Коэффициент умеренной недостаточности питания: _____
 Цель < 5 (коэффициент умеренной недостаточности питания* < 5 населения): _____
 Теоретический охват < 5 [новая общая численность (J)/Цель]: _____

	КАТЕГОРИЯ						ВСЕГО
	< 5 лет		≥ 5 лет		Беременные женщины	Кормящие женщины	
	М	Ж	М	Ж			
Всего на конец прошлого месяца (A)							
Вновь поступившие:							
< 80% В/Р или < -2 Z-показатель							
Прочие							
Вновь поступившие, всего (B)							
Повторно поступившие (C)							
Всего поступивших (D = B + C)							
Выписано за этот период:							% для < 5 лет (цель):
Выписаны (E)							$E/I * 100\% = (> 70\%)$
Умерли (F)							$F/I * 100\% = (< 3\%)$
Уклонились (G)							$G/I * 100\% = (< 15\%)$
Направлены на лечение (H)							
Выписаны, всего (I = E + F + G + H)							
На конец данного месяца, всего (J = A + D - I)							

Средняя продолжительность участия в программе

(для всех или для выборки из 30 выздоровевших детей) (контрольный период < 60 дней) =

$\frac{\text{Общее число дней участия всех (или 30) выздоровевших детей}}{\text{Число выздоровевших детей (или 30)}}$

Замечания:

Приложение 5. Форма отчетности: программа лечебного питания

Страна:

Период:

Общая численность населения:

Место:

Дети в возрасте до 5 лет:

Учреждение:

Коэффициент умеренной недостаточности питания:

Цель < 5 (коэффициент умеренной недостаточности питания* < 5 населения):

Теоретический охват < 5 [новая общая численность (J)/Цель]:

	КАТЕГОРИЯ							ВСЕГО
	< 5 лет		≥ 5 лет		Взрослые			
	М	Ж	М	Ж	М	Ж		
Всего на конец прошлого месяца (A)								
Вновь поступившие:								
< 70% В/Р или < -3 Z-показатель								
Квашиоркор								
Прочие								
Вновь поступившие, всего (B)								
Повторно поступившие (C)								
Всего поступивших (D = B + C)								
Выписано за данный месяц:								
Выписаны (E)							% для < 5 лет (цель):	
Умерли (F)							E/1* 100% = (> 75%)	
Уклонились (G)							F/1* 100% = (< 10%)	
Направлены на лечение (H)							G/1* 100% = (< 15%)	
Выписаны, всего (I = E + F + G + H)								
Общая численность на конец данного месяца (J = A + D - I)								

Причины смерти:

Средний набранный вес за последний месяц (для всех или для выборки из 30 детей) (цель: > 8 г/кг/день) =

Вес на конец (или на дату выписки) – самый низкий вес, зарегистрированный в течение месяца
Самый низкий зарегистрированный в прошлом месяце вес x число дней между самым низким зарегистрированным весом и концом месяца (или при выписке)

Средний набранный вес для **истощенных** (включая только детей на этапе II) = Средний набранный вес для **больных квашиоркором** (включая только детей на этапе II после полного исчезновения отека) =

Средняя продолжительность участия в программе (для всех или для выборки из 30 выздоровевших детей) (контрольный период < 30 дней) =

Общее число дней принятия всех (или 30) выздоровевших детей
Число выздоровевших детей (или 30)

Приложение 6. Форма отчетности: обследование состояния питания

Страна:

Лагерь:

Дата отчета:

Население	Мужчины		Женщины		Общее число
	число	%	число	%	
Общая численность					
Население в возрасте до 5 лет					

Обследование					
дата:/...../...../				
метод:	случайная выборка – систематическая выборка – гнездовая выборка				
размер выборки:					
Население в возрасте до 5 лет (6–59 месяцев или 65–110 см)	Мальчики		Девочки		Всего
	число	%	число	%	

Результаты							
Отношение веса к росту %, среднее значение				Отношение веса к росту Z-показатель			
категория	число	%	доверительный интервал	категория	число	%	доверительный интервал
< 70% и/или отек				≤ 3 и/или отек			
> 70 и > 80%				≥ 3 и ≥ 2			
Всего				Всего			

Другие результаты:

(среднее значение Z-показателя, среднеквадратическое отклонение, размер семьи, % детей в каждой категории, которые посещают центр питания)

Комментарии/Замечания:

Действия/Меры:

16

Вода



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Общий обзор		
Введение	1—6	217
Оценка и организация	7—18	217—221
Оценка		
Организация		
Потребности	19—34	221—222
Количество		
Качество		
Незамедлительное реагирование	35—43	223
Системы водоснабжения	44—46	223—224
Источники воды	47—65	224—227
Введение		
Поверхностные воды		
Дождевая вода		
Грунтовые воды		
Морская вода		
Общественные и частные системы		
Насосное оборудование	66—73	227—228
Обработка	74—92	228—231
Введение		
Отстаивание и седиментация		
Фильтрация		
Химическое обеззараживание		
Кипячение		
Хранение	93—97	231
Распределение	98—106	231—232
Основные справочные материалы		232—233
Рисунки		
Рис. 1 (а и в).		
Оценка потребностей и ресурсов при планировании системы водоснабжения в чрезвычайной ситуации		218—219
Рис. 2.		230
Забор воды из реки		

Ситуация

Вода является важнейшим элементом поддержания жизни и здоровья. Однако в чрезвычайных обстоятельствах воды зачастую не хватает, а ее качество не отвечает предъявляемым требованиям, что создает опасность для здоровья людей.

Цели

Обеспечить беженцев достаточным количеством безопасной для здоровья воды и удовлетворять их коммунальные потребности при максимальной эффективности с точки зрения затрат.

Принципы реагирования

- Уделять первоочередное внимание количеству воды при обеспечении ее надлежащего качества.
- Необходимо непосредственно вовлекать беженцев в работу по созданию и эксплуатации систем водоснабжения.
- Обеспечить учет проблемы водоснабжения на этапах выбора места и планировки территории лагеря и тесно координировать ответные действия с мероприятиями в области землеустройства, здравоохранения и поддержания должного санитарного состояния среды обитания.
- По мере возможности избегать необходимости очистки — лучше использовать такие источники, вода из которых не нуждается в обработке. Очистные сооружения следует всегда правильно эксплуатировать и поддерживать в надлежащем техническом состоянии. Если в лагерях сосредоточено большое число беженцев, питьевая вода обязательно должна подвергаться обеззараживанию. В зависимости от качественных показателей сырой воды следует рассмотреть возможность ее обработки и другими способами.
- Создать резервный запас воды и предусмотреть другие возможности ее получения на случай перебоев в подаче или для удовлетворения потребностей вновь прибывающих беженцев.
- Учитывать сезонные колебания в количестве и качестве получаемой воды.
- Консультироваться с экспертами и координировать все свои действия с соответствующими национальными службами.

Действия

- Рассчитать потребности в воде и произвести незамедлительную оценку возможностей их удовлетворения.
- Составить кадастр источников получения воды, а также дать оценку ее качества и дебита по каждому источнику.
- Защитить имеющиеся источники от загрязнения и обеспечить получение значительного количества воды приемлемого качества.
- Облегчить доступ к запасам воды посредством освоения источников, а также создания системы ее хранения и распределения с целью подачи достаточных объемов безопасной воды, включая резервный запас.
- Обеспечить регулярную проверку качества воды.
- Сформировать инфраструктуру для осуществления эксплуатации и технического обслуживания.
- Хранить и обновлять информацию об источниках водоснабжения, полученную при оценке потребностей, а также в ходе планирования, строительства, эксплуатации и технического обслуживания.

Введение

1. Человек без еды может прожить дольше, чем без воды.

При возникновении чрезвычайной ситуации проблема обеспечения беженцев водой требует незамедлительного решения с самого начала. Задача состоит в том, чтобы получить воду в должном объеме, достаточном для ее распределения в требуемых количествах, и чтобы она при этом была пригодной для питья.

Необходимо иметь достаточные емкости для хранения воды и запасные средства для дублирования всей системы водоснабжения: серьезные перебои с подачей воды могут привести к катастрофическим последствиям.

2. Если выясняется, что имеющиеся источники водоснабжения не отвечают требованиям (в плане их дебита или качества воды), необходимо принять меры для изыскания альтернативных источников. В случае необходимости воду можно доставлять на территорию лагеря со стороны (автотранспортом, в баржах, по трубопроводу и т. д.). Но если с помощью имеющихся средств невозможно гарантировать удовлетворение даже самых элементарных потребностей в воде или если для поиска и освоения новых источников требуется время, то в таких случаях беженцев лучше перевести в более подходящее место.

3. Качество воды с трудом поддается оценке. Поэтому при возникновении чрезвычайных ситуаций всегда следует исходить из предположения, что имеющаяся вода является загрязненной, особенно если ее забор производился из поверхностных водоемов (озер, прудов, рек и др.). Все источники получения воды для обеспечения беженцев должны быть физически отделены от санитарно-технических сооружений и других источников загрязнения. Во многих случаях, чтобы сделать воду пригодной для питья, ее нужно подвергнуть необходимой обработке. Безопасность для здоровья должна обеспечиваться на всех этапах доставки воды вплоть до момента потребления.

4. Поскольку трудно прогнозировать продолжительность существования лагеря беженцев, все планы лучше строить на долгосрочной основе при максимальной эффективности с точки зрения затрат.

5. На рис. 1 (а и b) показаны некоторые факторы, которые нужно принимать во внимание при создании систем водоснабжения в условиях чрезвычайной ситуации.

6. Такие сферы деятельности, как водоснабжение, санитария и планировка территории лагеря, очень тесно взаимосвязаны. Поэтому данную главу следует рассматривать во взаимосвязи с другими главами по соответствующим темам.

Оценка и организация

- ◆ Жизненно важной является незамедлительная оценка на месте имеющихся водных ресурсов с учетом выявленных потребностей.
- ◆ Наряду с оценками технических экспертов важнейшую роль играет опыт местного населения. Экспертная оценка специалистов со стороны должна производиться лишь в случаях явной необходимости.
- ◆ Следует привлекать беженцев, использовать их навыки и обучать их эксплуатации и техническому обслуживанию системы.
- ◆ Технологии и оборудование нужны простые, надежные, соответствующие местным условиям и известные в данной стране.
- ◆ Беженцы могут составить конкуренцию местному населению в области водопотребления, что способно осложнить отношения между ними.
- ◆ Обнаруженные источники должны быть сразу же защищены от загрязнения.
- ◆ В поддержку системы водоснабжения должны быть приняты меры по обеспечению гигиены и надлежащего санитарного состояния окружающей среды.

Существенно важной является незамедлительная оценка на месте имеющихся потребностей.

7. К проведению такой оценки необходимо в максимальной степени привлечь центральные и местные органы власти. Особенно важно хорошее знание данной местности и местных условий, а экспертную оценку силами специалистов из-за рубежа следует производить лишь в случае явной необходимости.

Рис. 1а. Оценка потребностей и ресурсов

Общие факторы, определяющие планирование системы водоснабжения в чрезвычайной ситуации

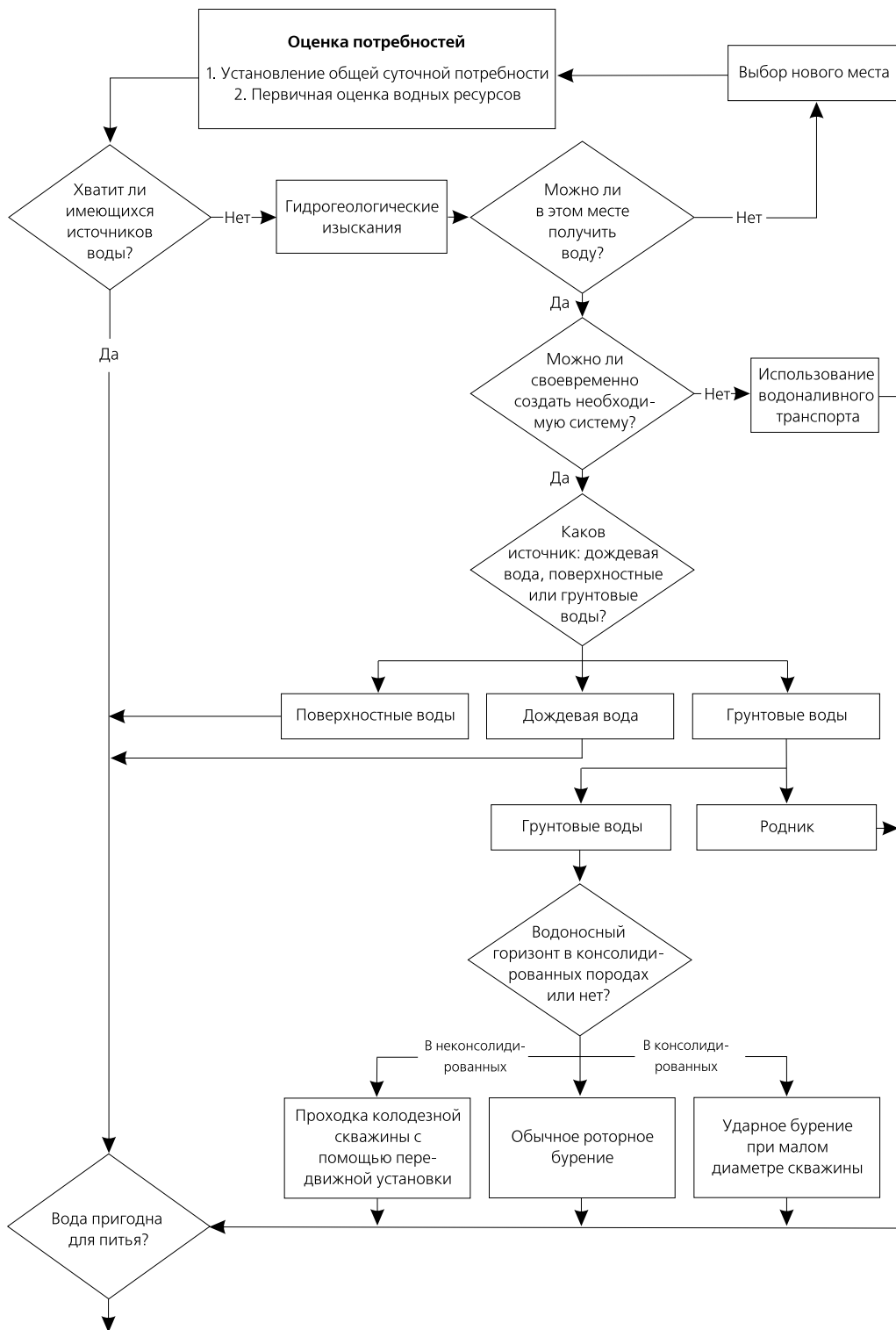
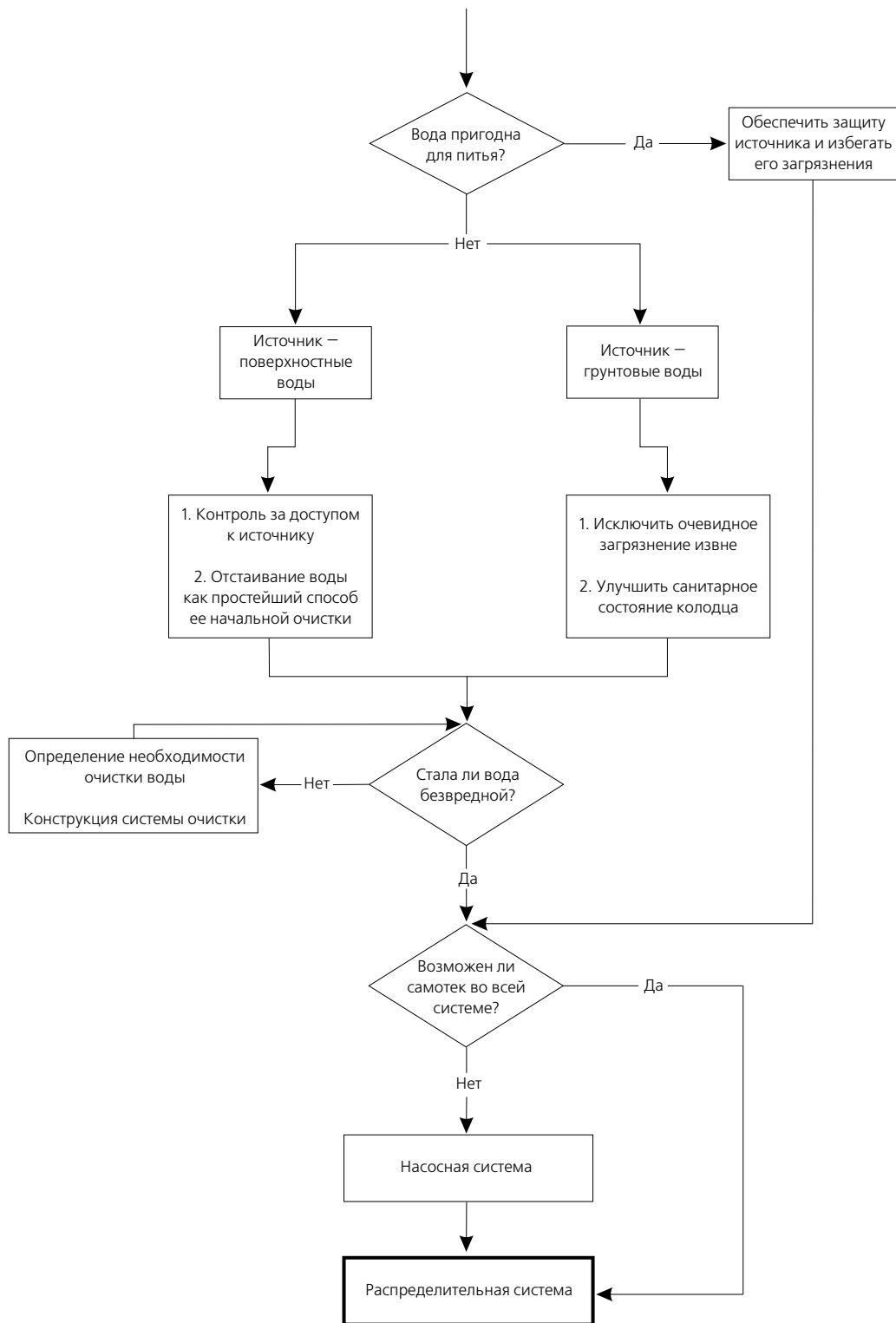


Рис. 1б. Оценка потребностей и ресурсов

Общие факторы, определяющие планирование системы водоснабжения в чрезвычайной ситуации



8. Имеющиеся источники должны быть сразу же защищены от загрязнения. При ограниченных запасах воды вначале может потребоваться ее нормирование для спасения жизни ослабленных людей и для обеспечения ее справедливого распределения среди остальных беженцев. Проектирование и строительство системы водоснабжения должны быть эффективными с точки зрения затрат и рациональными с учетом долгосрочных потребностей, а применяемая технология – простой, но отвечающей требованиям и не затрудняющей эксплуатацию и техническое обслуживание системы.

Оценка

9. Цель оценки водных ресурсов, пригодных для потребления, состоит в том, чтобы установить наличие воды (ее количество и качество) с учетом спроса.

10. Оценка потребностей в воде, или спроса на нее, не требует специальных знаний, чего нельзя сказать об оценке возможности их удовлетворения. Определение возможностей для водоснабжения – это выявление источников воды и определение возможностей их освоения и эксплуатации.

11. Водные источники могут быть обнаружены следующими способами: с помощью местного населения, с помощью самих беженцев, по рельефу местности (грунтовые воды нередко залегают близко к поверхности в речных поймах и других низменных местах; на их неглубокое расположение также может указывать характерный растительный покров), по картам (топографическим, геологическим), с помощью дистанционного зондирования (получение спутниковых изображений, аэрофотосъемка), путем использования данных выполненных ранее гидрологических изысканий, с помощью национальных и иностранных специалистов (гидрологов, гидрогеологов) и методом лозоходства.

12. Определение объема водных запасов требует участия специалистов в таких областях, как гидротехника, санитария и, в ряде случаев, материально-техническое обеспечение. Оно включает выявление топографических преимуществ (возможность безнапорного потока) и недостатков (необходимость строительства насосных сооружений), а также анализ общего состояния среды обитания в местах размещения беженцев. Потребуются проведение дальнейших изысканий для создания системы водоснабжения, получения необходимой информации о беженцах и других пользователях, а также для получения социально-экономических данных о местном населении. Результаты таких оценок и изысканий должны систематизироваться и храниться, с тем чтобы их можно было использовать в будущем.

13. УВКБ ООН имеет на случай необходимости резервные договоренности с определенными организациями, на основе которых при возникно-

вании чрезвычайной ситуации в его распоряжение могут быть незамедлительно откомандированы квалифицированные и опытные инженеры-гидротехники и другие специалисты. (Подробнее см. дополнение 1, Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях.) Если становится очевидным, что специалистов на местах недостаточно, следует незамедлительно запросить помощь у Секции по программам и технической помощи в штаб-квартире.

14. Следует всегда самым внимательным образом учитывать сезонные факторы.

Запасы воды, достаточные в сезон дождей, могут истощаться в другое время.

При определении характера сезонных изменений необходимо принимать во внимание знания и опыт местного населения, исторические и гидрологические данные и статистическую интерпретацию.

Организация

15. Не следует забывать, что социально-экономический уклад общин беженцев отличается от уклада местного населения. Кроме того, приток беженцев может повлечь за собой избыточную нагрузку на водные ресурсы, использовавшиеся прежде лишь местными жителями, и привести к напряженности в отношениях между этими двумя группами. Следует специально договориться с местными органами власти и другими партнерами-исполнителями в отношении порядка эксплуатации и технического обслуживания систем водоснабжения; при этом применяемая в них технология должна быть тщательно выверена на предмет ее пригодности, а также обеспечения того, чтобы беженцы и администрация лагеря были способны удовлетворять долгосрочные оперативные потребности (в топливе, запчастях, в средствах управления и т. д.).

16. Обеспечение безопасной для здоровья воды может оказаться невыполнимым без проявления понимания и сотрудничества со стороны бенефициаров. Поэтому система водообеспечения должна в максимальной степени создаваться совместно с беженцами, которых следует с самого начала привлекать к ее эксплуатации и техническому обслуживанию.

Даже наилучшие системы нуждаются в постоянном техническом обслуживании, иначе они перестанут функционировать.

Беженцы, не умеющие работать с системой, должны пройти профессиональную подготовку.

17. Чтобы контроль за качеством воды и ее очистка были эффективными, они должны сочетаться с повышением уровня личной гигиены и обеспечением надлежащего санитарного состояния среды обитания. И здесь исключительно важную

роль играет обучение людей основам санитарии с особым упором на разъяснение недопустимости загрязнения воды экскрементами и на необходимость использовать в быту только чистые емкости. Проектирование и строительство системы водоснабжения должны осуществляться в тесной координации с планировкой территории и размещением объектов на местности и подкрепляться мероприятиями в таких областях, как здравоохранение, образование, охрана окружающей среды и особенно санитария.

Общее правило гласит, что технология должна быть несложной, соответствовать условиям страны и учитывать опыт местного населения.

В случае применения насосного и другого механического оборудования необходимо поставлять максимально стандартизированную технику и запасные части.

Следует как можно шире использовать местные материалы и оборудование.

Изучение местных условий, наличие запчастей; топлива и простота техобслуживания — все это первостепенные факторы.

18. Как организационные, так и технические аспекты, касающиеся всей системы водоснабжения, требуют строжайшего контроля. Следует также контролировать ее эксплуатацию, предотвращать потери воды и ее загрязнение. Необходимо гарантировать надлежащее техобслуживание системы и обеспечивать быструю ликвидацию технических неполадок.

Потребности

- ◆ **Спрос.** Спрос рассчитывается исходя из нормы не менее 15 л воды на человека в сутки. Абсолютный минимум для выживания — 7 л в сутки.
- ◆ **Качество.** В целях сохранения здоровья людей предпочтительнее обеспечить их большим количеством достаточно безопасной воды, нежели малым количеством высокоочищенной воды.
- ◆ **Контроль.** Вода должна быть безопасной, для чего каждый новый источник перед началом эксплуатации должен пройти проверку на физический, химический и бактериологический состав его воды; такую проверку следует регулярно повторять и впоследствии, а также после каждой вспышки того или иного заболевания, причиной которого могла бы быть опасная для здоровья вода.

Количество

19. Минимальные потребности в воде изменяются, увеличиваясь с повышением температуры окружающего воздуха и активизацией физиче-

ской деятельности человека. В общем при определении потребностей в воде желательнее руководствоваться нижеследующими показателями.

Минимальная суточная потребность

Минимальная норма для выживания: 7 л на человека в сутки, однако реальный показатель следует как можно скорее повысить до 15–20 л.

К этому следует добавить удовлетворение коммунальных потребностей, а также создание запаса воды на случай прибытия новых беженцев.

Медицинские учреждения: 40–60 л на больного в сутки.

Пункты питания: 20–30 л на человека в сутки.

20. К числу других факторов, связанных с потреблением воды, могут относиться: содержание скота, функционирование санитарно-технических сооружений и других коммунальных служб, орошение земельных участков и строительство инфраструктуры лагеря (например, дорог или бетонных сооружений). Чем больше подается воды, тем выше уровень ее потребления.

21. Первостепенное внимание следует уделять количеству воды при обеспечении ее качества. Снижение норм воды на каждого человека окажет прямое негативное влияние на состояние здоровья всего контингента беженцев. Чем меньше подается воды, тем хуже обстоит дело с личной и бытовой гигиеной, растет число паразитарных, грибковых, кожных и диарейных заболеваний. Даже те лица, которые обычно обходились меньшим количеством воды, чем рекомендуется, оказавшись в лагере беженцев, начинают расходовать больше воды в силу таких факторов, как скученность и условия среды обитания.

22. Наличие воды является одним из определяющих факторов при выборе системы обеспечения санитарии. Отхожие места с выгребными ямами не нуждаются в подаче воды, однако без нее не могут работать душевые, мойки, постирочные и прачечные, а также уборные со сливными бачками.

23. Нередки случаи, когда беженцам также нужна вода для скота. Если ее запасы невелики, необходимо особо позаботиться о том, чтобы скот не загрязнял источники и не истощал их; места, где производится забор воды для людей, должны быть в обязательном порядке отделены от мест водопоя. Обычно каждое животное, которое относится к категории крупного рогатого скота, в сутки потребляет примерно 30 л воды. Не следует забывать и о поливе земельных участков, где беженцы возделывают продовольственные культуры (овощные и зерновые). В Приложении В *Руководства по водоснабжению*, изданному УВКБ ООН (*UNHCR Water Manual*), приводятся дополнительные контрольные показатели потребностей

в воде, включая обеспечение скота и расход на полив сельскохозяйственных участков.

24. Что касается борьбы с крупными пожарами в лагерях беженцев, то использовать для их ликвидации воду будет почти бесполезно, поскольку ее для этого недостаточно, а напор, под которым она подается, для этого слишком слаб.

Если ожидается прибытие новых беженцев, то в планах следует предусмотреть резервные возможности сверх начальных расчетных потребностей.

Качество

25. Вода должна быть как приемлемой для беженцев, так и безопасной для питья. Дело в том, что, потребляя приемлемую на вид и на вкус воду, беженцы, сами того не зная, могут стать жертвой содержащихся в ней болезнетворных микроорганизмов. Передающиеся через воду инфекционные заболевания — это, как правило, менее серьезная и менее распространенная проблема, чем болезни, которых можно избежать путем умывания, например кожные или глазные инфекции, возникающие в результате несоблюдения личной гигиены из-за нехватки воды.

Таким образом, лучше иметь больше относительно безопасной воды, нежели меньшее количество высокоочищенной воды.

26. Наиболее серьезную угрозу безопасности системы водоснабжения представляет возможность загрязнения воды фекалиями; если это произойдет, то в условиях чрезвычайной ситуации быстро очистить такую воду очень трудно.

27. Вода может содержать патогены, в особенности некоторые вирусы и бактерии, цисты простейших и яйца глистов, которые вымываются из фекалий и попадают в организм человека при питье. Особое беспокойство вызывает попадание в воду человеческих фекалий, хотя инфекция также может передаваться с фекалиями животных. Серьезную угрозу представляет загрязнение воды мочой, но лишь в тех районах, для которых эндемичным заболеванием является уринарный шистосомоз (*Schistosoma haematobium*).

Самая серьезная опасность, связанная с загрязнением питьевой воды, заключается в распространении диареи, дизентерии и инфекционного гепатита (гепатит А).

28. Возбудителями диареи и дизентерии являются многие вирусы, бактерии и простейшие. Содержание в воде вирусов и простейших со временем всегда снижается, причем при повышении температуры это снижение ускоряется. Аналогичным образом обстоит дело и с бактериями, хотя в исключительных случаях в загрязненной воде они могут, напротив, даже размножаться. Инфицирующая доза вирусов и простейших обычно очень

невелика, в то время как доза бактерий, вызывающих желудочно-кишечную инфекцию, может быть весьма большой.

29. До начала использования вода из каждого нового источника должна пройти бактериологическую проверку; такую проверку необходимо регулярно осуществлять в отношении всех источников и проводить во внеочередном порядке сразу же после вспышки заболевания, которое могло быть вызвано опасной для потребления водой.

30. Анализ воды на ее пригодность для питья включает определение химических, физических и бактериологических показателей. Хотя вода может быть проверена на наличие конкретного патогенного организма, на практике ее качество проверяется более эффективным способом с помощью организма-индикатора, называемого кишечной палочкой (*E-coli*), который относится к бактериям кишечной группы и обычно живет в кишечнике каждого теплокровного животного и в больших количествах выделяется в окружающую среду. Наличие этих бактерий в воде означает, что она загрязнена фекалиями и в силу этого потенциально опасна.

31. Концентрация кишечной палочки фекального происхождения обычно выражается в виде ее содержания в 100 мл. Например:

Содержание кишечной палочки, выделенной с фекалиями, на 100 мл	Качество воды
1–10	приемлемое
10–100	вода загрязнена
100–1000	вода очень загрязнена
более 1000	вода предельно загрязнена

32. Если обеззараживание воды осуществляется методом хлорирования, то легче и целесообразнее определять содержание свободного хлора, чем бактерий. Когда в пункте распределения воды концентрация свободного хлора варьируется в пределах 0,2–0,5 мг/л, это означает, что бактерии почти наверняка были уничтожены и что такую воду нельзя считать сильно загрязненной фекалиями или другими органическими веществами.

33. Разумеется, вода должна быть безопасной не только в пункте ее распределения, но и на момент ее потребления человеком или использования в домашнем хозяйстве. Для сохранения качества воды на ее пути от места забора до потребителя необходимо соблюдать меры бытовой гигиены и обеспечения санитарного состояния окружающей среды. Кроме того, надо периодически проверять качество воды в емкостях для ее хранения и в автостанциях.

34. Если запасы питьевой воды невелики, то для стирки и мытья можно использовать непитьевую, солоноватую или соленую воду.

Незамедлительное реагирование

- ◆ Если беженцев невозможно своевременно обеспечить из местных источников даже минимальным количеством воды, то их следует перевести в другое место.
- ◆ Всякий обнаруженный источник воды должен быть немедленно защищен от попадания в него экскрементов. (Подробнее см. главу 17 о санитарии среды обитания.)
- ◆ Система распределения воды должна быть организована таким образом, чтобы предотвратить загрязнение источника и обеспечить справедливое нормирование в случае ее нехватки.

35. Пока создается система долгосрочного водоснабжения или до момента перевода беженцев в более подходящее место, могут потребоваться краткосрочные экстренные меры по обеспечению их водой. Если местные источники получения воды недостаточны для удовлетворения минимальных потребностей беженцев, необходимо принять меры для доставки воды автотранспортом.

36. Если все это оказывается невозможным, беженцев надо незамедлительно перевести в другое место. Однако зачастую количество имеющейся воды достаточно для удовлетворения минимальных первоначальных потребностей, а на первое место в этом случае выходит проблема ее качества.

37. Беженцы используют поверхностные воды, несколько реже — грунтовые (колодцы или родники), обычно те, что оказываются ближе, независимо от качества воды. Каким бы ни был обнаруженный источник воды, он должен быть немедленно защищен от попадания в него экскрементов.

Незамедлительное реагирование разумнее всего начинать с организационных мер.

38. Необходимо вести работу с лидерами беженцев по организации общины беженцев и оздоровления ее со всеми возможностями и опасностями, сопряженными с существующими источниками воды, и разъяснения необходимости их защиты от попадания продуктов жизнедеятельности человека. Если водоем проточный, то надо выделить специальное место для забора воды выше по течению. Несколько ниже следует отвести участок для стирки, купания и мытья, и, наконец, ниже по течению, чем поселение, необходимо организовать водопой для домашнего скота (см. рис. 2). Там, где это необходимо, участки на берегах реки следует огородить и не забывать о тех опасностях, которые могут быть связаны с водоемом, например об обитающих там рептилиях.

39. Если источником воды является колодец или родник, его надо огородить, построить над ним навес и следить за его использованием.

Не следует допускать, чтобы беженцы черпали воду каждый своей емкостью, что может загрязнить источник.

40. Если возможно, следует организовать хранение запасов воды в нескольких водонакопительных пунктах в стороне от источника. Это поможет избежать ее прямого загрязнения, а сам процесс отстаивания воды при хранении способствует ее очистке.

41. С самого начала семьям беженцев придется ходить за водой и держать ее у себя дома для бытовых нужд. Они должны иметь возможность доставлять себе по крайней мере 10 л (от пункта водораздачи до своего жилища) и хранить дома не менее 20 л на семью (1 семья — примерно 5 человек). С этой целью им необходимы соответствующие емкости (по 10–20 л каждая). Для этого рекомендуются складные канистры, особенно если их доставляют в лагерь по воздуху. Такие канистры должны иметь узкую горловину, чтобы внутрь не попадали посторонние предметы, способные загрязнить воду. По этой же причине не рекомендуется пользоваться ведрами и другими емкостями, не имеющими узкого горлышка. Иногда под рукой могут оказаться пустые контейнеры из-под растительного масла, которые тоже можно пустить в дело.

Если имеющихся в наличии запасов воды недостаточно, на первое место выходит задача нормирования воды и обеспечения ее распределения поровну.

42. Организовать нормирование воды нелегко. В качестве первого шага следует установить контроль за доступом к источнику и, если необходимо, организовать возле него круглосуточную охрану; стихийный разбор воды ведет к злоупотреблениям. Жители разных секторов лагеря должны получать воду в определенное, четко установленное время. Особо следует позаботиться об уязвимых группах беженцев. При этом необходимо принимать все возможные меры для увеличения количества получаемой из источника воды, с тем чтобы в строгом нормировании более не было необходимости.

43. Одновременно с этим необходимо добиться получения более значительных объемов воды из существующих источников и обеспечить эффективность работы системы распределения. Следует разработать план оптимального обеспечения водой на длительную перспективу. Основные соображения на этот счет содержатся в приводимых ниже разделах.

Системы водоснабжения

(См. Руководство УВКБ ООН по водоснабжению, глава 12)

- ◆ Система водоснабжения — это комплекс сооружений и агрегатов (водозаборные сооружения, насосные установки, оборудование для обра-

ботки воды, ее хранения и распределения, дренажные водовыпуски), необходимых для производства (сбора, очистки, хранения) и распределения питьевой воды.

- ◆ Следует обеспечить, чтобы все компоненты системы были совместимыми и отвечали требованиям предложения и спроса, а также чтобы их можно было содержать в надлежащем техническом состоянии, используя местные ресурсы и при минимально возможных затратах.
- ◆ Планирование, проектирование, строительство и ввод системы в эксплуатацию должны быть произведены за короткий срок (при максимальном участии беженцев). Сложность этой задачи требует привлечения квалифицированных специалистов, помощью которых надо заручиться с самого начала осуществления проекта. Также с самого начала следует обратить внимание на потребности, связанные с эксплуатацией и техническим обслуживанием системы в долгосрочной перспективе.

44. Необходимо без промедления составить общий план системы водоснабжения на длительную перспективу. По крайней мере по нескольким элементам плана не будет полной ясности, поскольку нередко не хватает основных данных или трудно получить исходную информацию для планирования или проектирования (картографические, гидрологические данные и т. д.). Надлежит осуществить следующие шаги:

- i. Вести поиск пригодных источников воды.
- ii. Предварительные изыскания. Предпринять оценку количества и качества водных ресурсов (см. выше). Произвести оценку топографических преимуществ (возможность безнапорного потока) и недостатков (необходимость использования насосной техники). Собрать необходимую дополнительную информацию о контингенте беженцев и о любых других получателях воды, о социально-экономических особенностях местного населения и об общем состоянии среды обитания на территории лагерей беженцев.
- iii. Механизмы и процедуры осуществления проекта. Следует проанализировать возможности (и ограничивающие их факторы) всех заинтересованных сторон и распределить обязанности по осуществлению проекта, включая эксплуатацию системы и ее техническое обслуживание. Также следует уточнить действие механизмов, касающихся финансирования, порядка заключения и выполнения контрактов, процедуры контроля за осуществлением проекта, финансовые вопросы и отчетность.
- iv. Разработка концепции проектирования (см. *Руководство УВКБ ООН по водоснабжению*, глава 12, пункт 2). Необходимо рассмотреть альтернативные варианты с учетом сроков

выполнения, технологических соображений и эффективности с точки зрения затрат.

- v. Подробные изыскания. Необходимо предельно уточнить все аспекты и детали окончательно утвержденного проекта. Сюда входят осуществление последующих анализов качества воды, определение строительных материалов, которые надлежит использовать, дальнейшие замеры объема притока воды в источниках, выполнение детальных топографических съемок местности, где расположены источники воды; необходимо также предусмотреть емкости для хранения воды и водораспределительные пункты.
- vi. Окончательная доработка проекта.
- vii. Привлечение беженцев к выполнению проекта. Необходимо узнать, кто из них обладает необходимыми профессиональными знаниями и квалификацией, а также организовать комитеты беженцев.
- viii. Осуществление проекта. Помимо выполнения строительных работ здесь нужны другие входящие элементы, например осуществление технического надзора, гарантирующего, что строительство ведется по заранее утвержденному плану и что произведенная оплата строительства соответствует реальному объему выполненных работ.
- ix. Организация эксплуатации и технического обслуживания, включая создание комитета, в котором должны быть представлены беженцы и секторы по оказанию соответствующей помощи (здравоохранение, санитария, службы на уровне общин). Надлежит обеспечить постоянную инженерную поддержку и взять на работу исполнителя или группу исполнителей, которые занимались бы вопросами эксплуатации и технического обслуживания.

45. Дополнительная информация и более подробное изложение этих вопросов содержится в *Руководстве УВКБ ООН по водоснабжению* (глава 6, пункты 1, 36; глава 11, пункты 2, 3, 11; глава 12, пункты 5, 8–12, 16).

46. Ошибки в проектировании системы водоснабжения или ее неправильная эксплуатация очень быстро приведут к возникновению серьезных проблем. Занимаясь решением безотлагательных задач, не следует забывать о долговременных потребностях беженцев. Все усилия по предупреждению будущих проблем со временем более чем окупятся.

Источники воды

(См. *Руководство УВКБ ООН по водоснабжению*, глава 6)

- ◆ Качество дождевой воды, грунтовой воды в колодцах и родниках, а также воды в муниципальных и частных системах водоснабжения обычно выше, чем качество воды из таких по-

верхностных источников, как реки, озера и запруженные водотоки, и если есть возможность, следует использовать именно такую воду.

- ◆ Поверхностные воды следует считать загрязненными и перед использованием подвергать обработке.
- ◆ Исключительно важную роль играет физическая защита источника от загрязнения.
- ◆ Новые или восстановленные источники, а также отремонтированное оборудование должны подвергаться обеззараживанию до начала использования.
- ◆ Следует создать и вести банк данных по источникам воды.

Введение

47. В природе существуют три основных типа пресной воды: вода из поверхностных источников (ручьи, реки, озера), грунтовая вода (вода, находящаяся под землей или выходящая на поверхность в виде родников) и дождевая.

48. При выборе предпочтительного источника воды в чрезвычайных ситуациях надлежит руководствоваться следующими соображениями:

- i. время, которое потребуется для ввода источника в эксплуатацию;
- ii. объем притока воды;
- iii. надежность притока воды (с учетом сезонных колебаний и, если необходимо, материально-технического обеспечения);
- iv. качество воды, опасность ее загрязнения и легкость очистки, если в этом есть необходимость;
- v. права и благополучие местного населения;
- vi. простота технологии и легкость техобслуживания;
- vii. расходы.

49. Требуется с максимальным вниманием относиться к тем системам и методам, которые уже используются на местах. Нередко разумное решение состоит в том, чтобы взять на вооружение знакомые и хорошо зарекомендовавшие себя способы и приемы, обеспечив при этом более надежную защиту от загрязнения.

50. Помимо организационных мер по защите системы подачи воды может потребоваться ее очистка тем или иным способом. Однако, если это возможно, лучше использовать источники, вода из которых не требует обработки. Очистка опасной для потребления воды, особенно в отдаленных районах, может быть делом трудным и для обеспечения надежности должна проводиться под надзором опытных специалистов.

51. Следует собрать максимально возможный объем технической информации по разным источникам воды, чтобы можно было произвести несложный анализ затрат и выгод в отношении

всех альтернативных решений. Делая вывод о том, какие источники следует осваивать и с помощью каких технологий, необходимо учитывать, что создаваемые системы должны эффективно удовлетворять как краткосрочные, так и долгосрочные потребности.

Поверхностные воды

Вода в ручьях, реках, прудах, озерах, запруженных водотоках и водохранилищах редко бывает питьевой; для того чтобы такую воду можно было непосредственно использовать, ее следует подвергнуть обработке, что в большинстве случаев нелегко спланировать и осуществить в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами.

Дождевая вода

52. Достаточно чистую дождевую воду можно собирать с поверхности крыш, если они чистые и приспособлены для этой цели. Такой способ может быть основным источником получения воды только в тех природных зонах, где уровень осадков на протяжении всего года достаточно высок и стабилен; при таком способе требуются подходящее укрытие и наличие индивидуальных средств хранения воды в домашних условиях. В силу этого дождь как источник получения воды в большинстве случаев не является приемлемым решением проблемы в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами.

Необходимо прилагать все усилия для сбора как можно большего количества дождевой воды.

53. Следует поощрять создание даже небольших систем сбора дождевой воды с использованием, например, глиняных сосудов местного производства, которые устанавливаются под край кровли или под водостоки каждого жилища. После длительного сухого сезона следует подождать, пока первый дождь смоеет пыль, накопившуюся на поверхности крыши и в других местах. Имеются оценочные данные о том, какое количество воды можно собрать с помощью такого метода.

54. При среднегодовом уровне осадков в 1 мм с 1 кв. м крыши можно собрать, за вычетом испарений, 0,8 л воды в год. Таким образом, если площадь крыши составляет 5 × 8 м, а среднегодовой уровень осадков составляет 750 мм, то количество собираемой дождевой воды составит: $5 \times 8 \times 750 \times 0,8 = 24\,000$ л в год, или в среднем 66 л в день (далеко не каждый день идет дождь).

55. Дождевая вода может служить хорошим подспорьем при удовлетворении общих потребностей с помощью ее целевого сбора для таких общинных служб, как, например, лечебные учреждения и пункты питания, где фактор безопасности воды имеет особо важное значение. Следует также отметить, что риск загрязнения по-

верхностных вод обычно существенно повышается в дождливый сезон. Таким образом, дождевая вода может быть хорошим источником получения безопасной воды для индивидуального потребления, когда много другой, но небезопасной, воды.

Грунтовые воды

56. Грунтовые воды находятся в водоносном горизонте. Водоносный горизонт — это слой или несколько слоев водопроницаемых горных пород, способных удерживать, перемещать и отдавать подземную воду. Эти породы могут состоять из рыхлых осадочных образований (илистый грунт, песок, галечник), растрескавшихся скальных или других пористых пород (обломки вулканических и метаморфических пород, гранитов, песчаников и т. д.). По микробиологическим показателям качество грунтовых вод обычно является весьма высоким, поскольку они подверглись фильтрации, проходя через поры горных пород. (Эффект фильтрации отсутствует, если размеры этих пор очень велики или в породе много крупных трещин.)

57. Использование грунтовых вод в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, почти всегда является предпочтительным вариантом: если имеются их запасы, то это, как правило, позволяет при максимальной эффективности затрат быстро получить необходимо количество воды высокого качества. Однако решение о долгосрочной эксплуатации таких запасов может быть принято только после тщательной оценки возможностей водоносного горизонта, включая все факторы, связанные с его пополнением водой, ее перемещением и отдачей, а также с учетом наличия соответствующих специалистов и оборудования.

Родники — это идеальный источник грунтовой воды.

58. Вода из родника в месте его выхода на поверхность обычно является чистой и может перекачиваться в складские емкости и в пункты водораспределения. Желательно брать родниковую воду в месте, находящемся выше уровня, на котором расположен лагерь беженцев. Следует проверить, является ли обнаруженный родник подлинным и действительно ли из него бьют грунтовые воды, а не поверхностные, которые недалеке просочились или затекли в подземные пустоты. Дебит родника может существенно колебаться в зависимости от времени года. В конце сухого сезона и в самом начале дождливого водоотдача будет минимальной. Многие вопросы можно выяснить, расспросив местное население.

Жизненно важно, чтобы родник с ключевой водой был защищен от загрязнения в точке его выхода на поверхность.

59. Для этого достаточно обнести его кирпичной, каменной или бетонной стенкой с покрытием и

оборудовать трубой, по которой вода поступала бы прямо в резервуар или накопитель. Следует также позаботиться о том, чтобы территория, расположенная выше родника, оставалась незагрязненной.

Если имеющиеся родники не в состоянии удовлетворить потребности в воде, то следующим оптимальным вариантом является подъем на поверхность грунтовых вод.

60. Подземная вода может быть поднята на поверхность с помощью инфильтрационных галерей, трубчатых колодцев, копанных колодцев и скважин. (Инфильтрационные галереи позволяют подавать грунтовые воды в горизонтальном направлении, например через туннели и/или водотоки.) Выбор способа зависит от глубины залегания водного зеркала, дебита, состояния почвы, а также наличия специалистов и оборудования.

61. Без проведения надлежащих изысканий на наличие грунтовых вод, без предварительного разведочного бурения или проверки ближайших колодцев, позволяющей убедиться в наличии подземных запасов воды, нет никаких гарантий того, что строительство новых колодцев и бурение новых скважин позволят получать требуемое количество воды необходимого качества. Кроме того, эти работы могут потребовать больших затрат.

Гидрологические изыскания следует проводить до начала широкомасштабных буровых работ.

62. Дебит инфильтрационных галерей, колодцев и скважин зависит от геологической формации, в которой они расположены, топографических характеристик территории, методов строительства и производственных характеристик применяемого насосного оборудования. Воду из любого нового колодца или скважины вначале необходимо максимально откачать при работе насоса на полную мощность. Таким образом с первой водой из источника можно удалить мелкие частицы грунта, после чего подземная вода сможет быстрее набираться в колодец. Дебит источника можно поднять, увеличив, например, диаметр колодца ниже уровня водного зеркала, если колодец мелкий, или путем строительства инфильтрационной галереи через линию прохождения грунтовых вод. Дебит колодцев снизится, если их расположить слишком близко один от другого.

63. Колодцы, скважины, инфильтрационные галереи и насосы должны обеззараживаться сразу же после строительства, ремонта или установки, поскольку в ходе этих работ они могут загрязниться. В качестве хорошего дезинфицирующего средства можно использовать два или три ведра 2,5-процентного водного раствора хлора. Его следует влить там, где поверхностные воды, и в частности сезонные дождевые и паводковые, про-

текают мимо выхода из колодца. Они также должны быть расположены как минимум на 30 м выше санитарно-технических сооружений и мест сброса их стоков. При проектировании и строительстве этих сооружений применяются специальные методы, позволяющие избежать загрязнения воды.

Морская вода

64. Морская вода может использоваться почти для всех целей, кроме питья, что позволяет снизить потребности в пресной воде. В тех местах, где отсутствуют достаточные источники пресной воды, но имеется неподалеку морская вода, одним из возможных, хотя и дорогостоящих, вариантов является ее опреснение. Однако ни один из двух способов — выпаривание на солнце или применение современных опреснительных установок — не способен оперативно удовлетворить потребности в пресной воде в чрезвычайной ситуации, связанной с большим числом беженцев, и поэтому решительно не рекомендуется. Если в районе размещения беженцев отсутствуют источники получения пресной воды, то необходимо в срочном порядке рассмотреть вопрос о перемещении беженцев в другой район.

Общественные и частные системы

65. Наличие общественных или частных систем водоснабжения неподалеку от места размещения беженцев, например систем, принадлежащих промышленным или сельскохозяйственным предприятиям, позволяет частично или полностью удовлетворить потребности беженцев в воде на этапе, когда сохраняется чрезвычайная ситуация, и ими следует воспользоваться по мере возможности, прежде чем принимать ненужные в таком случае меры по освоению других источников воды. Может оказаться возможным существенно повысить водоотдачу таких систем и улучшить качество подаваемой воды.

Насосное оборудование

(См. *Руководство УВКБ ООН по водоснабжению*, глава 7)

- ◆ В чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, обычно нужны насосы. Необходимо проконсультироваться с местными специалистами относительно того, какие из них являются наиболее подходящими, и помнить, что для эксплуатации насосов потребуются специалисты-операторы, топливо и запасные части.
- ◆ В системах распределения и очистки воды следует в максимально возможной степени использовать не насосы, а безнапорную подачу воды.
- ◆ Для обеспечения долгосрочного и эффективного функционирования необходимо предусмотреть оперативное водоснабжение с использованием насосов, избегая временных, разовых решений.

66. При обнаружении пригодного источника воды необходимо принять меры для ее хранения и распределения с целью удовлетворения минимальных потребностей.

При распределении воды следует по мере возможности использовать ее безнапорную подачу: системы, работающие по принципу самотека, обходятся гораздо дешевле и их легче обслуживать, чем системы с применением насосного оборудования.

67. В районах, где случаются паводки или где уровень воды в реке подвержен значительным колебаниям, следует крайне осмотрительно размещать насосное оборудование и системы распределения, хранения и обработки воды. В некоторых случаях может оказаться необходимым установить насос на плоту.

68. Воду можно поднимать вверх двумя способами: вручную, с помощью ведра или какой-либо иной емкости или же с использованием насосов (приводимых в действие вручную или силовой установкой). Никому не следует разрешать черпать воду собственными емкостями. Закрепленная у края колодца веревка с ведром значительно снижает риск загрязнения источника, поскольку в данном случае вода опускается одно и то же ведро, с помощью которого беженцы поднимают воду на поверхность и разливают ее по своим индивидуальным емкостям. Такая система надежнее и гораздо дешевле насосной установки.

Предпочтительнее доставать воду из источника вручную, если такая система способна удовлетворить имеющийся спрос. Один колодец с ведром на веревке может обеспечить водой не более 200 человек.

69. Что касается насосного оборудования, то для подачи воды беженцам в первую очередь требуется:

- i. откачивать воду из колодцев и скважин;
- ii. откачивать воду из водозаборных сооружений, установленных на открытых водоемах;
- iii. закачивать воду в емкости для хранения.

70. Может возникнуть необходимость в использовании насосного оборудования и в других целях, например для подачи воды на очистные сооружения, перекачивания воды через трубопроводы большой протяженности или для наполнения цистерн. Разумеется, во всех этих случаях желательнее в максимально возможной степени использовать безнапорный поток и устанавливать насосное оборудование, только если без него нельзя обойтись.

71. Все насосы — это механические устройства с движущимися элементами, которые нуждаются в регулярном техническом обслуживании. При выборе и установке насосов следует проконсультироваться со специалистами. Делая выбор, необ-

ходимо руководствоваться следующими основными соображениями: знаком ли данный тип насоса в конкретной местности, возможность доставки горючего и запасных частей, легкость техобслуживания и прежде всего надежность. Весьма уместными могут оказаться ручные насосы, поскольку для них не нужно привозить из других мест запчасти и горючее. Однако в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, внезапное скопление большого числа людей требует, чтобы система водоснабжения работала на полную мощность. Насосы с силовой установкой позволяют подавать воду в гораздо больших количествах и в силу этого могут оказаться незаменимыми.

72. В некоторых случаях можно использовать насосы, работающие от панелей солнечных батарей. Стоимость выпускаемых в настоящее время насосов такой модификации по сравнению с их производительностью высока, но зато они надежны и их эксплуатация не сопряжена ни с какими прямыми текущими расходами. Разумеется, такие насосы лучше всего работают в безоблачные дни, но и при небольшой облачности они продолжают функционировать. Они могут пригодиться в тех случаях, когда мощности ручных насосов недостаточно, а большие насосы с силовым агрегатом не требуются.

73. Теоретически требуемая мощность насоса определяется объемом имеющегося хранилища, вероятным спросом и его суточными колебаниями. Следует предусмотреть резерв на случай выхода техники из строя, прибытия новых беженцев и т. д. Минимальный суточный расход насоса должен быть равен времени восстановления уровня воды в источнике до прежней отметки. Насосы не должны работать по ночам. При большой системе водоснабжения надо всегда иметь запасной насос на случай ремонта и технического обслуживания основного насоса.

Обработка

(См. *Руководство УВКБ ООН по водоснабжению*, глава 8)

- ◆ Наибольшая угроза для безопасности воды — это загрязнение ее фекалиями.
- ◆ Обработка воды производится только по мере необходимости. Обеззараживание питьевой воды необходимо в случае скопления в лагере большого числа беженцев.
- ◆ При всех способах очистки воды требуются определенные знания, регулярное наблюдение и техническое обслуживание.
- ◆ В чрезвычайных ситуациях, связанных с наплывом беженцев, первостепенное внимание должно уделяться улучшению физических и бактериологических показателей питьевой воды. Возможность улучшения ее химических качеств можно рассматривать лишь в самых исключительных случаях.

- ◆ Мутная или непрозрачная вода должна быть осветлена, поскольку замутненную воду обеззараживать хлорированием неэффективно.
- ◆ Обработка воды с помощью водоочистительных таблеток или кипячения к большим объемам, как правило, неприменима.

Введение

74. Прежде чем принять решение об использовании любого источника для обеспечения водой людей, необходимо удостовериться, что вода в нем пригодна для питья

75. Совершенно очевидно, что сначала необходимо попытаться найти источник, вода из которого не требует обработки.

Если обработка необходима, то она должна проводиться в минимальной степени, чтобы обеспечить приемлемую безопасность очищенной воды с использованием надежной технологии и надежной системы эксплуатации и технического обслуживания.

76. Необходимо обеспечить правильную эксплуатацию и техническое обслуживание. Если в лагере сконцентрирована большая масса беженцев, то обеззараживание питьевой воды абсолютно необходимо. В зависимости от качественных показателей сырой воды следует рассмотреть и другие виды ее обработки.

77. Выбор методов крупномасштабной обработки воды лучше всего предоставить специалистам. Однако еще до того, как они смогут включиться в работу, можно принять ряд простых и доступных практических мер. Полное описание всех методов очистки воды, которые применимы в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, приводится в главе 8 *Руководства УВКБ ООН по водоснабжению*. При любых методах необходимы регулярный надзор за очистными установками и их техническое обслуживание.

78. Помимо физических мер защиты источника воды от загрязнения и его начального обеззараживания (обычно с помощью хлора) существуют четыре основных метода обработки воды: отстаивание, фильтрация, химическая дезинфекция и кипячение. Они могут использоваться как самостоятельно, так и в сочетании друг с другом.

Отстаивание и седиментация

79. Отстаивание — это простейший способ улучшения качества воды, в результате которого некоторые патогены погибают и происходит оседание находящейся в воде взвеси (“седиментация”).

Хранение воды в спокойном состоянии в контейнерах, цистернах или резервуарах повышает ее качество.

80. Отстаивание необработанной воды из поверхностного источника в течение 12–24 часов уже

значительно улучшит ее качество; чем дольше вода отстаивается и чем выше при этом ее температура, тем больше улучшится ее качество. Однако следует знать, что в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, крайне редко можно выделить достаточное количество питьевой воды, чтобы она отстаивалась более чем несколько часов, прежде чем распределять ее среди потребителей. При использовании седиментационных цистерн емкость последних должна отвечать точной потребности людей в воде; это позволит отстаивать воду в наполненных цистернах в течение ночи.

81. Более длительное отстаивание воды позволяет бороться с шистосомозом (бильгарциозом), возбудители которого погибают, если после попадания в воду с выделениями инфицированного человека они в течение 24 часов не смогут начать паразитировать в организме пресноводной улитки или, выделившись из ее организма, не успеют в течение 48 часов найти себе новое прибежище в организме животного или человека. Таким образом, отстаивание в течение двух суток позволит действительно пресечь распространение этого заболевания, разумеется, при условии, что в цистерну не попадут улитки.

82. Мутная вода после отстаивания становится прозрачной, причем процесс осветления может быть значительно ускорен путем добавления в воду сульфата алюминия (квасцов). Нередко используется система из двух емкостей — в одной происходит процесс отстаивания, а в другой содержится очистившаяся вода. Если требуется дополнительная обработка (например, химическая дезинфекция), то она может производиться во второй емкости, а для хранения обработанной воды можно при необходимости использовать третью.

83. Особое внимание следует уделять защите воды в емкостях от загрязнения. Цистерны с водой всегда должны быть закрыты; опасность попадания болезнетворных микроорганизмов в открытую емкость значительно превосходит благотворное воздействие солнечной радиации. Территория, где находятся емкости для хранения воды, должна быть огорожена, и, если необходимо, там следует выставить охрану во избежание того, чтобы дети не начали играть или плавать в питьевой воде.

Фильтрация

84. Эффективным средством обработки воды может служить ее фильтрация через слой песка. Надлежащий фильтр длительного действия функционирует двояко. Просачивание воды через песок физически очищает ее от твердых частиц, но, что еще важнее, при этом на поверхности песчаного фильтра образуется тонкий, но очень активный слой водорослевых и планктонных организмов, бактерий и других жизненных форм. Такой слой называется “шмуцдеке”, а обитающие в нем

микроорганизмы разлагают поступающие с водой органические соединения.

85. Темпы фильтрации зависят от площади поверхности фильтрационного слоя, его толщины и зернистости песка, через который просачивается вода, от глубины (массы) воды, находящейся над поверхностью фильтра. Обычно размеры песчинок варьируются в пределах 0,3–1 мм. При достаточном низких темпах фильтрации качество отфильтрованной воды очень хорошее.

86. В имеющихся технических руководствах описано много типов песочных фильтров (см. основные справочные материалы). При наличии металлических бочек и песка можно сделать импровизированный ротационный фильтр фильерного комплекта и с его помощью быстро производить очистку небольших объемов воды, получая более безопасную воду, например, для медицинских центров. Вода просачивается через песок, находящийся на подстилке из гравия толщиной 5 см, и стекает со скоростью, которая не должна превышать 60 л в час для бочки емкостью 200 л. При использовании водопроводного крана в слой неотфильтрованной воды просто добавляется количество, равное по объему отфильтрованной воде. Другие типы песочных фильтров включают фильтры замедленного действия, горизонтальные фильтры и фильтры, которыми служат песчаные участки речного русла, или инфльтрационные галереи (приемлемые лишь в тех случаях, когда русло является водопроницаемым). С помощью этих систем можно фильтровать большие объемы воды, однако наладить их функционирование быстро и эффективно гораздо труднее. Что касается такого источника воды, как река, то промежуточной мерой может служить строительство колодца возле речного берега. Вода из него будет та же речная, но прошедшая через такие фильтры, как донные и береговые слои.

Химическое обеззараживание

87. Широкомасштабная дезинфекция воды в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, является обязательной. Однако сначала надо произвести очистку колодцев, песочных фильтров, насосов и водопроводных систем. Для обеззараживания и очистки можно использовать йод или различные соединения хлора. Чаще используется хлор — он дешевле и его легче достать. В чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, хлор обычно используется в виде гипохлорита кальция в порошке. К проведению широкомасштабного хлорирования следует привлечь специалистов. Как и все другие способы обработки воды, обеззараживание должно проводиться под тщательным контролем; отсутствие полной надежности в этом деле может свести на нет все усилия. Но хотя прозрачная вода обычно нуждается только в хлорировании, вода замутненная, как

правило, до начала химического обеззараживания должна пройти этап седиментации и/или фильтрации. Поэтому хлорированию должны предшествовать те или иные процессы отстаивания или фильтрации. Само хлорирование занимает по меньшей мере полчаса.

88. Следует обеспечить строжайший контроль за процессом химической дезинфекции любого рода и после каждого мероприятия по обеззараживанию обязательно брать пробы воды на остаточное содержание дезинфицирующего вещества до начала ее подачи потребителям. По окончании хлорирования и после того, как хлор вступил в реакцию (продолжительностью порядка 30 минут с момента его внесения в воду), содержание свободного хлора в ней должно составлять не менее 0,5 мг/л (0,5 частей на миллион), иначе говоря, он еще должен в ней оставаться для уничтожения бактерий. Нужно для такой операции количество хлора обычно определяется степенью загрязненности воды. Если количество свободного хлора намного превышает 0,5 частей на миллион, люди могут отказаться пить такую воду; при сильном хлорировании она неприятна на вкус, и ее предложение может возыметь обратный эффект, если из-за ее плохого вкуса люди предпочтут потреблять необработанную воду.

89. Остаточное содержание хлора легко определить с помощью карманного хлороскопа (устройства для сравнительного анализа содержания хлора, предпочтительно типа ДПД¹). Устройство состоит из двух пробирок, в каждой из них содержится одинаковое количество анализируемой воды, цвет которой подвергается визуальному сравнению. Образец воды в одной из пробирок подкрашивается путем добавления туда хлорчувствительных реагентов (распространенного реагента под названием о-толуидин следует избегать, поскольку он разлагается в жарком климате, а также плохо показывает избыточное хлорирование). Держа в поле зрения эту пробирку, проверяющий смотрит на воду в другой пробирке поочередно через несколько цветных стеклышек; когда цвет воды во второй пробирке, увиденный через одно из окрашенных стеклышек, совпадает с цветом воды в первой пробирке, куда добавлен реагент, то содержание хлора можно просто взять с того стекла, которое дает максимальное цветовое приближение при сопоставлении двух пробирок. Этот анализ очень несложен, и каждый сотрудник, занятый обработкой воды в системе водоснабжения, должен быть обучен его выполнению, чтобы постоянно контролировать качество воды. Поскольку после хлорирования вода может какое-то время храниться в цистернах — а как известно, остаточное содержание хлора со временем снижается, — важно обеспечить, чтобы любая подающаяся с водоочистных сооружений вода содержала остаточный свободный хлор в объеме 0,4 мг/л

(или частей на миллион), что гарантирует ее безопасность.

90. Если оборудование для хлорирования не работает, то людям воду использовать, как правило, нельзя. Поэтому для обеспечения бесперебойного водоснабжения на каждой водоочистой установке необходимо иметь запасное оборудование для хлорирования.

91. Имеются также таблетки для очистки воды, содержащие хлор и йод, но они, как правило, непригодны, когда речь идет об обработке воды в больших объемах для большого числа людей. Их можно с успехом применять в лечебных учреждениях или в пунктах дополнительного питания.

Кипячение

92. Кипячение — самый надежный способ обеззараживания воды. В местах, которые расположены на высотах, близких к уровню моря, воду достаточно однократно довести до кипения, чтобы наверняка уничтожить все патогенные бактерии. Однако с подъемом на каждую 1 тыс. м над уровнем моря продолжительность кипячения следует увеличивать на одну минуту, поскольку с увеличением высоты температура точки кипения снижается. Чтобы уничтожить попавшие в воду патогены фекального происхождения, которые могут инфицировать организм человека при питье, ча-

Рис. 2. Забор воды из реки



¹ ДПД — диэтил-р-фенилендиамин.

сто рекомендуется продолжительное кипячение, однако оно не является необходимым, поскольку сопряжено с большим расходом топлива и повышением содержания в воде нитратов. Вода с высоким содержанием нитратов опасна для детей младенческого и младшего возрастов. В конечном счете определяющим фактором может быть расход топлива: кипячение требует примерно 1 кг дров на литр воды. Однако если у беженцев традиционно принято кипятить воду и у них есть возможность делать это и теперь, то их следует только поощрять, поскольку кипячение, по крайней мере на начальном этапе жизни в лагере, может уменьшить необходимость обработки воды другими способами.

Хранение

- ◆ Все территории, где размещаются беженцы, должны быть в срочном порядке обеспечены отвечающими требованиям сооружениями для хранения воды.
- ◆ Практика хранения воды впрок может оказаться единственным средством, позволяющим постоянно и в любое время удовлетворять потребности обитателей данного лагеря.
- ◆ В целом при проектировании и строительстве емкостей и резервуаров для длительного хранения следует использовать местную технологию. Однако иногда единственным способом достаточно быстро наладить водоснабжение является сборка резервуаров из готовых секций.
- ◆ Следует обеспечить, чтобы вместимость емкостей для хранения воды, их размещение и общая конструкция соответствовали всем другим компонентам системы и их проектным характеристикам.

93. Почти во всех системах необходимо хранить воду в закрытых емкостях между пунктом ее сбора и пунктом распределения. Наличие запаса воды не только исключительно важно как в чрезвычайной ситуации, так и для долгосрочного использования, но и облегчает контроль, сбор, обработку и распределение безопасной воды.

Все места размещения беженцев должны быть в срочном порядке оборудованы сооружениями для хранения надлежащего запаса воды.

94. Объем создаваемого резерва зависит от численности обслуживаемого контингента и от характера системы водоснабжения.

Хранить воду можно в самых разных местах:

- i. в емкостях, расположенных неподалеку от места сбора воды;
- ii. в центральных емкостях (до или после обработки) для уравнивания спроса и предложения и для распределения воды безнапорным методом;
- iii. в емкостях, расположенных в местах распределения, включая напорные трубы комму-

нального водопровода, или в других пунктах обслуживания, таких как медицинские учреждения, здания администрации лагеря, дома обслуживающего персонала и т. д.;

- iv. в жилищах беженцев — в небольших контейнерах. Эти домашние контейнеры не должны использоваться для вычерпывания воды из водораздаточных резервуаров для доставки ее домой.

95. Независимо от типа хранилища оно должно надлежащим образом закрываться, чтобы вода в нем была защищена от любого возможного загрязнения людьми, скотом и чтобы туда не попадали пыль и грязь из каких-либо иных источников. Плотное прилегающее закрывающее устройство и светонепроницаемые емкости также предотвращают развитие водорослевых организмов и комариных личинок.

96. В природных зонах с ярко выраженными сухими и дождливыми сезонами приемлемым вариантом может быть строительство водосборных резервуаров, несмотря на опасность загрязнения и появления в них комариных личинок. Такой резервуар обязательно должен быть снабжен водосбросом, позволяющим отводить избыточную воду, не подвергая эрозии прилегающий грунт. В земле делаются копанки для сбора и удержания воды, стекающей с каменистых участков грунта во время ливневых дождей. Их дно и стенки должны быть выстланы каким-либо водонепроницаемым материалом, чтобы вода не ушла в почву, а сами копанки по мере возможности следует держать закрытыми.

97. Может возникнуть необходимость поднять емкости для хранения воды над поверхностью грунта; это требуется в тех случаях, когда водное зеркало расположено очень высоко и другими способами загрязнения избежать невозможно. Существует много типов простых, легко доставляемых воздушным транспортом бутил-каучуковых емкостей для хранения, некоторые из них поставляются в комплекте с системой водораспределения. Если потребности в воде нельзя удовлетворить с помощью местных ресурсов, следует обратиться за рекомендацией в штаб-квартиру.

Распределение

(См. *Руководство УВКБ ООН по водоснабжению*, глава 10)

- ◆ Правильно отлаженная система водораздачи должна обеспечивать равномерное удовлетворение потребностей в воде всех потребителей в лагере беженцев.
- ◆ Система распределения воды должна быть несложной.
- ◆ В нормальных условиях распределение воды в лагере беженцев должно осуществляться через напорные трубы распределительного водопровода.

- ◆ Потери воды в системе водораспределения должны быть минимальными.

Беженцы должны иметь легкий, но контролируемый доступ к воде.

В идеале все жилые помещения беженцев должны находиться на расстоянии не более 100 м или в нескольких минутах ходьбы от пункта водораздачи.

98. Опыт показывает, что если людям приходится идти за водой далеко, то обычно они приносят недостаточно воды для соблюдения личной гигиены и предупреждения заболеваний, вызванных дефицитом воды, или же они начинают пользоваться более близкими, но загрязненными источниками. Распределение воды — это важный фактор, который надо учитывать при планировке лагеря. Поверхность вокруг водораздаточных пунктов должна быть вымощена камнями или плитами, она может быть присыпана гравием или же покрыта деревянным настилом и иметь необходимые дренажные стоки для отвода излишков воды.

99. Между пользователями вода может распределяться по-разному в зависимости от местных условий. Не следует допускать, чтобы отдельные потребители бесконтрольно брали воду из основных резервуаров.

Система распределения должна иметь достаточное число водораздаточных точек, чтобы люди не стояли подолгу в очереди за водой.

100. В служебных и административных помещениях должен быть отдельный водопровод.

В тех случаях, когда запасы воды ограничены, исключительно важное значение имеет равенство в ее распределении.

101. Если уязвимым группам (больным, раненым, наиболее истощенным, детям, беременным женщинам, кормящим матерям и инвалидам) вода должна гарантированно подаваться в необходимых количествах, то среди остального населения лагеря вода, если ее ресурсы ограничены, должна распределяться поровну. Следует поощрять беженцев к тому, чтобы они брали на себя ответственность за справедливое распределение воды. Нужно внимательно следить за порядком распределения, с тем чтобы выявлять и предупреждать злоупотребления. В некоторых случаях недорогим, но надежным способом обнаружения излишнего использования и сокращения потребления оказалась установка водометров.

102. Основным компонентом водораспределительной системы являются водопроводные трубы. Между источником, резервуаром хранения и пунктами распределения вода, предназначен-

ная для бытовых нужд, должна течь по трубам, чтобы не пострадало ее качество. Другими компонентами системы являются напорные емкости, клапаны, рабочие резервуары и пункты водораздачи.

103. Рекомендуется по мере возможности использовать краны нажимного действия. Напорные трубы обычно снабжены несколькими кранами и, как правило, состоят из 5–10 отдельных секций. Краны быстро выходят из строя, и поэтому нужны запасные краны и запчасти. Если воды мало, а беженцев много, единственным эффективным решением проблемы является оборудование водораздаточных пунктов перекрывающими клапанами, которые запираются на замок.

На каждые 80–100 беженцев должна приходиться одна водоразборная колонка, а на каждый ручной насос или колодец с привязанным на веревке ведром — не более 200 человек.

104. Чем больше число людей, пользующихся одним источником или водораспределительным устройством, тем выше опасность загрязнения и порчи. Независимо от устройства системы водораспределения на конечном этапе, она нуждается в тщательном контроле и надзоре; поэтому к пунктам раздачи воды нередко приходится выставлять охрану.

105. Проектирование, строительство, эксплуатация и техническое обслуживание системы водоснабжения должны осуществляться с учетом необходимости сведения к минимуму потерь воды (из кранов, труб и т. д.). Это особенно важно, если дебит источника невысок и если поднимаемую воду приходится обрабатывать или перекачивать насосами.

106. Сами беженцы также производят определенное количество загрязненной воды. Нельзя допускать, чтобы она угрожала здоровью людей, напротив, ее можно с пользой употребить — такой водой, например, после рециркуляции можно поить скот, поливать огороды или подавать в туалеты со сливным бачком.

Основные справочные материалы

Assisting in Emergencies, A Resource Handbook for UNICEF Field Staff, Emergency Operations Unit, UNICEF, New York, 1986.

Community Water Supply. The Handpump Option, A Joint Contribution by the United Nations Development Programme and the World Bank to the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, World Bank, Washington, 1987.

Emergency Water Sources, Guidelines for Selection and Treatment, S. House & B. Reed, Water Engineering Development Centre (WEDC), Loughborough University, 1997.

Engineering in Emergencies, A Practical Guide for Relief Workers, Davis J., Lambert R., IT Publications

on behalf of RedR. Intermediate Technology Publications Ltd., London, 1995.

Environmental Health Engineering in the Tropics: An Introductory Text, Cairncross S., Feachem R., John Wiley & Sons, Chichester, 1983.

Guidelines for Drinking Water Quality, 3 Volumes, Second Edition, WHO, Geneva, 1993.

Handbook of Gravity-Flow Water Systems for Small Communities, Jordan Jr. T.D., UNICEF/Nepal, Kathmandu, 1980.

Hand Dug Wells and their Construction, Watt S., Wood W., Intermediate Technology Publications Ltd., London, 1977.

Handpumps, Technical Paper Series 10, International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation, The Hague, 1977.

Principles of Water Quality Control, Tebbutt, T.H.Y., Pergamon Press, Oxford, 1973.

Slow Sand Filtration for Community Water Supply in Developing Countries, A Design and Construction Manual, Technical Paper Series 11, International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation, The Hague, 1982.

Small Community Water Supplies, Technology of Small Water Supply Systems in Developing Countries, International Reference Centre for Community Water Supply and Sanitation, John Wiley & Sons., Chichester, 1983.

Small Water Supplies, Cairncross S., Feachem R., Ross Bulletin No. 10. The Ross Institute of Tropical Hygiene, London, 1978.

Water Manual for Refugee Situations, Programme and Technical Support Section, UNHCR, Geneva, 1992.

Water and War, Report on the Symposium on Water in Armed Conflicts (Montreux, Nov. 1994), International Committee of The Red Cross, Geneva, 1995.

17

Санитария среды обитания



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Общий обзор		
Введение	1—5	237
Основные принципы и нормы	6—13	237—238
Людские ресурсы и организация	14—20	238—239
Удаление человеческих фекалий	21—52	239—244
Введение		
Безотлагательные действия		
Выбор системы: основные соображения		
Траншейные уборные		
Выгребные уборные		
Ствольные (скважинные) уборные		
Усовершенствованный двухкамерный люфт-клозет (УДЛК)		
Сливные уборные (СУ)		
Стабилизационные пруды		
Твердые отходы	53—59	244—245
Общие соображения		
Обращение с мусором		
Пыль		
Сточные воды	60—65	245—246
Общие соображения		
Обезвреживание		
Борьба с вредителями и переносчиками заболеваний	66—77	246—247
Общие соображения		
Физические методы борьбы		
Химические методы борьбы		
Общая гигиена	78—81	247—248
Погребение умерших	82—86	248
Основные справочные материалы		248—249
Приложения		
Приложение 1. Форма обследования санитарного состояния среды обитания		250—252
Приложение 2. Санитария среды обитания: форма учета ресурсов		253
Рисунки и таблицы		
Рис. 1. Варианты удаления фекалий		241
Рис. 2 (а и в). Выгребные уборные		242—243
Рис. 3. Ствольная уборная		243
Рис. 4. Выгребная уборная УДЛК		244
Рис. 5. Сливная уборная		244
Таблица 1. Количество требуемых санитарных сооружений и их типы		238
Таблица 2. Переносчики заболеваний, могущих представлять серьезную угрозу для здоровья человека		246

Ситуация

Скученность, неблагоприятные внешние условия среды обитания и вынужденный отказ от обычных привычек в плане санитарии и гигиены – все это представляет угрозу для жизни и благополучия беженцев, оказавшихся в чрезвычайных обстоятельствах. Надлежащая санитария служит ключевым аспектом обеспечения гигиены, предусматривающей использование воды и позволяющей снизить риск для здоровья людей, и является основой комплексного реагирования в чрезвычайной ситуации.

Цели

Предотвратить распространение заболеваний и способствовать созданию безопасной среды обитания для беженцев.

Принципы реагирования

- Залогом успеха являются сотрудничество и участие беженцев. Именно с ними следует разрабатывать программы, и именно они должны по мере возможности их выполнять. Принимаемые меры должны быть приемлемыми для беженцев в плане их традиционной культуры.
- Лучше сразу же построить хотя бы самую примитивную систему удаления отходов человеческой жизнедеятельности, чем более совершенную, но потом.
- При выборе и планировке мест размещения необходимо в полной мере учитывать санитарные требования.
- Следует в полной мере использовать имеющиеся людские, материальные и технические ресурсы. Сюда входит использование квалифицированного и неквалифицированного труда беженцев, помощи работающих в национальных учреждениях специалистов по вопросам здравоохранения и санитарно-технического обеспечения, а также традиционных методов, которыми владеют беженцы и местное население.
- Выбранные материалы и технологии должны быть как можно более простыми.
- Программа в области санитарии должна предусматривать непрерывное функционирование санитарных сооружений и служб.
- Лучшая гарантия аккуратного пользования уборными и содержания их в чистоте – это закрепление их за каждым человеком или каждой семьей. Удаление отходов должно быть организовано на уровне общины.
- По мере возможности следует ограничить использование химикатов (особенно для борьбы с крысами, мухами и другими вредными животными или насекомыми), отведя для этого конкретные места и установив конкретные сроки. Желательно поощрять экологичные методы борьбы вместо химических.

Действия

- локализовать отправление естественных потребностей и предупредить загрязнение системы водоснабжения;
- собрать базисные геодезические данные о территории и составить ее схему с целью определения возможных мест для санитарных сооружений;
- создать надлежащие системы удаления фекалий, мусора и сточных вод. Борьба с переносчиками заболеваний, представляющих серьезную угрозу здоровью людей, такими, например, как комары, мухи, блохи, вши, клопы, грызуны и другие вредные животные и насекомые;
- предусмотреть в плане количество создаваемых сооружений и служб. Оптимальные нормы таковы: для удаления фекалий – одна уборная на семью, для удаления отходов – один бак емкостью 100 л на 10 семей или 50 человек, один санитарный врач на каждые 5 тыс. человек и один помощник санитарного врача на каждые 500 человек;
- создать санитарные бригады для участия в строительстве и техническом обслуживании инфраструктуры;
- учредить службы для борьбы с переносчиками заболеваний и захоронения умерших;
- создать систему мониторинга и отчетности с охватом всех служб по обеспечению санитарного состояния среды обитания в координации с общей системой контроля за состоянием здравоохранения;
- в обязательном порядке включить предмет “санитария среды обитания” в программу санитарного просвещения.

Введение

1. Санитария среды обитания включает: охрану качества воды; удаление человеческих фекалий, сточных вод и мусора; борьбу с насекомыми и грызунами; соблюдение санитарных норм в отношении пищевых продуктов; и дренажное обустройство территории. Все эти виды деятельности, включая охрану здоровья, тесно взаимосвязаны и должны рассматриваться в комплексе. В частности, изучать данную главу следует вместе с главами о водоснабжении, здравоохранении и планировке территории.

2. Нарушение привычных условий жизни и скученность людей, которые ранее размещались совсем по-другому и свободнее, придают исключительную важность проблеме надлежащего санитарного обеспечения. Основные услуги зачастую отсутствуют, в силу чего привычки людей поневоле могут меняться. В этих условиях отсутствие надлежащего порядка в деле удаления человеческих и других отходов представляет серьезную угрозу для здоровья людей.

3. В силу неблагоприятных средовых факторов и встречающихся вредных социально-культурных привычек осуществление санитарных программ в лагерях беженцев может оказаться весьма трудным делом. К числу дополнительных сложностей относятся:

- i. возможность того, что территория лагеря легко подвергается затоплению, бесплодна и/или труднодоступна;
- ii. нехватка свободного пространства;
- iii. ограниченные возможности получения местных материалов либо в силу природных факторов, либо по соображениям, связанным с охраной окружающей среды;
- iv. недостаток времени для самоорганизации общины, хотя бы в простейшей форме; и
- v. нехватка квалифицированного персонала.

4. Ключевым фактором снижения опасности для здоровья людей является создание приемлемых и действенных систем удаления отходов. Они должны сооружаться с участием самих беженцев и, насколько этим возможно, соответствовать их привычкам и культуре, даже если обстоятельства диктуют необходимость отхода от некоторых традиций. Может возникнуть потребность в организации специальных просветительских мероприятий по вопросам общественного здравоохранения.

5. Беженцы также должны в максимально возможной степени участвовать в работе соответствующих служб и нести за нее ответственность. Жизненно важное значение имеет контроль: действенность этих служб в значительной степени зависит от регулярности и тщательности их обслуживания, ремонта и инспектирования.

Основные принципы и нормы

- ◆ При выборе и планировке территории следует в полной мере учитывать санитарные требования.

- ◆ Вопросы гигиены и санитарии среды должны быть проанализированы в контексте оценки первичных потребностей и имеющихся ресурсов.
- ◆ Необходимо консультироваться по техническим вопросам с теми, кто знаком с местными условиями.
- ◆ Следует советоваться с беженцами и привлекать их к участию в проектировании и размещении на местности санитарных сооружений, особенно к их техобслуживанию и содержанию.
- ◆ Надо обучать беженцев в рамках просветительской программы в области здравоохранения и уделять особое внимание вопросам санитарии в школах, где обучаются дети беженцев.

6. Как подчеркивается в главе о планировке территории, санитарное состояние среды обитания является исключительно важным фактором при разбивке территории, а организация и работа санитарных служб должна быть интегрирована в единый комплекс с другими коммунальными службами.

7. Наладить соответствующее санитарное обеспечение в условиях чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами, — трудная задача, но еще труднее исправлять допущенные ошибки. Необходимо консультироваться с техническим специалистом в области санитарии, который знаком с привычками беженцев и населения страны пребывания и, возможно, имеет опыт работы в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами. Сначала следует обратиться за помощью на месте к таким структурам, как государственные ведомства, учреждения системы ООН, НПО, университеты, консультанты или подрядчики. Если это не дает желаемых результатов, следует запросить помощь в штаб-квартире.

8. Обеспечение надлежащих санитарных условий в огромной степени зависит от менталитета и установок, которые преобладают в общине и среде тех, кто управляет системой санитарии. Созданные системы и службы должны эффективно функционировать при минимальном вмешательстве извне. Необходимо научить самих беженцев поддерживать среду обитания в хорошем санитарном состоянии.

9. В просветительской программе по вопросам санитарии и гигиены следует должным образом обосновывать важность поддержания в надлежащем состоянии внешней среды. Взаимосвязь между фекальными загрязнениями и вспышкой заболеваний должна быть ясна абсолютно всем.

Независимо от того, насколько успешно удастся разъяснить связанные с функционированием санитарной системы вопросы взрослым, особую сложность представляет работа с детьми.

Дети больше всех страдают от заболеваний, вызванных фекальными загрязнениями, и сами же

Таблица 1. Количество требуемых санитарных сооружений и их типы

	ПЕРВЫЙ ВАРИАНТ	ВТОРОЙ ВАРИАНТ	ТРЕТИЙ ВАРИАНТ
УДАЛЕНИЕ ФЕКАЛИЙ	1 уборная на семью	1 бокс на 20 человек	1 бокс на 100 человек или участок, отведенный под отхожее место
	СОДЕРЖАНИЕ	ВЫВОЗ	ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ УДАЛЕНИЕ
ОТХОДЫ/МУСОР	1 бак емкостью 100 л на 10 семей или 50 человек	1 тачка на 500 человек и 1 самосвал на 5 тыс. человек	1 выгреб (2×5×2 м глубиной) на 500 человек и 1 мусоросжигатель и 1 углубленный выгреб для каждого лечебного учреждения

являются основными виновниками выделения в окружающую среду патогенов, вызывающих диарейные заболевания. Поэтому исключительно важно проводить санитарное просвещение в школах.

10. Необходимо немедленно принять меры по локализации фекалий и удалению отходов. Поскольку почти невозможно определить, сколько долго пробудут беженцы на данной территории, то наряду с этим следует с самого начала возводить более долговременные сооружения. Например, после отведения участка под отхожие места нужно незамедлительно заняться строительством уборных; чем больше разрыв во времени между этими двумя действиями, тем труднее становится отучить людей от сложившейся привычки (справлять нужду прямо на землю) и убедить их в необходимости строительства уборных и пользования ими. Даже в жарком и сухом климате попавшие в почву человеческие испражнения могут способствовать передаче болезней.

11. Коммунальные сооружения, и особенно уборные, нелегко постоянно содержать в чистоте. Однако решать вопрос с отходами (особенно заниматься их удалением и окончательной ликвидацией) лучше на коммунальной основе. Дренажное удаление бытовых сточных вод требует сочетания двух систем – индивидуальной и коммунальной. Дренажные стоки, куда поступает грязная вода от каждого домохозяйства, должны соединяться с основными стоками, по которым сточные воды отводятся от жилья.

12. Общие нормы и стандарты, связанные с конкретными видами деятельности (удаление фекалий и мусора, борьба с переносчиками заболеваний и т. д.), следует рассматривать лишь как ориентировочные и в каждом отдельном случае адаптировать их к преобладающим социальным, культурным и физическим условиям. В таблице 1 приводятся стандарты, которые могут помочь в разработке предварительных количественных оценок в отношении самых безотлагательных потребностей.

13. Следует регулярно проводить обзор программ по поддержанию должного санитарного состояния и вносить в их выполнение необходимые коррективы (см. приложение 1, Форма обследования санитарного состояния среды обитания).

Людские ресурсы и организация

- ◆ Необходимо назначить координатора (координационный центр).
- ◆ Следует привлечь к работе санитарных врачей и их помощников из числа беженцев или из других источников из расчета один врач на 5 тыс. человек и один помощник врача – на 500 человек.
- ◆ Залогом успеха санитарных проектов является участие всей общины.

14. Координатора (координационный центр) по санитарии нужно назначить сразу же после возникновения чрезвычайной ситуации, и должны быть четко определены обязанности всех участвующих в этой работе партнеров. Число учреждений, занимающихся вопросами санитарии среды обитания, невелико.

15. Первым шагом к назначению координатора может быть поиск местных специалистов (оптимальный вариант – это инженер-строитель, специалист по санитарно-техническим узлам и сооружениям). При отсутствии местных кадров следует привлечь специалистов со стороны.

16. В самом лагере необходимо создать санитарные команды, или бригады, которые будут заниматься выполнением неотложных задач (рытье траншей или выгребных ям для нечистот и отходов), и снабдить их необходимыми ручными инструментами. Одновременно следует развернуть программу медико-санитарного просвещения. Каждую бригаду должен возглавлять сотрудник, хорошо знающий проблемы санитарии (включая ее медицинские и инженерно-технические аспекты).

К участию в работе следует привлечь санитарных врачей (из расчета 1 врач на каждые 5 тыс. человек) и помощников санитарных врачей (из расчета 1 помощник на каждые 500 человек).

17. Практика показывает, что всегда более целесообразно иметь только одно учреждение, как отвечающее за санитарное просвещение населения, так и осуществляющее надзор за санитарной деятельностью. Просвещение по проблемам санитарии среды обитания должно быть сосредоточено на вопросах, “как и почему” следует принимать меры гигиенической предосторожности в отношении человеческих фекалий, а также на про-

стейших методах удаления нечистот и соблюдения бытовой гигиены (хранение дома запаса питьевой воды, содержание в чистоте жилища, соблюдение личной гигиены и т. д.). Такая программа должна быть предназначена в первую очередь для женщин, учителей, общинных лидеров и школьников.

18. Залогом успеха проектов в области санитарии является участие общины. Необходимой предпосылкой для такого участия служит учебная и ознакомительная деятельность в сфере охраны здоровья. Следует, однако, признать, что требуется определенное время, прежде чем община и отдельные лица проникнутся пониманием тех преимуществ, которые им дает надлежащее санитарное состояние среды их обитания. Поэтому санитарно-просветительские программы должны подкрепляться конкретными примерами, такими как строительство в порядке эксперимента общественных уборных около лечебных учреждений, на рынках и в других местах.

19. Беженцам следует предоставить необходимые инструменты и основные материалы (а в некоторых случаях использовать и стимулирование), чтобы они могли лично внести вклад в улучшение условий своей жизни. Их также следует постепенно привлекать к работе в санитарных бригадах, с тем чтобы в конечном счете они сами могли выполнять основные соответствующие задачи.

20. В приложении 2, Форма учета ресурсов, дается контрольный перечень людских и материальных ресурсов, необходимых для поддержания санитарии среды обитания.

Удаление человеческих фекалий

- ◆ Следует принять незамедлительные меры для локализации отхожих мест и предупреждения загрязнения системы водоснабжения.
- ◆ Необходимо самым тщательным образом учесть культурные и физические факторы и позаботиться о наличии туалетной бумаги или ее заменителей, а также рукомойников.
- ◆ На первых порах, возможно, придется соорудить общественные уборные траншейного типа, однако в большинстве случаев лучше сразу начинать с выгребных уборных.
- ◆ Надлежит предусмотреть, чтобы уборными можно было пользоваться также в ночное время и чтобы при этом обеспечивалась безопасность женщин и детей.

Введение

21. В первую очередь надлежит создать надежную защиту от фекального загрязнения. Этого можно добиться путем строительства достаточного числа санитарных сооружений, обеспечения правильного пользования ими и поддержания в них чистоты, с тем чтобы исключить такие нега-

тивные явления, как неприятный запах и мухи. Важна и прочность конструкции, чтобы уборная не разваливалась от дождя.

Наиболее частой причиной неполадок даже в правильно спроектированных и установленных системах является неправильное эксплуатационное обслуживание.

22. Наилучшей гарантией надлежащего содержания служит закрепление за каждой семьей одной уборной. Неполадки в работе уборных ведут к загрязнению среды и высокому риску заражения и заболевания. Инспекцию и эксплуатационное обслуживание надо проводить регулярно.

Даже когда уборная работает нормально, ею нельзя пользоваться, если в ней грязно. Уборку в уборной надо производить ежедневно.

23. Каждая семья отвечает за исправность и чистоту своего санузла, но если людям приходится пользоваться общественными уборными, следует специально позаботиться о том, чтобы они также обязательно содержались в чистоте. Особое внимание необходимо уделять уборке и эксплуатационному обслуживанию уборных, размещенных в общественных учреждениях, например в центрах здоровья. Для этого следует назначить специальных лиц из числа беженцев и организовать контроль за их работой. Может возникнуть необходимость оплачивать или иным образом поощрять труд тех, кто содержит в исправности и чистоте общественные уборные.

24. Дезинфицирующие средства препятствуют разложению фекалий. Однако регулярная добавка земли, золы или маслосодержащих нефтепродуктов, если таковые имеются, в траншейные и выгребные уборные может способствовать борьбе с размножением насекомых и ослабить неприятный запах.

Не следует выливать дезинфицирующие вещества в выгребы или емкости, служащие приемниками нечистот.

25. На выбор системы удаления фекалий влияют два фактора: привычная для беженцев практика санитарии и физические характеристики территории, включая геологическое строение, наличие воды, атмосферные осадки и сток. Игнорирование этих факторов может быстро привести к тому, что сама система удаления станет опасной для здоровья людей.

26. Основным отправным пунктом являются выяснение традиционной для беженцев практики и нахождение способов приспособить ее к той чрезвычайной ситуации, в которой оказались беженцы, чтобы снизить риск для их здоровья. Для этого потребуются следующая информация:

- данные о привычных для данной группы беженцев системе и практике санитарного обеспечения;

- ❑ что используется в качестве туалетной бумаги и для той же цели;
 - ❑ положение при дефекации (сидя на стульчаке или на корточках);
 - ❑ потребность в уединении;
 - ❑ требуются ли раздельное пользование уборной мужчинами и женщинами и отделение групп или лиц, которые по традиции не допускаются к пользованию общей уборной;
 - ❑ традиционная практика в отношении того, как пользуются уборными дети;
 - ❑ традиционные запреты (например, налагаемые на все то, что могло соприкоснуться с фекалиями других);
 - ❑ социальные факторы, включая вероятность воздействия общественности для обеспечения надлежащего пользования предлагаемой системой;
 - ❑ необходимость соблюдения специальной ориентации (направления) при расположении уборных, которая свойственна ряду культур;
 - ❑ какие системы используются в данной местности за пределами лагеря.
27. Необходимо принять меры к тому, чтобы в каждой уборной или поблизости от нее имелись туалетная бумага или заменяющие ее средства. Это особенно важно для обеспечения гигиены.

Уборные должны быть безопасными для детей и доступны в ночное время.

Следует позаботиться и о безопасности женщин: санузлы общего пользования должны иметь освещение и, при необходимости, охраняться.

Безотлагательные действия

28. Вначале, как правило, беженцы справляют нужду где придется, загрязняя при этом среду своего обитания, а нередко и систему водоснабжения. Посоветовавшись с лидерами общины, надо сразу же выделить и разметить для этих потребностей определенные участки, с тем чтобы локализовать фекалии и не допустить беспорядочного загрязнения среды.

29. Следует отвести участок или участки (примерно 50 × 50 м каждый) в отдалении от жилых помещений и с подветренной стороны, но достаточно близко, чтобы они были доступны. Желательно выделить отдельные участки для мужчин

и для женщин. От разделительной дорожки по каждую сторону будут использоваться поперечные полосы шириной примерно 1,5 м и длиной 20 м, они должны вводиться одна за другой, начиная с полос у дальнего от входа края участка.

30. Если исходить из рекомендуемого расчета — 0,25 кв. м на человека в сутки, — то указанная площадь участка, не считая дорожек, будет достаточной для обслуживания 250 человек в месяц или 500 человек в течение двух недель. Использование дефекационных участков более одного месяца не рекомендуется.

31. Участок (или участки) следует обнести забором для сокрытия от посторонних глаз и, если можно, прокопать (по краям дорожек) неглубокие канавки и приготовить лопаты. В санитарных целях испражнения желательно посыпать золой, известью или просто землей. Участок надо расположить на местности так, чтобы вследствие поверхностного стока воды не загрязнялась территория, и выкопать канаву по его периметру.

32. Требуется разъяснить всем беженцам необходимость пользоваться такими участками и не отправлять физиологические потребности где попало — около жилья или системы водоснабжения. К каждому участку должен быть прикреплен хотя бы один специальный смотритель, а неподалеку следует по возможности разместить рукомытники.

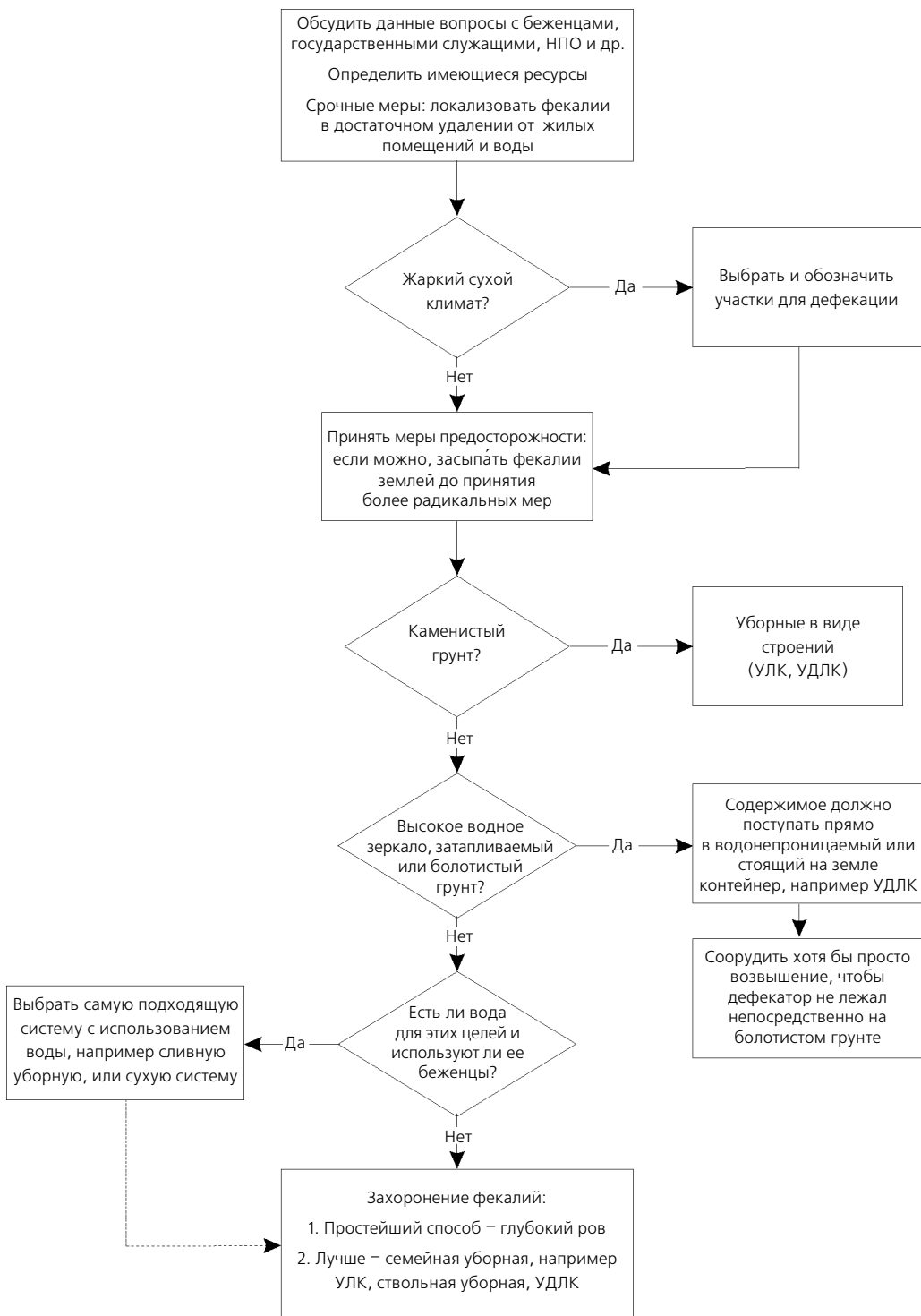
Выбор системы: основные соображения

33. Для выбора системы удаления человеческих экскрементов, приемлемой для конкретной ситуации, необходимо принять во внимание целый ряд факторов. Однако критическим в чрезвычайной ситуации является фактор времени. Загрязнение среды обитания фекалиями, чреватое многими опасностями, нельзя прекратить без принятия немедленных санитарных мер. Поэтому в самом начале чрезвычайной ситуации выбор этих мер, как правило, гораздо более ограничен, чем в дальнейшем.

34. Временные системы для удовлетворения самых неотложных потребностей придется как можно скорее усовершенствовать или вообще заменить другими, чтобы обеспечить соблюдение санитарных норм.

В чрезвычайных ситуациях сначала надо действовать, а улучшать сделанное — потом.

Рис. 1. Варианты удаления фекалий



35. На рис. 1 схематически представлен ряд вариантов решения проблемы удаления фекалий.

36. Конструкцию санитарных сооружений нужно выбирать исходя из культурных особенностей общины (об этом говорилось выше), а также с учетом следующих практических соображений:

i. *Мухи и запах.* С этими явлениями можно бороться путем сооружения вытяжного канала в виде трубы с защитным антикоррозийным покрытием; регулярной засыпки экскрементов золой; обработки уборных ларвицидом для борьбы с размножением мух; использования ловушек для мух и т. д.;

ii. *Затопление нечистотами и самопроизвольное обрушение стенок.* Этого можно избежать при правильном строительстве, когда сама конструкция находится над землей, имеет прочную основу и обваловку, выгреб выслан изнутри соответствующим материалом и оборудован надежный дренажный сток. Иногда, например из финансовых соображений, этого не делают, однако практика показывает, что большое число уборных, построенных наспех и дешево, отнюдь не всегда помогают решить проблемы санитарии среды обитания;

iii. *Срок эксплуатации.* Копать выгребную яму для уборной – не самое интересное занятие. Как правило, такая яма должна быть рассчитана на два-три года (ее изначальная емкость должна составлять 0,07 куб. м на человека в год). Если ее кубатура должным образом не просчитана и оказалась меньше требуемой, то вскоре придется копать новый выгреб. Община, разумеется, не захочет этого делать, и к тому же весь участок будет изрыт ямами, а нестабилизировавшиеся нечистоты во многих из них начнут угрожать здоровью людей. Кроме того, ограниченность площади не позволяет сооружать лишние уборные;

iv. *Чистота и возможность уединиться.* Отхожие места общего пользования редко содержатся в чистоте, очень скоро ими уже нельзя пользоваться, и они становятся рассадниками заболеваний. Поэтому, где только возможно, предпочтительнее семейные уборные. Людям нужно обеспечить возможность уединиться. В каждой уборной необходимо установить перегородки, разделяющие ее на индивидуальные боксы. Исходя из социально-культурных соображений, зачастую уборные – как семейные, так и для отдельных лиц – должны подразделяться на мужские и женские. Игнорирование этих простых критериев может привести к нарушениям установленных правил и отказу от пользования уборными;

v. *Размещение.* Загрязнение грунтовых вод должно быть минимальным, а лучше – отсутствовать полностью. Уборные следует располагать на расстоянии не менее 30 м от любого источника грунтовых вод, а дно ямы должно лежать минимум на 1,5 м выше водного зеркала. Их

при этом необходимо располагать достаточно близко к жилью, чтобы ими было удобно пользоваться (не далее 50 м), но в то же время в достаточном отдалении, чтобы до жилых помещений не доходил неприятный запах и не долетали насекомые – переносчики заболеваний (по возможности, не ближе 6 м).

37. Уборные могут быть разных конструкций в зависимости от культурных и физических факторов, и главное, чем надо руководствоваться при выборе конструкции, – это низкая стоимость строительства, простота сооружения и эксплуатационного обслуживания.

Траншейные уборные

38. Траншейные уборные, или полевые рвы, могут использоваться в течение нескольких месяцев. При необходимости и если позволяет площадь, отхожие места такого типа можно использовать и дольше при условии подготовки новых рвов по мере заполнения старых.

Глубина полевых рвов составляет от 1,8 до 2,5 м при ширине 75–90 см. Рекомендуемая длина для обслуживания 100 человек равна 3,5 м.

39. Траншейные уборные оборудуются, в зависимости от потребностей, стульчаками или настилами с приемным отверстием для тех, кто привык справлять нужду на корточках, причем оба вида оборудования должны быть снабжены крышками. Если есть опасность, что стенки этих полевых рвов могут обвалиться, их укрепляют жердями или досками.

Выгребные уборные

40. Выгребные, или ямные, уборные – самая распространенная в мире система удаления чело-

Рис. 2а



веческих фекалий (см. рис. 2а). Она обладает серьезными преимуществами по сравнению с полевыми рвами и состоит из четырех основных элементов: ямы, или выгреб, фундаментного основания, настила с дырой (или плиты) и строения.

41. Если такая уборная закреплена за одной семьей, то она, как правило, содержится в надлежащем состоянии. Для таких уборных можно отвести специальное место, где они стоят рядом друг с другом и выполняют функцию общественной уборной.

42. Выгребные уборные являются наиболее подходящими, когда плотность населения варьируется от низкой до средней — примерно 300 человек на гектар. Опыт показывает, что они приемлемы и при вдвое большей плотности. Под их строительство нужно отводить место не только для сооружения одной уборной на каждую семью, но и для новых ямных уборных, когда наполняются старые. Это важно учитывать, когда ямные уборные используются как общественные.

43. Когда ямы заполняются на три четверти, их следует засыпать землей, а все строение и настил с приемным отверстием смонтировать над другой, незаполненной ямой. Засыпка выгребов по мере наполнения слоями золы ускорит разложение экскрементов, и со временем эту яму можно будет использовать снова.

44. Яма должна иметь около 1 м в поперечнике и свыше 2 м в глубину. Края ямы должны быть обвалованы примерно на 15 см в высоту, а вокруг нее прокопаны канавки для стока поверхностных вод. Стены ямы должны укрепляться на глубину 1 м от поверхности земли, чтобы они не обвалились.

45. При простейшем варианте неизбежна проблема запаха и размножения насекомых, но она

может быть в значительной степени решена с помощью таких простых устройств, как вытяжка, то есть следует строить уборные с вытяжкой, так называемые усовершенствованные люфт-клозеты (УЛК) (см. рис. 2б), а также путем поливания фекалий маслосодержащими нефтепродуктами и использования крышек.

При строительстве выгребных уборных следует по мере возможности снабжать их вытяжной системой, то есть использовать вариант люфт-клозетов.

46. При строительстве УЛК вытяжная труба должна иметь не менее 15 см в диаметре и 2,5 м в высоту; ее следует красить в черный цвет и помещать на солнечной стороне, с тем чтобы удаление запаха и борьба с насекомыми происходили более интенсивно. Окраска вытяжной трубы в черный цвет ненамного увеличивает скорость вытяжки, но может иметь существенное значение в безветренную погоду. Труба должна быть снабжена сетчатым экраном (который работает как ловушка для насекомых). Снабжать трубу прикрывающим козырьком не следует, поскольку он препятствует движению воздуха.

Ствольные (скважинные) уборные

47. Приемные камеры под ствольные уборные (рис. 3) выкапываются с помощью ручного земляного коловорота или механического бура и требуют меньшей по размерам покрывающей плиты, чем выгребные уборные. Пробуренная скважина составляет 35–45 см в диаметре при глубине до

Рис. 2б



Рис. 3



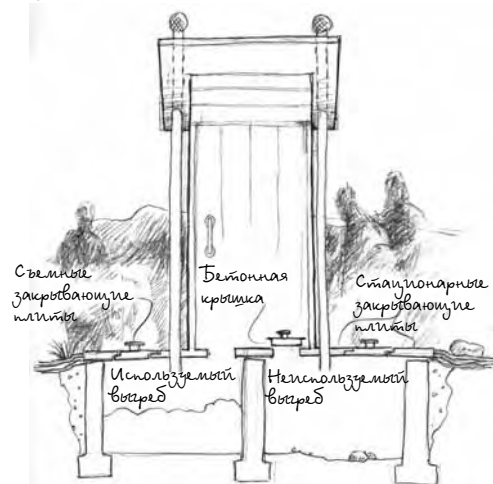
7 метров. Преимущество ствольных уборных состоит в том, что при наличии земляных буров их можно очень быстро построить для каждой семьи. Их недостатком является то, что стенки скважины быстро загрязняются фекалиями, что ведет к размножению мух, и от них исходит более интенсивный запах, чем от уборных с вытяжными системами; кроме того, в этом случае возрастает риск загрязнения грунтовых вод вследствие большой глубины скважины.

Усовершенствованный двухкамерный люфт-клозет (УДЛК)

48. В тех местах, где из-за близости водяного зеркала нельзя копать глубокие ямы или где землеройные работы затруднены (например, при скальном или каменистом грунте), можно использовать приподнятые (или надстроенные) выгребные ямы.

49. Представленный на рис. 4 УДЛК (его также называют двоянным) имеет два неглубоких выгреба, каждый из которых снабжен своей вытяжной трубой с противонасекомным экраном. Это — удобный вариант в случае сильной скученности людей, особенно если она может еще более возрасти, так как он позволяет сэкономить место, поскольку не требуется предусматривать запасные уборные.

Рис. 4

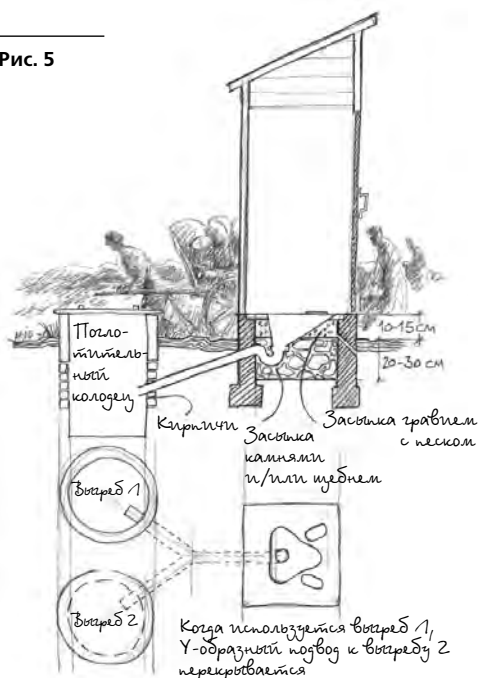


50. Две коллекторные камеры (выгребы) позволяют рациональнее использовать УДЛК. Выгреб заполняется за два-три года, а затем по меньшей мере на один год выводится из эксплуатации. За это время нечистоты разлагаются и высыхают, что позволяет легко удалить их из выгребной ямы без риска для здоровья. Пока содержимое первой емкости разлагается, используется вторая. Использовать обе ямы одновременно нельзя.

Сливные уборные (СУ)

51. Сливные уборные (рис. 5) просты по своей конструкции, если не считать, что для поглощения колодца нужна влагопропускающая почва. Водяным затвором служит наполненная водой U-образная труба, расположенная под стульчаком или настилом. Фекалии смываются 1–3 л воды вручную и поступают в яму или поглотительный колодец. Эта система особенно приемлема в тех случаях, когда беженцы привыкли смывать нечистоты водой и использовать ее вместо туалетной бумаги. Однако при этом нельзя пользоваться и бросать в отверстие туалетную бумагу, камни, кукурузные кочерыжки и другие твердые предметы. Нормально пользоваться сливными уборными можно лишь при наличии под рукой воды. Для этого возле уборной должен быть помещен контейнер с водой и трехлитровый черпак.

Рис. 5



Стабилизационные пруды

52. Когда жидкие нечистоты попадают в водонепроницаемую почву, самым недорогим и несложным решением, особенно в жарком климате, является создание стабилизационных (окислительных) прудов. В технических справочниках описываются различные системы. Такие пруды должны быть обнесены надежной оградой.

Твердые отходы

◆ Ненадлежащее удаление мусора повышает риск распространения инфекций, носителями которых являются насекомые и грызуны; нужно создать действенную систему содержания, сбора и удаления твердых отходов.

- ◆ Следует обозначить места свалок и ограничить доступ туда людей.
- ◆ Пыль в больших количествах может оказаться вредной для здоровья. Лучшим способом борьбы с пылью является сохранение растительного покрова.

Общие соображения

53. Считается, что количество производимого беженцами мусора незначительно, и поэтому данному вопросу не уделяется должного внимания. Однако ежедневное производство мусора, особенно в местах рыночной торговли, может быть весьма значительным не только по объему, но и по весу.

Бесконтрольные свалки мусора — явление антисанитарное и ведет к распространению заболеваний, передаваемых насекомыми и грызунами.

В начале чрезвычайной ситуации положение с гигиеной и удалением отходов бывает, как правило, весьма неудовлетворительным, поэтому грызуны и другие переносчики инфекционных болезней стремительно размножаются.

54. Иногда беженцам раздают продовольствие в консервных банках. Видимо, следует обратить особое внимание на то, что происходит с пустыми банками впоследствии, и не только из эстетических соображений, но и потому, что они представляют угрозу для здоровья людей (о них могут порезаться дети, в самих банках может производиться выплод комаров и других насекомых и т. д.). Кроме того, жезь не поддается биоразложению.

55. Медицинские отходы (использованные шприцы и иглы, грязные бинты, использованные материалы для лабораторных анализов и т. д.) в лечебных учреждениях также представляют угрозу для здоровья людей. Доступ к медико-санитарным службам должен строго контролироваться, а отходы следует обрабатывать отдельно, причем незамедлительно (см. ниже).

Проблема безопасного удаления всех медицинских отходов требует особого внимания.

Порядок складирования, сбора и удаления мусора должен быть четким и неукоснительно соблюдаться, что особенно важно при большом скоплении людей.

Обращение с мусором

56. Складирование. В качестве общего бака для мусора семьи могут использовать металлический контейнер — бочку или иную цилиндрическую емкость. Нередко 200-литровая бочка разрезается горизонтально пополам, и обе половины используются в качестве мусорных баков. Такие баки должны закрываться крышкой и, желательно, иметь сточные отверстия в днище. Одного контейнера емкостью 100 л вполне хватает на 10 семей.

Такие баки следует разместить по всей территории лагеря так, чтобы ни одно жилище не было удалено от бака более чем примерно на 15 м. Использование бетонных емкостей для складирования мусора неэкономично и непрактично: их не удается опорожнять полностью, что привлекает грызунов, а мусор засоряет всю территорию.

57. Сбор и транспортировка. Баки и другие емкости надо опорожнять регулярно, желательно каждый день. Лагеря, расположенные близ больших городов, могли бы пользоваться услугами имеющихся там служб по уборке мусора. Использование тракторов с прицепами обходится дорого и может рассматриваться как последний вариант, и то лишь для крупных лагерей с высокой плотностью населения. Как правило, более удобными оказываются тачки и/или тележки (ручные или на живой тяге).

58. Удаление и обезвреживание

- Самым рекомендуемым методом остаются санитарные свалки (или контролируемый сброс мусора). Выделенные для этого участки должны быть ограждены и находиться вдали от жилья.
- Сжигать, как правило, следует только медицинские отходы, и то в небольших масштабах. После каждого сожжения его результаты следует засыпать землей.
- Привлекательным вариантом является компостирование отходов, но делать это надо грамотно, а специалистов по компостированию не всегда легко найти. Кроме того, чтобы получить хороший компост, мусор надо подвергнуть предварительной сортировке.

Пыль

59. Переносимые ветром массы пыли представляют угрозу для здоровья человека, поскольку пыль раздражающе действует на глаза, органы дыхания, кожу и загрязняет продукты питания. Оптимальная превентивная мера — это прекратить уничтожение растительного покрова вокруг лагеря. Дороги можно поливать водой или маслосодержащими нефтепродуктами, особенно вокруг медицинских учреждений и пунктов раздачи питания, а также ограничить или даже запретить автомобильное движение.

Сточные воды

- ◆ Источники сточной воды должны быть незамедлительно взяты под контроль и оборудованы дренажными системами.

Общие соображения

60. Этот аспект санитарии среды обитания всегда должен учитываться с самого начала. Дренажные стоки не дают воде застаиваться вокруг водораспределительных пунктов и отводят как дождевые осадки, так и бытовой сброс, поступающий из разных источников (туалеты, душевые, кухни

и т. д.). Еще одним средством борьбы с переносчиками заболеваний является ликвидация застойных водоемов.

61. Дренаж может быстро превратиться в проблему, решить которую, когда жилые помещения и инфраструктура уже построены, очень нелегко. Например, люди нередко привыкли мыться у тех мест, где они берут воду, создавая тем самым трудности, которых можно было бы избежать, если бы им отвели специально оборудованные для мытья места, выложенные камнями или покрытые деревянным настилом и имеющие дренажный сток.

62. Некоторым семьям удается бытовую сточную воду отводить от жилья и использовать для полива огородов. И хотя это достойно всяческого поощрения, подобная практика не должна препятствовать созданию основного водоотвода.

63. Хороший сток нужен прежде всего в следующих местах:

- i. Пункты подачи воды (водозаборные колонны, водоразборные колонки, ручные насосы).
- ii. Такие санитарные сооружения, как душевые, уборные и места для стирки. Поступающий от туда сток может использоваться для полива садов и огородов, а также поступать в абсорбционные рвы или поглотительные колодцы.
- iii. Жилища. Люди защищают свои жилища от подтопления путем прокапывания по периметру сточных канавок, однако важно, чтобы эта вода поступала в основной водоотвод.

Обезвреживание

64. В некоторых случаях сточные воды нужно обезвреживать, например если они поступают из канализационных коллекторов сливных уборных. В продаже имеются наборы для обезвреживания воды, но, как правило, они дороги, сложны по конструкции, их трудно использовать и обслуживать.

65. Тем не менее существует множество технологий обезвреживания сточных вод. Для выбора наиболее приемлемой из них необходимо проконсультироваться со специалистами.

Борьба с вредителями и переносчиками заболеваний

- ◆ Насекомые и грызуны переносят и распространяют болезни и способны испортить или уничтожить запасы продовольствия.
- ◆ Лучшим подручным средством являются экранирующие устройства, физически перекрывающие им доступ.
- ◆ Лучшим долгосрочным решением является принятие профилактических мер по ликвидации или ограничению мест их размножения и других благоприятных для них условий.
- ◆ Необходимо использовать местный опыт борьбы с вредителями и переносчиками заболеваний, а все методы химической борьбы с ними следует осуществлять под надзором специалиста.
- ◆ Следует по мере возможности избегать применения ядохимикатов.

Общие соображения

66. Среда обитания беженцев, находящихся в чрезвычайных обстоятельствах, как правило, способствует распространению насекомых и грызунов — носителей инфекции (переносчиков), которые также способны испортить или уничтожить большое количество продовольствия.

67. Мухи размножаются там, где есть еда или человеческие фекалии, комары — вблизи стоячей воды, а крысы — там, где для них есть еда (пищевые отбросы) и укрытие. В результате чрезмерной скученности и несоблюдения личной гигиены людям начинают досаждают вши, мухи, зудни, клещи и другие членистоногие, которые, кроме того, представляют опасность для здоровья. В таблице 2 перечислены наиболее распространенные переносчики болезней и сами болезни.

68. В чрезвычайной ситуации трудно за короткий срок уменьшить количество мух, комаров и грызунов, поэтому лучшим средством борьбы с ними на этом этапе являются защитные экраны. Затем с течением времени наиболее эффективным методом борьбы с насекомыми и грызунами становится профилактика. Улучшение личной ги-

Таблица 2. Переносчики заболеваний, могущих представлять серьезную угрозу для здоровья человека

ПЕРЕНОСИТЕЛЬ	УГРОЗА
Мухи	Глазные инфекции (особенно у детей), диарейные заболевания
Комары	Малярия, филяриатоз, денге, желтая лихорадка, энцефалит
Зудни	Чесотка, японская речная лихорадка
Вши	Эпидемический сыпной тиф, эпидемический возвратный тиф
Блохи	Чума (от инфицированных крыс), эпидемический сыпной тиф
Клещи	Эпидемический возвратный тиф, менингококковый менингит
Крысы	Хейверхиллская лихорадка, лептоспироз, сальмонеллез

гиены, надлежащая санитария, дренаж, своевременное удаление мусора, правильное хранение продуктов питания и их обработка – все это препятствует размножению переносчиков заболеваний. В качестве практических шагов в этом направлении необходимо ликвидировать водоемы со стоячей водой, регулярно вывозить мусор, использовать для уборных маслосодержащие нефтепродукты, иметь мыло и в достаточном количестве воду для мытья, стирки и уборки. Рекомендуемое количество мыла – 250 г на человека в месяц. Эти меры следует регулярно контролировать, они должны быть интегрированными и проводиться в комплексе с другими мероприятиями в области общественного здравоохранения.

69. Данные проблемы следует обсуждать с беженцами и разъяснять им важность борьбы с переносчиками болезней. Если для этой цели используются незнакомые беженцам методы и средства, их надо подробно и терпеливо разъяснять.

70. Какие бы неприятности ни доставляли насекомые и вредители, следует избегать систематического применения химических средств борьбы с ними с использованием ядохимикатов (инсектицидов, родентицидов, моллюскицидов и др.). Все ядохимикаты являются дорогостоящими и токсичными как для людей, так и для окружающей среды. При доставке ядохимикатов, их хранении, обращении с ними и их распылении всегда есть опасность отравления. Кроме того, у вредителей вырабатывается стойкость к ядохимикатам, и последние перестают воздействовать.

Физические методы борьбы

71. Изложенные в настоящей главе меры по удалению фекалий и отходов также способствуют борьбе с нежелательными насекомыми и другими вредителями (особенно с мухами и грызунами).

72. Большое значение имеет ликвидация стоячих водоемов и луж, а также других мест выплода и обитания комаров путем устройства стока, и для этого необходимо создать и поддерживать в рабочем состоянии дренажную систему.

Химические средства борьбы

73. Приоритетным требованием в этой связи должно быть получение точной информации о химикатах, которые применяются или разрешены к применению в данной стране (например, зарегистрированы в перечне пестицидов, если таковой имеется).

Следует избегать регулярного распыления пестицидов, и в любом случае оно должно осуществляться в соответствии с правилами и порядком, действующими в стране пребывания.

74. Для снижения риска и усиления воздействия на истребляемые виды необходимо проконсультироваться со специалистами, особенно с медиками-энтомологами.

75. Сотрудники, занимающиеся распылением пестицидов, должны пройти необходимую техническую подготовку и быть ознакомлены с вредным воздействием пестицидов на здоровье человека, а также снабжены соответствующими защитными средствами (спецодеждой, масками, обувью, перчатками и т. д.).

76. Использование родентицидов всегда должно осуществляться по согласованию с медицинским персоналом. На крысах паразитируют переносчики (например, блохи) бубонной чумы и эндемического сыпного тифа. Когда угроза таких заболеваний реальна, представляется более целесообразным бороться с самими переносчиками, то есть с блохами, а не с крысами, поскольку иначе блохи просто оставят дохлых животных и станут еще опаснее для людей.

77. Единственным известным переносчиком сыпного и возвратного тифа является платанная вошь. При распространении педикулеза соответственно подготовленные медики должны принять безотлагательные меры для его ликвидации. Для этого нижнее и постельное белье посыпают инсектицидом или подвергают окуриванию. Вши зачастую оказываются невосприимчивыми к некоторым инсектицидам, и в этом случае надо обратиться к местным специалистам.

Общая гигиена

- ◆ Санитарно-техническое обеспечение должно дополняться широким просвещением в области санитарии, работой по ознакомлению общест-венности и активным участием всей общины.



78. Такие вопросы, как гигиена жилища, гигиена приготовления пищи и питания и личная гигиена, хотя и относятся к санитарно-техническому обеспечению, в еще большей мере являются предметом просвещения и работы по ознакомлению общины с проблемами санитарии. Тем не менее следует подчеркнуть, что “теоретическое” ознакомление, например в порядке медико-санитарного просвещения, оказывается наиболее действенным и эффективным, если дополняется реальной “практикой” — наглядной и конкретной деятельностью на месте.

79. Залогом успешного решения поставленных задач является участие общины в работе по обеспечению должного уровня санитарии, однако для того, чтобы это участие было действенным на практике, община должна иметь необходимые ресурсы — людские, институционные и материальные, что позволит ей взять соответствующие обязательства.

80. Улучшение бытовых условий должно осуществляться на всех уровнях — лагеря, общины, семьи, индивида — и не ограничиваться только одним из них. Простейшие правила гигиены должен соблюдать каждый.

81. Улучшить бытовые условия можно тремя основными способами:

- Избегать скученности и перенаселенности, которые способствуют распространению инфекционных заболеваний (через прямой или опосредованный контакт), передаваемых такими переносчиками, как блохи и вши.
- Каждый раз перед приготовлением пищи и перед едой обязательно мыть руки, чтобы свести к минимуму возможность перорального попадания фекалий в организм.
- Поощрять личную гигиену, в том числе чистоту белья и одежды, путем устройства душевых и выделения специальных мест и водоемов для стирки. Это также уменьшит контакт с водоемами, которые подверглись фекальному загрязнению, и снизит риск заболеваний бильгарциозом (шистосомозом).

Погребение умерших

- ◆ При возникновении чрезвычайной ситуации необходимо с самого начала надлежащим образом организовать удаление и погребение тел умерших.
- ◆ Эти меры следует координировать с национальными органами власти.
- ◆ Там, где это приемлемо и физически возможно, самым простым и оптимальным методом является захоронение. Следует предусмотреть возможность проведения традиционных обрядов.
- ◆ Перед захоронением или кремацией тело должно быть идентифицировано, а все идентификационные данные следует зарегистрировать.

82. При возникновении чрезвычайной ситуации, связанной с исходом беженцев, необходимо с самого начала надлежащим образом организовать удаление и погребение тел умерших. Коэффициент смертности среди беженцев может оказаться значительно выше, чем в “нормальных” условиях. В первую очередь следует связаться с государственными органами власти, чтобы обеспечить соблюдение принятых в стране процедур и, если необходимо, заручиться их помощью.

83. Тела покойных не представляют большой опасности для здоровья людей, если только они не скончались от тифа, чумы (в этом случае на них могут оставаться зараженные вши и блохи) или холеры. Похороны жертв холеры следует производить без промедления и неподалеку от места смерти. Следует всегда добиваться (с помощью интенсивных программ санитарного просвещения или законодательных мер) того, чтобы на похороны тех, кто умер от тифа, чумы или холеры, собиралось как можно меньше людей, а также не допускать проведения поминальных трапез и ритуального омовения тел умерших.

84. Забота о здоровье людей не может служить оправданием кремации покойного, тем более что для этого может не оказаться достаточного количества горючего материала. По мере возможности желательнее следовать традициям с соблюдением всех обычаев и ритуалов. Необходимо также удовлетворять связанные с похоронами материальные потребности, касающиеся, например, приобретения савана для покойника. Кроме того, при разбивке территории, особенно если там в условиях скученности размещено много людей, необходимо выделить участок под кладбище.

85. Перед захоронением или кремацией тело должно быть идентифицировано, а все идентификационные данные следует зарегистрировать, так же как и причину смерти, если возможно. Это особенно важно для борьбы с заболеванием, его установления и обнаружения источника. Если известно местонахождение родственников, то самые близкие из них должны быть уведомлены о кончине; следует также позаботиться о несовершеннолетних, оставшихся в результате кончины без присмотра.

86. Сотрудники ритуальной службы, которые непосредственно обращаются с трупами, должны носить защитные маски, перчатки, обувь и халаты. Каждый раз после окончания работы они должны тщательно мыться с мылом. И хотя в теле умершего вирус ВИЧ-инфекции долго не живет, нужно соблюдать осторожность в отношении содержащихся в нем жидких субстанций.

Основные справочные материалы

A Guide to the Development of On-Site Sanitation, WHO, Geneva, 1992.

Chemical Methods for the Control of Arthropod Vectors and Pests of Public Health Importance, WHO, Geneva, 5th edition, 1997.

Manuel d'Utilisation des Désinfectants, UNHCR, Geneva, 1994.

Sanitation and Disease: Health Aspects of Excreta and Wastewater Management, Feachem & al, Wiley & Sons, 1983.

Vector and Pest Control in Refugee Situations (имеется также на французском языке), PTSS, UNHCR, Geneva, 1997.

Vector Control: Methods for Use by Individuals and Communities, WHO, Geneva, 1997.

Приложение 1. Форма обследования санитарного состояния среды обитания

Страна:

Дата:/...../.....

Лагерь/Поселение:

Население лагеря:

Кем подготовлена:

I. Жилая зона

А. Удаление фекалий					
Соотношение мест в уборных на число человек: 1/.....					
	Всего	УЛК*	Рудиментарные	СУ**	Прочие
Личные уборные					
Общественные уборные					
Замечания: _____ _____					

В. Удаление отходов			
	Емкость (в литрах)	Число	Максимальная удаленность от жилья (м)
– Индивидуальные ямы:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– Мусорные баки:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Тачка	Грузовик	Прочее
– Транспортировка	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Свалка	Сжигание	Прочее
– Окончательная ликвидация	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Размеры	Число	
Общие помойные ямы	Длина __× Ширина __× Глубина __×	<input type="checkbox"/>	
Замечания: _____ _____			
* УЛК – усовершенствованный люфт-клозет			
** СУ – сливная уборная			

II. Общественные места

С. Стрoения				
Школы				
*Тип уборной	СУ	УЛК	Рудиментарный	Прочее
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1 место/_____ мальчиков				
1 место/_____ девочек				
1 писсуар/_____ мальчиков				
* Сбор отходов	Да	Нет		
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Больницы				
* Тип уборной	СУ	УЛК	Рудиментарный	Прочее
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
* Сбор отходов	Захоронение	Сжигание		
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Рынки				
* Удаление фекалий	Удовл.	Неудовл.	Отсутствует	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
* Сбор отходов	Удовл.	Неудовл.	Отсутствует	
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Замечания: _____				

D. Сток			
– в пунктах водоснабжения	Удовл.	Неудовл.	Отсутствует
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– вокруг уборных	Удовл.	Неудовл.	Отсутствует
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
– дренажная сеть лагеря	Удовл.	Неудовл.	Отсутствует
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Замечания: _____			

Е. Общие характеристики

– рельеф	Плоский <input type="checkbox"/>	Пересеченный <input type="checkbox"/>	Гористый <input type="checkbox"/>
– почва	Каменистая <input type="checkbox"/>	Глинистая <input type="checkbox"/>	Песчаная <input type="checkbox"/>
– расстояние водного зеркала от поверхности земли	Дожливый сезон _____ м	Сухой сезон _____ м	

Ф. Коммунальное водоснабжение

– санитарное состояние источника	Удовл. <input type="checkbox"/>	Неудовл. <input type="checkbox"/>	Отсутствует <input type="checkbox"/>
– санитарное состояние пунктов водораздачи	Удовл. <input type="checkbox"/>	Неудовл. <input type="checkbox"/>	Отсутствует <input type="checkbox"/>
– индивидуальные емкости для воды	Емкость		_____ л
– хранение дома	Емкость _____ л	Емкость чистая Да – Нет	Емкость закрытая Да – Нет
– химикаты для обеззараживания воды	Хлор <input type="checkbox"/>	Прочие <input type="checkbox"/>	Отсутствуют <input type="checkbox"/>
– места применения указанных химикатов	У источника <input type="checkbox"/>	В цистерне <input type="checkbox"/>	В емкости для хранения дома <input type="checkbox"/>

Приложение 2. Санитария среды обитания: форма учета ресурсов

Страна:

Кем подготовлена:

Лагерь:

Численность населения:

Дата:/...../.....

А. Осуществление

Фамилия(и)

Государственные органы

Международные организации

Частный сектор

НПО

В. Людские ресурсы

Число участников

Есть ли бригада для распыления?

Да Нет

Есть ли дренажная бригада?

Да Нет

Есть ли санитарная бригада?

Да Нет

Организован ли учебный семинар?

Да Нет

Число санитарных врачей:

Число работников здравоохранения:

(занимающихся вопросами санитарии)

С. Инструменты

Описание

Спецификация

Количество

Топор

Лом

Резак по металлу

Кирка

Совковая лопата

Штыковая лопата

Измерительная рулетка

Прочее (указать)

Д. Оборудование

Описание

Спецификация

Количество

Бетономешалка

Ведро для раствора

Изложница (плита для уборной)

Изложница (кирпич)

Тачка

Распылитель

Принадлежности для распыления:

– защитный халат

– маски

– перчатки

– обувь

Прочее (указать)

Е. Химикаты

Название

Единица

Количество (наличный запас)

Замечания

Для борьбы с переносчиками

–

–

Для обработки воды

–

18

Снабжение и транспорт



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Общий обзор		
Введение	1—3	257
Организация цепочки материально-технического снабжения	4—9	257—259
Оценка		
Планирование		
Местные и прочие ресурсы		
Создание цепочки материально-технического снабжения		
Снабжение	10—32	259—262
Введение		
Местные и международные закупки		
Товарные запасы на случай чрезвычайных ситуаций		
Спецификации и каталоги		
Факторы, влияющие на выбор товаров		
Транспорт	33—51	262—264
Международный транспорт		
Национальный транспорт		
Грузоподъемность транспортных средств		
Перевозка людей автодорожным транспортом		
Прием товаров	52—62	264—266
Отправка груза		
Процедуры таможенной очистки груза		
Осмотр груза и ущерб		
Страхование		
Хранение	63—74	266—267
Основные требования		
Факторы, влияющие на выбор складских помещений		
Строительство складских помещений		
Управление движением товарных запасов	75—82	267—268
Основные справочные материалы		268
Рисунки		
Рис. 1.	Основные компоненты системы материально-технического снабжения	258
Приложения		
Приложение 1.	Стандартные спецификации на определенные виды наиболее распространенных товаров гуманитарной помощи	269—271
Приложение 2.	Планирование потребностей в транспортных средствах	272—274
Приложение 3.	Системы управления движением запасов	275—276
Приложение 4.	Формы управления движением запасов	277—279

Ситуация

Связанные с беженцами чрезвычайные ситуации зачастую возникают в районах, удаленных от основных источников снабжения и транспортных артерий. Обеспечение поставок материалов и предоставления услуг может потребовать исключительного напряжения сил; однако без этого вся операция потерпит крах.

Цель

Своевременная доставка материалов, необходимых для осуществления связанной с беженцами гуманитарной операции.

Принципы реагирования

- Необходимо создать единую, унифицированную “цепочку материально-технического снабжения”, функционирующую по установленным стандартным процедурам и во взаимодействии с внешними учреждениями, такими как МПП. Термин “цепочка материально-технического снабжения” подразумевает следующие звенья: первичное приобретение, перевозка, импорт, управление движением, хранение и распределение товаров, а также предоставление услуг, необходимых для удовлетворения потребностей гуманитарной операции.
- В работе цепочки материально-технического снабжения в рамках деятельности УВКБ ООН необходимо избегать дублирования усилий.
- При реализации определенных аспектов цепочки материально-технического снабжения, таких как перевозка и хранение товаров, может потребоваться создание единого органа, координирующего работу всех задействованных учреждений системы ООН (такого как, например, Объединенное подразделение ООН по материально-техническому обеспечению).
- Срочно требующиеся материалы, отсутствующие на местном рынке, следует запрашивать из Централизованных запасов УВКБ ООН на случай чрезвычайных ситуаций (UNHCR Central Emergency Stockpile).
- Между подразделениями, задействованными в цепочке материально-технического снабжения, должна быть установлена надежная связь и налажен оперативный обмен информацией по вопросам, касающимся наличия технических возможностей и ограничений.
- Транспортные и складские службы должны иметь резервные мощности, поскольку часто ситуация развивается не по плану и могут возникнуть дополнительные потребности и спрос на материальные ресурсы.
- При необходимости следует запрашивать техническую помощь.

Действия

- Необходимо разработать комплексный план по всем функциям цепочки материально-технического снабжения. Структуры этой цепочки должны быть с самого начала интегрированы в общее планирование, скоординированы по всем секторам и должны строиться с учетом особых потребностей.
- Надо выявлять слабые элементы в цепочке материально-технического снабжения и информировать руководителей оперативных служб о критических уровнях запасов с учетом времени реализации заказа (время с подачи заявки на материалы до их поставки).
- Необходимо изучать условия на местах и определять возможности привлечения местных поставщиков или других учреждений.

Введение

1. Значение цепочки материально-технического снабжения не должно упускаться из виду еще на стадии первоначального планирования, и для выполнения любой задачи по оценке потребностей необходимо привлекать специалиста в области материально-технического обеспечения. Чем удаленнее места размещения беженцев, тем труднее решаются проблемы их снабжения, но именно в таких ситуациях от обеспечения поставок во многом зависит успех всей операции.

Непрерывным условием эффективного осуществления чрезвычайной операции является способность доставить нужные материалы в нужное место, в нужное время и в нужном количестве.

2. Цепочка материально-технического снабжения должна предусматривать международную закупку материалов, их перевозку, быструю разгрузку и беспроцентную таможенную очистку по прибытии, закупку на местном уровне, промежуточное складирование, дальнейшую транспортировку и конечное распределение товаров при надлежащем контроле грузов на каждом этапе их движения. На рис. 1 схематично показаны вероятные основные компоненты такой системы.

3. Материально-техническое обеспечение может быть нарушено непредвиденными обстоятельствами и многочисленными факторами, не зависящими от УВКБ ООН, в частности такими, как таможенные проволочки, неисправности транспорта, мародерство и превратности стихии. Кроме того, в чрезвычайной стадии операции число беженцев, нуждающихся в помощи, зачастую возрастает.

Цепочка материально-технического снабжения должна предусматривать наличие резервного потенциала, поскольку имеющийся потенциал может быстро истощиться.

Организация цепочки материально-технического снабжения

- ◆ Следует проводить единую, скоординированную операцию и избегать дублирования услуг цепочки снабжения.
- ◆ Для этого необходимо четкое понимание всего комплекса потребностей и обязанностей, связанных с их реализацией.
- ◆ Эффективная цепочка материально-технического снабжения должна обладать тремя ключевыми элементами: оперативностью, гибкостью и безопасностью.

Оценка

4. Все участники операции должны иметь четкое представление о всем комплексе потребно-

стей. Оценку потребностей и планирование следует производить совместно с правительством, МПП и партнерами из числа НПО.

5. Для удовлетворения основных материальных потребностей требуется прежде всего понятный и всеобъемлющий перечень необходимых поставок. В противном случае неизбежна значительная неразбериха. При наличии такой отправной точки можно будет вести постоянное наблюдение за состоянием материальных запасов, потребностями в ресурсах и их распределением, что позволит составить наглядное представление об эффективности гуманитарной помощи беженцам.

Планирование

6. Тремя ключевыми элементами эффективной цепочки материально-технического снабжения являются оперативность, гибкость и безопасность. Обеспечение этих трех качеств зависит от отлаженной координации и связи, а также от правильного планирования. При планировании и создании цепочки материально-технического снабжения должны быть обеспечены:

- Оперативность.* В чрезвычайных ситуациях решающее значение имеет фактор времени, а для оптимизации использования ресурсов необходимо перспективное планирование, чтобы не тратить время на исправление ошибок или просчетов, которых можно избежать. При планировании должен учитываться срок реализации заказов.
- Гибкость.* Материально-техническое обеспечение определяется обстоятельствами операции и рельефом местности; кроме того, необходимо уметь быстро приспосабливаться к внезапным изменениям обстоятельств. План нужно составлять для наилучшего из возможных сценариев развития ситуации и с должным запасом гибкости и приспособляемости.
- Безопасность.* В плане материально-технического снабжения одним из приоритетов должно быть обеспечение безопасности персонала и доставляемого груза. Опасности могут быть связаны с хищением и разграблением материальных ценностей и даже с боевыми действиями.
- Координация.* При планировании и осуществлении мероприятий необходимо обеспечить координацию с другими учреждениями, в частности с МПП, которые нередко располагают на местах хорошей транспортной и материально-технической базой. Обычно МПП осуществляет поставку продовольствия до согласованного кустового пункта доставки грузов (см. главу 15, в которой освещаются вопросы обеспечения продовольствием и питания).

Необходимо избегать дублирования усилий снабженческих служб различных организаций и обеспечивать проведение единой, скоординированной операции.

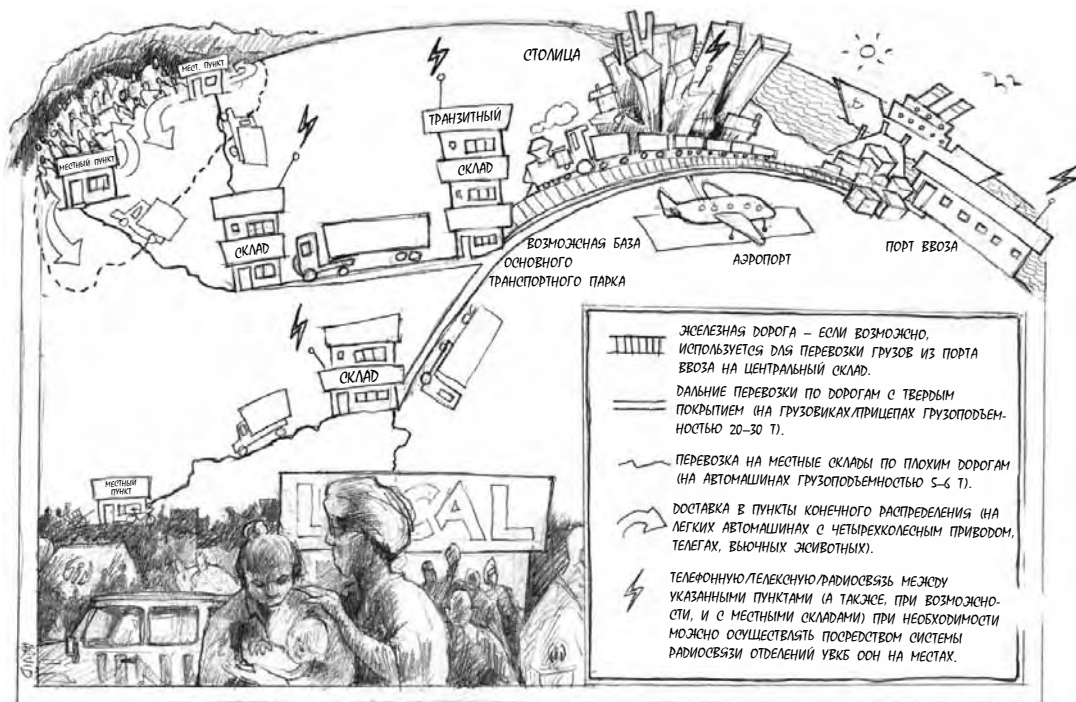
При реализации функций определенных звеньев цепочки материально-технического снабжения, таких как перевозка и хранение, может потребоваться создание единого координирующего органа для всех участвующих учреждений (Объединенное подразделение ООН по материально-техническому обеспечению). Рекомендации по созданию такого органа приводятся в методическом руководстве ГВРРГО "UN Joint Logistics Cell: Standard Operating Procedures" ("Объединенное подразделение ООН по материально-техническому обеспечению: постоянно действующая инструкция"). Эффективная координация может быть обеспечена путем инструктирования сотрудников служб и персонала из других организаций относительно минимального срока реализации заказа, соблюдения предельных сроков и доставки ожидаемых предметов снабжения в установленные время и место, а также четкого соблюдения установленных графиков отгрузки и перевозки.

- v. **Комплексное планирование.** Для планирования потребностей в услугах, материалах, персонале и определения сроков, а также для контроля за этими компонентами необходимо иметь целостную картину всей операции.
- vi. **Резервный потенциал.** В плане материально-технического обеспечения следует предусмотреть резервные мощности на случай возникновения обстоятельств, которые могут вызвать задержки (например, неисправность транспортных средств).

vii. **Эффективность с точки зрения затрат.** Необходимо обеспечить правильное функционирование складов, эффективный учет материальных запасов и надлежащую подготовку контрактов (например, на транспортные услуги, складское хранение, таможенную очистку и техническое обслуживание и ремонт). Следует обеспечить, чтобы закупки производились из различных источников на конкурсной основе в соответствии с нормами УВКБ ООН. Хотя первоначальные закупки могут осуществляться в срочном порядке с учетом их первоочередности, необходимо заблаговременно планировать последующие поставки, чтобы можно было производить закупки у поставщиков, выбранных на конкурсной основе.

viii. **Надежная связь.** Необходимо наладить регулярный обмен информацией между подразделениями, участвующими в цепочке материально-технического снабжения. Штаб-квартира должна по возможности заблаговременно уведомлять подразделения на местах о приобретении и отправке товаров или услуг, расчетном времени прибытия грузов, изменениях в графиках доставки и взносах в натуральной форме. Подразделения на местах должны уведомлять штаб-квартиру об изменениях в законодательстве, регулирующем ввоз товаров в страну, подтверждать получение груза и отчитываться за его распределение, а также сообщать в штаб-квартиру о взносах в натуральной форме.

Рис. 1. Основные компоненты системы материально-технического снабжения



Пункты отправки и прибытия груза должны быть обеспечены надежными средствами связи, а на наземном транспорте должны быть предусмотрены установки подвижной связи.

ix. Четкая ответственность.

Независимо от организации работы служб на местах, должен быть установлен четкий порядок ответственности и подотчетности оперативных партнеров перед УВКБ ООН.

Основные решения по вопросам работы цепочки материально-технического снабжения должны приниматься одним и тем же лицом, наделенным соответствующими полномочиями и имеющим определенные обязанности.

Местные и прочие ресурсы

7. В цепочке материально-технического снабжения необходимо как можно шире использовать местные ресурсы и знания. Там, где имеется эффективная система складирования материальных ресурсов и их распределения, внешняя помощь может не потребоваться. При необходимости привлечения помощи извне ее источниками должны быть:

- i. Секция снабжения и транспорта в штаб-квартире (которая занимается вопросами приобретения, материально-технического обеспечения, управления автотранспортным парком и заключения контрактов);
- ii. правительственные учреждения, занимающиеся ликвидацией последствий стихийных бедствий, или службы, ведающие чрезвычайными ситуациями, а также пакеты услуг, предоставляемых государствами-донорами (см. главу 8 о механизмах осуществления);
- iii. НПО или коммерческая фирма, имеющая соответствующий опыт работы.

Создание цепочки материально-технического снабжения

8. Обстоятельства конкретной чрезвычайной ситуации определяют, какого рода поддержка необходима цепочке материально-технического снабжения — будет ли она осуществляться УВКБ ООН непосредственно, при участии оперативного партнера или в рамках коммерческого контракта.

9. Для создания цепочки материально-технического снабжения следует предпринять следующие шаги:

- i. Достичь договоренности с соответствующими правительственными учреждениями о беспоплатном ввозе/вывозе гуманитарных грузов, а также о беспоплатной и безналоговой закупке товаров для оказания гуманитарной помощи. Во избежание задержек это должно быть сделано до прибытия товаров.
- ii. Изучить возможности привлечения местных поставщиков.

iii. Выбрать складские помещения, пригодные для соответствующих целей (для складирования продовольственных или непродовольственных товаров, для перевалки, хранения или распределения). Обеспечить надлежащее состояние подъездных путей и складских ворот для беспрепятственной погрузки и разгрузки.

iv. Отобрать соответствующий транспорт для перевозки грузов и/или людей: определить тип и количество необходимых легких и тяжелых грузовиков, а также судов, самолетов и поездов. Рассчитать потребности в горюче-смазочных материалах и ремонтно-техническом обеспечении (шинах, масле, запчастях, персонале ремонтных мастерских).

v. В периоды максимальной нагрузки на персонал привлекать временных сотрудников.

vi. Обеспечить персонал необходимыми для его работы средствами, такими как канцелярское оборудование и принадлежности, электро- и водоснабжение, автомашины, подъемно-транспортные механизмы, электроэнергия, средства связи, помещения.

vii. Организовать систему ведения и хранения документации и применять стандартные формы учета движения товаров гуманитарной помощи. Информировать персонал о соответствующих процедурах и проводить его подготовку.

Снабжение

- ◆ Необходимо определить, какие материалы есть на местном рынке; если подходящие материалы там имеются, следует хотя бы первоначальные закупки произвести на месте.
- ◆ Закупка товаров по линии УВКБ ООН проводится на основе конкурсных торгов.
- ◆ По наиболее распространенным товарам разработаны стандартные спецификации.
- ◆ УВКБ ООН имеет централизованные запасы по определенным видам товаров гуманитарной помощи, и при возникновении чрезвычайной ситуации их можно быстро получить.

Введение

10. Основой для производства всех закупок по линии УВКБ ООН является проведение конкурсных торгов. Стандартные спецификации облегчают этот процесс и повышают его эффективность.

11. Секция снабжения и транспорта в штаб-квартире предоставляет консультации и поддержку в решении всех вопросов, связанных с приобретением материалов и их доставкой, и отвечает за международные закупки. По вопросам производства местных закупок можно также консультироваться с другими организациями системы ООН. Процедуры проведения конкурсных тор-

гов изложены в приложении 2 к главе 8, где рассматриваются механизмы осуществления.

12. При составлении документации к торгам и заказам на поставку материалов необходимо, чтобы в них были четко указаны все спецификации, объемы товаров, сроки доставки и имелись условия платежа и инструкции по упаковке. Необходимо проследить за тем, чтобы условия контракта обеспечивали защиту прав и иммунитетов УВКБ ООН. Во всех случаях приглашение к участию в торгах должно включать стандартные условия купли-продажи, применяемые УВКБ ООН. Авансовые платежи и переводы денежных средств поставщикам должны производиться с разрешения штаб-квартиры.

13. Если закупки осуществляются партнерами-исполнителями от имени УВКБ ООН, должны соблюдаться принципы конкурсных торгов (см. *“Справочник по вопросам осуществления программ для партнеров УВКБ ООН”*, раздел 4). Сотрудники УВКБ ООН должны контролировать местные и международные закупки, производимые партнерами-исполнителями для финансируемых по линии УВКБ ООН программ.

14. Следует избегать закупок товара одного и того же наименования, но разного качества.

Местные и международные закупки

15. При наличии на местном рынке товаров для оказания помощи в чрезвычайной ситуации необходимо по возможности сравнить их цены с ценами международного рынка. Для этого следует воспользоваться каталогами или сообщить о местных ценах в Секцию снабжения и транспорта в штаб-квартире и получить оттуда указания относительно наиболее приемлемого направления действий. Необходимо определить, какие материалы имеются на местном рынке; если там есть подходящие материалы, следует хотя бы первоначальные закупки произвести на месте. Вместе с тем необходимо сравнить с точки зрения затрат эффективность продолжения таких закупок на местном уровне по окончании начальной стадии чрезвычайной ситуации с выгодами осуществления международных закупок.

16. Местные закупки имеют ряд преимуществ по сравнению с международными. К ним можно отнести:

- i. более низкие цены;
- ii. оперативность и гибкость доставки;
- iii. пригодность в местных условиях;
- iv. выгоды и стимулы для местной экономики (особенно в районах массового наплыва беженцев).

17. Наряду с этим местные закупки могут иметь следующие недостатки:

- i. более высокие цены;
- ii. ненадлежащее качество товаров;

iii. внезапный рост цен на местном рынке (в связи с резким повышением спроса), который может отрицательно сказаться на покупательной способности местного населения и вызвать его недовольство;

iv. более высокие эксплуатационные расходы.

18. Как правило, не следует допускать, чтобы цены товаров, приобретаемых на месте, более чем на 15% превышали цены товаров, закупленных на международном рынке, с учетом стоимости доставки¹.

Местные закупки

19. При ограниченных возможностях местного рынка необходимо стремиться не допускать роста цен в результате подачи несколькими организациями заявок на поставку одних и тех же товаров. Если относительно потребностей существует четкая договоренность, возможно достичь согласованности закупок и даже делать общие заказы от имени нескольких заинтересованных организаций.

Международные закупки

20. УВКБ ООН заключило ряд долгосрочных соглашений на поставку определенного круга товаров (*“рамочные соглашения”*). Такие соглашения призваны обеспечить наличие товаров стандартного качества по конкурентным ценам, а также сократить сроки их доставки. Такими товарами являются одеяла, пластиковый листовый материал, основные лекарства, кухонная утварь, складные канистры и ведра. По рамочным соглашениям также поставляются вспомогательная техника и оборудование, как-то: легкие грузовики, автомобильные покрывала и камеры, генераторы, бронжилеты, компьютерное и телекоммуникационное оборудование, а также отдельные предметы офисного оборудования и канцелярские принадлежности.

21. В *Каталоге наиболее часто покупаемых товаров УВКБ ООН (UNHCR Catalogue of Most Frequently Purchased Items)* приводятся спецификации, номера для ссылок, цены (в долларах США), страна происхождения и, где это необходимо, производственные мощности, сроки изготовления и расчетные сроки доставки. В нем также содержится перечень действующих рамочных соглашений.

22. При направлении в штаб-квартиру заявок на закупку того или иного товара необходимо указать его номер, а также название каталога и год его выпуска. Если спецификации нужного товара отсутствуют, то в заявке, направляемой в Секцию снабжения и транспорта, надо указать предназначение этого товара и сферу его применения.

¹ IOM116/94/ FOM120/94, UNHCR 14.12.94.

23. Необходимо также учитывать, что срок поставки товаров, приобретаемых на международном рынке, может быть довольно длительным.

Товарные запасы на случай чрезвычайных ситуаций

24.

Резервы предоставляемых в рамках гуманитарной помощи наиболее распространенных товаров определенных наименований хранятся в централизованном порядке УВКБ ООН или поставщиками по линии УВКБ ООН, и эти товары при возникновении чрезвычайной ситуации можно оперативно получить.

Резервы УВКБ ООН включают товары для материально-технического обеспечения операций, перечисленные в Каталоге средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях (см. дополнение 1). Эти товары можно заказать через штаб-квартиру.

25. Не исключено, что в рамках проводимых в данном регионе других операций УВКБ ООН имеются товарные запасы, которыми можно воспользоваться. В таком случае следует напрямую обращаться к соответствующим подразделениям для обеспечения самых неотложных потребностей.

26. ЮНИСЕФ, ВОЗ, МПП, МФККП и НПО также располагают товарными запасами на случай чрезвычайных ситуаций, и эти запасы также могут быть предоставлены УВКБ ООН.

Спецификации и каталоги

27. Существует ряд каталогов товаров с подробными спецификациями. Введение стандартных спецификаций (и рамочных соглашений) не имеет целью ограничение выбора, но упрощает доставку товаров и обеспечивает более эффективное использование оборудования, запасных частей и услуг. Спецификации общего характера также способствуют добросовестности процесса закупок и торгов (например, при сравнении цен). В приложении 1 приводятся подробные спецификации некоторых наиболее распространенных товаров гуманитарной помощи.

28. К числу каталогов спецификаций относятся:

i. *Каталог наиболее часто закупаемых товаров УВКБ ООН.* Это издание выпускается ежегодно Секцией снабжения и транспорта УВКБ ООН и рассылается во все отделения на местах. В нем приводятся краткие спецификации, цены и сроки доставки.

ii. *Каталог товаров чрезвычайной гуманитарной помощи УМСС (IAPSO Emergency Relief Items).* Этот двухтомный каталог выпускается Управлением межучрежденческих служб снабжения (УМСС) Организации Объединенных Наций. Помимо этого каталога, в котором собрано большое количество стандартных специ-

фикаций, принятых в ООН, этим подразделением выпускаются также дополнительные каталоги по другим наименованиям товаров (см. основные справочные материалы).

iii. *Каталог товаров ЮНИСЕФ (UNICEF Supply Catalogue).* ЮНИСЕФ также выпускает объемный иллюстрированный каталог.

Факторы, влияющие на выбор товаров

Окружающая среда

29. УВКБ ООН проводит политику пропаганды экологически безопасных товаров и их поставок, которая распространяется и на чрезвычайные ситуации. Фактор воздействия на окружающую среду считается составной частью качества товара. В случаях, когда два или более поставщиков предлагают товары, в основном одинаковые по спецификациям, цене, качеству и срокам поставки, предпочтение должно отдаваться тому товару, изготовление, использование и утилизация которого наносят меньший вред окружающей среде. Дополнительную информацию см. в *Руководящих принципах закупок экологически безопасных товаров (Environmentally Friendlier Procurement Guidelines)*, УВКБ ООН, 1997 год.

Жилища

30. Для сооружения жилищ следует по возможности применять местные методы строительства и материалы в сочетании, при необходимости, с непромокаемым брезентом или полиэтиленовым листовым материалом. Палатки не очень пригодны для длительного проживания людей, за исключением кочевых племен. Между тем при чрезвычайных ситуациях они в крайних случаях представляют определенную ценность. При этом следует помнить, что при длительном хранении, особенно в условиях повышенной влажности, палатки быстро приходят в негодность.

Пожертвования в натуральной форме

31. Пожертвования в натуральной форме необходимо всегда оценивать в зависимости от фактической потребности в них и при их приемлемости с точки зрения культурных традиций. Перед тем как давать согласие на получение пожертвований в натуральной форме, этот вопрос следует согласовать со службами, отвечающими за связи с донорами, и с Секцией снабжения и транспорта в штаб-квартире (см. главу 8 о механизмах осуществления). Особое внимание следует уделять упаковке товаров (которая должна отвечать требованиям перевозки) и срокам годности предлагаемых продуктов.

Одежда

32. В чрезвычайных ситуациях часто предлагают поношенную одежду, однако в целом такой подход не решает удовлетворительным образом

проблему потребности в одежде, и от него желательно отказаться. Нередко такая одежда поступает в потрепанном виде, грязной или плохо рассортированной и бывает часто непригодной для беженцев в силу их обычаев. Следует рассмотреть альтернативную возможность закупки одежды, особенно местного производства, и убедиться, что она соответствует культурным традициям беженцев.

Транспорт

- ◆ Целесообразно содержать транспортный парк, состоящий из стандартного набора автомашин (одинаковых марок и моделей).
- ◆ Необходимо располагать достаточным числом водителей, необходимым количеством горюче-смазочных материалов, запасных частей, автомобильных шин, а также персоналом и оборудованием ремонтных служб.
- ◆ Может возникнуть необходимость в совершенствовании подъездных путей, мостов, аэродромов или иных объектов инфраструктуры.
- ◆ Необходимо иметь достаточный резерв транспортных средств (10–20%).
- ◆ Вместе со службами сферы здравоохранения и службами на уровне общин следует произвести оценку конкретных потребностей, связанных с перевозкой беженцев при их репатриации и/или с распределением гуманитарной помощи среди уязвимых групп.

Международный транспорт

33. Необходимо заблаговременно достичь договоренности с соответствующими органами власти о первоочередной таможенной очистке гуманитарного груза и о его освобождении от пошлин.

Воздушный транспорт

34. В чрезвычайной стадии операции грузы гуманитарной помощи из-за рубежа могут поступать воздушным путем. В Секции снабжения и транспорта в штаб-квартире следует направить сведения о состоянии на текущий момент пропускной способности аэродрома (состоянии оборудования, режиме работы и т. д.) и перечень документов, необходимых для ввоза и вывоза гуманитарных грузов.

Морской транспорт

35. Как только получены данные о прибытии гуманитарных грузов морем, необходимо принять меры по таможенной очистке товаров, первоочередному выделению места стоянки у причала и/или обработке груза. В принципе гуманитарная помощь должна перевозиться исключительно судами, которые могут самостоятельно осуществлять разгрузку. При выгрузке у причала товары должны, по возможности, сразу перегружаться на грузовики. Также задолго до расчетного времени

прибытия судна необходимо принять меры по организации дальнейшей отправки ожидаемого груза и, при необходимости, его временного хранения.

Национальный транспорт

Транспортные сети

36. В многих странах существующие транспортные службы не располагают значительным резервным потенциалом или могут не обслуживать район размещения беженцев.

37. Эффективным средством перевозки грузов может служить сеть железных дорог, если такая сеть имеется и находится в надлежащем состоянии. Вместе с тем многие железнодорожные системы либо перегружены, либо испытывают нехватку подвижного состава (локомотивов и вагонов, используемых на железных дорогах), и поэтому могут возникать длительные задержки. В большинстве случаев для дальнейшей перевозки грузов в конечный пункт назначения приходится использовать автодорожный транспорт.

38. Необходимо произвести оценку пропускной способности железнодорожного и автодорожного транспорта и внутренних водных путей, времени перевозки, надежности перевозчиков, тарифов грузовых перевозок, потенциала оборудования перевалочных пунктов (например, при перевалке груза с парома или из железнодорожного состава на грузовики), а также наличия горюче-смазочных материалов и пунктов технического обслуживания.

Произведите оценку различных транспортных коридоров (включая их пропускную способность) с точки зрения стоимости и скорости доставки — даже переброска грузов по воздуху не всегда существенно сокращает срок их доставки.

Автодорожный транспорт

39. Для перевозки персонала и специальных целей, в частности для работы в службе скорой помощи, требуются легкие транспортные средства, а для транспортировки грузов и перевозки беженцев при репатриации необходимы тяжелые грузовики.

40. Следует иметь соответствующие эксплуатационные службы, обеспеченные горюче-смазочными материалами и запасными частями, а также административную поддержку. Может возникнуть необходимость в специальных мероприятиях, например в организации ремонтно-механических мастерских.

Управление автотранспортным парком требует высокой управленческой квалификации, наличия надежной связи и тесной координации со снабженческими и другими звеньями для обеспечения своевременного получения и доставки грузов.

Методика оценки и планирования транспортных потребностей и средств технического обслуживания приводится в приложении 2.

41. Водители должны пройти подготовку по специфике работы в УВКБ ООН. Необходимо набрать достаточное число водителей, чтобы не превышать рекомендованную продолжительность рабочего дня.

Частота аварий заметно увеличивается, если водители устают.

Должна быть установлена система контроля и регулирования режима эксплуатации транспортных средств (см. в приложении 4 образец ведомости учета эксплуатации транспортного средства). За каждым легким транспортным средством должен быть закреплен конкретный водитель, который несет за него ответственность.

42. В некоторых ситуациях может возникнуть необходимость в принятии экстренных мер по реконструкции подъездных путей. При решении вопросов, касающихся способов реконструкции, определяющее значение будет иметь получение технических консультаций (по линии Секции по программам и технической помощи в штаб-квартире). Такая реконструкция должна проводиться министерством транспорта (или соответствующим ведомством) с возможным привлечением беженцев к выполнению таких работ. В некоторых ситуациях потребуется тщательный инструктаж относительно альтернативных трасс, если обычные дороги окажутся непроходимыми.

43. Для доставки грузов в конечные пункты назначения можно использовать машины, велосипеды, вьючных животных или ручные тачки. Полезно ознакомиться с обычными способами перевозки грузов на местах.

Грузоподъемность транспортных средств

44. Если груз предполагается перевозить автодорожным транспортом, то необходимое количество грузовиков рассчитывается по следующим показателям:

- i. количество перевозимого груза по весу и объему;
- ii. тип имеющихся транспортных средств и их грузоподъемность по весу и объему;
- iii. время в пути в оба конца (включая время под погрузку и разгрузку);
- iv. норма времени планово-предупредительного ремонта или норма времени, отводимого для других известных целей (для отдыха водителей);
- v. резерв на непредвиденные случаи (как-то: поломки, аварии, непогода, ремонт дорог и мостов). Масштаб такого резерва зависит от многих факторов, включая вероятность прибытия новых партий беженцев и необходимость на-

копления резервных запасов вблизи мест скопления беженцев. В сложных условиях не исключено, что теоретический показатель мощности придется увеличить на 25 или более процентов.

45. Пример расчета для перевозки продовольствия:

- i. число обслуживаемых беженцев — 30 тыс. человек, которым отпускается по 500 г продуктов питания на человека в день, что в целом составляет 15 тыс. кг в день, или 15 т;
- ii. грузоподъемность транспортного средства составляет 20 т;
- iii. время в пути в сезон дождей из порта ввоза до регионального склада, обслуживающего эти 30 тыс. беженцев, составляет трое суток туда и двое суток обратно;
- iv. к расчету времени на поездку в оба конца добавляется еще один день на текущий ремонт;
- v. дорожное покрытие выдерживает грузовик с прицепом общей грузоподъемностью 20 т.

46. Таким образом, за шесть дней одним грузовиком будет перевезена одна партия груза весом 20 т, а беженцам численностью в 30 тыс. потребуется продовольствия 90 т каждые шесть дней. Отсюда следует, что теоретически необходимая мощность составляет 4,5 грузовика. При таких обстоятельствах очевидно, что для решения этой задачи следует предусмотреть как минимум шесть грузовиков.

47. В дополнении 2 (справочные таблицы) приведены показатели грузоподъемности различных транспортных средств.

Перевозка людей автодорожным транспортом

48. Во время перевозки людей, например при репатриации или переселении беженцев в другой лагерь, необходимо обеспечить материально-техническую поддержку. Следует наладить тесное взаимодействие со службами здравоохранения и общинными службами. Необходимо уделить особое внимание уязвимым лицам и свести к минимуму риск разделения семей. Должны быть составлены списки пассажиров, следует по возможности применять опознавательные браслеты, а при длительной поездке необходимы запасы воды и питания. Посадка в машины должна быть безопасной (например, следует использовать приставные лестницы).

49. При перевозке уязвимых с медицинской точки зрения лиц, таких как беременные женщины, желательно использовать автобусы или машины скорой помощи. Если приходится пользоваться грузовиками, их надо утяжелить мешками с песком, чтобы уменьшить тряску. Если есть подозрение, что некоторые пассажиры страдают каким-либо инфекционным заболеванием, после рейса машины следует дезинфицировать.

50. Следует определить необходимое количество легких и тяжелых транспортных средств. В их число могут входить микроавтобусы вместимостью 8–12 человек для перевозки персонала и уязвимых лиц, машины скорой помощи или передвижные клиники (их спецификации следует узнать у работников здравоохранения), машины для перевозки имущества беженцев и мобильные ремонтные мастерские.

51. Если перевозка будет осуществляться автоколонной, необходимо позаботиться о машинах сопровождения в голове и хвосте колонны. Если операция связана с многочисленными переездами на короткое расстояние, желательно организовать на дороге разъездные патрули, обеспеченные средствами связи на случай возникновения проблем или поломок.

Прием товаров

- ◆ Следует определить единого грузополучателя и единый адрес и информировать штаб-квартиру о любых изменениях.
- ◆ Необходимо использовать принятые международные стандарты маркировки и упаковки груза.
- ◆ По прибытии следует осмотреть груз и подать страховые иски: товары могут быть утеряны или получены в поврежденном виде.
- ◆ Для оперативной обработки груза, прибывающего из-за границы, потребуются предварительные договоренности с соответствующими правительственными ведомствами и экспедиционными агентствами.
- ◆ Следует разработать для НПО четкую политику в отношении порядка прохождения таможенной очистки и пропагандировать ее.

Отправка груза

52. Необходимо обеспечить, чтобы организации, отправляющие груз, знали, кто является грузополучателем. Грузополучателем обычно называют Представителя, а в скобках делаются особые пометки, например “Для (название проекта/НПО)”.

Необходимо указывать одного грузополучателя и один адрес для всех грузов, поступающих из-за рубежа для чрезвычайной операции УВКБ ООН.

Вместе с тем там, где раньше операции УВКБ ООН не проводились, лучше направить груз в адрес какой-либо другой организации системы ООН, которая хорошо известна в стране, например ПРООН, если это не приведет к проволочкам. Аналогичным образом, на уровне лагеря должен быть единый грузополучатель и единый адрес. Независимо от того, закупаются ли товары на местном рынке или за границей, необходимо обеспечить надлежащие упаковку, обозначение и маркиров-

ку груза. Все организации и доноры должны использовать единую систему маркировки или обозначения грузов гуманитарной помощи в соответствии со следующими указаниями:

- i. *Цветовой код.* Грузы гуманитарной помощи имеют следующие цветовые коды: красный — продовольственные товары, синий — одежда и предметы быта, зеленый — предметы медицинского снабжения.
- ii. *Предупредительные обозначения.* При необходимости груз следует пометить одним из международных предупредительных знаков (осторожно — не кантовать, за крюк не цеплять, хранить в сухом месте и т. д.). Грузы с лекарствами должны иметь на внешней стороне упаковки информацию о содержимом и сроках годности лекарств, а также о температурном режиме хранения. Во всех этикетках и нанесенных на упаковку пометках следует использовать английский или французский язык, хотя можно дополнительно применить и какой-либо другой язык. Необходимо, чтобы в нижней части этикетки очень крупными буквами был указан пункт конечного назначения (или порт ввоза).
- iii. *Маркировка.* Все грузы, приобретенные на международном или региональном рынке, обычно маркируются кодом, присвоенным конкретному проекту УВКБ ООН, номером заказа на поставку, названием товара, спецификацией упаковки, наименованием порта ввоза и грузополучателя. Смешанные партии грузов создают проблемы при хранении на складах и конечном распределении в пункты получения. Рекомендуются цветовой код теряет смысл, если, например, медицинские препараты упакованы в один контейнер с продовольствием.
- iv. *Габариты и вес.* Единицы упаковки должны иметь габариты и вес, позволяющие поднимать груз одному человеку (в идеале 25 кг, максимум до 50 кг), поскольку в пункте получения могут отсутствовать погрузочно-разгрузочные механизмы.

Следует заблаговременно направить грузополучателю уведомление об отправке груза. Для безопасности перевозки и простоты обработки груза в пункте получения необходима следующая информация (желательно в одном документе):

- i. наименование отправителя (“грузоотправителя”) — обычно Секция снабжения и транспорта в штаб-квартире;
- ii. наименование грузополучателя;
- iii. способ перевозки, название судна, номер рейса самолета или номерной знак автотранспорта, расчетное время прибытия, порт или аэропорт отправки и наименование перевозчика (например, название авиакомпании или пароходства);

- iv. подробный перечень содержимого, включая вес, габариты, количество и тип упаковочных единиц;
- v. счет-проформа или свидетельство дарения с указанием стоимости груза;
- vi. вид страхового полиса и название страховой компании и т. д., если груз застрахован;
- vii. сведения о таможенном агенте, включая фамилию лица, с которым необходимо связаться в стране получения груза.
- viii. указания или особые требования по обработке и хранению груза.

После получения груза грузоотправителю следует без промедления направить подтверждение его получения, указав, получен ли груз в сохранности и/или же имели место недостача или повреждение.

Процедуры таможенной очистки груза

54. Объем грузов, поступающих для операции по оказанию помощи, может значительно превышать масштабы поставок по условиям обычных договоренностей между властями страны и местными отделениями учреждений ООН. Проблем и задержек можно избежать, если заранее обсудить процедуры, которых придерживается УВКБ ООН, с ответственными сотрудниками министерства иностранных дел, министерства финансов, таможенного управления и администрацией порта. Цель состоит в обеспечении немедленного выпуска поступающих грузов.

Необходимо заблаговременно достичь договоренности о порядке таможенной очистки и об освобождении гуманитарного груза от пошлин.

55. Такие договоренности следует заключить с:

- i. управлением гражданской авиации (УГА) и администрацией аэропорта на предмет первоочередной таможенной очистки гуманитарных грузов, поступающих авиарейсами (международными или внутренними), и их освобождения от сборов. Эти договоренности включают: разрешение на пролет, право на беспрепятственную посадку, диспетчерское сопровождение и стоянку самолета, первоочередное обслуживание самолета и взимание платы за обслуживание самолета по себестоимости;
- ii. министерством финансов и таможенным управлением на предмет освобождения товаров и услуг от пошлин и налогов (таких как налоговая составляющая в сборе за посадку самолета и налог на горюче-смазочные материалы). Следует убедиться, что министерство финансов и УГА заранее уведомлены о планируемых воздушных перевозках для гуманитарной операции.

56. В соглашении о сотрудничестве и/или об осуществлении между УВКБ ООН и правитель-

ством должен быть предусмотрен беспрошленный ввоз всех товаров, предназначенных исключительно для гуманитарной операции (см. главу 8 о механизмах осуществления, а также Контрольный перечень УВКБ ООН для администратора по чрезвычайным ситуациям). Для конкретной чрезвычайной ситуации может оказаться необходимым разработать специальные процедуры освобождения от пошлин и таможенной очистки.

Таможенная очистка грузов партнеров-исполнителей

57. УВКБ ООН может осуществлять таможенную очистку гуманитарных грузов партнеров-исполнителей, если грузы соответствуют задачам чрезвычайной операции. Это позволяет в некоторой степени контролировать поступление явно непригодных товаров и способствует координации оказания материальной помощи.

58. В руководящих принципах следует разъяснить всем потенциальным грузоотправителям, что УВКБ ООН занимается очисткой только тех грузов, в отношении которых было получено уведомление до их отправки и которые признаны пригодными. Руководящие принципы следует сообщать партнерам-исполнителям, уже участвующим в проведении операции, а также новым партнерам-исполнителям.

Как можно раньше в ходе операции следует составить руководящие принципы для партнеров-исполнителей в отношении таможенной очистки.

Копию руководящих принципов необходимо направить в штаб-квартиру, и на эти общие правила следует ссылаться на всех инструктажах НПО, проводимых в штаб-квартире, а также в нескольких первых общих ситуационных отчетах.

Расходы по обработке грузов и другие сборы

59. Расходы, связанные с таможенной очисткой, обработкой, хранением и дальнейшим перемещением грузов, принадлежащих УВКБ ООН, должны быть предусмотрены в бюджете. УВКБ ООН может получать грузы, закупаемые от его имени партнерами-исполнителями, и в таком случае все расходы должен нести, как правило, партнер-исполнитель, а УВКБ ООН будет выступать лишь в роли "номинального грузополучателя" (а не "владельца" или "получателя дара"). Вместе с тем в определенных обстоятельствах и при условии, что поставка тех или иных товаров (например, одеял, палаток) непосредственно предусмотрена в плане операции УВКБ ООН, Управление может взять на себя расходы по дальнейшей перевозке груза.

Осмотр груза и ущерб

60. По прибытии все грузы должны пройти визуальный и количественный осмотр (проводимый

персоналом), а некоторые поставки (в соответствии с правилами, установленными правительством) подвергаются проверке качества со стороны инспекционной компании, назначаемой правительством.

61. Если при осмотре отмечен видимый ущерб, этот ущерб следует четко указать в погрузочных документах, а против последнего перевозчика в течение трех дней после получения груза следует возбудить иск. В иске должна быть указана сумма в долларах США, в которую УВКБ ООН оценивает ответственность перевозчика за недостачу или ущерб. Копия иска должна быть направлена в Секцию снабжения и транспорта в штаб-квартире, которая будет предпринимать последующие действия. В стоимость урона или ущерба должны быть включены любые издержки, связанные с перевозкой. Если ущерб не поддается визуальному обнаружению и упаковка не повреждена, то перевозчики примут иск только в том случае, если он был подан в течение семи дней после поступления груза.

Не следует принимать груз, не отвечающий контрактным спецификациям.

Необходимо немедленно сообщать в штаб-квартиру о любых случаях ущерба или недостачи товаров, а также несоответствия товаров спецификациям.

Страхование

62. Определенная степень ущерба неизбежна как при перевозке, так и при хранении и может повлечь существенный материальный урон. Товары, закупленные на международном рынке, подлежат страхованию от потери или повреждения в пути, если их стоимость превышает определенный порог (200 тыс. долл. США в 1998 году) или если грузом являются товары многократного пользования (такие как автомобили и компьютеры). Заявления о выплате страхового возмещения должны оформляться немедленно.

Хранение

- ◆ Необходимо иметь в своем распоряжении надлежащим образом расположенные соответствующие складские помещения.
- ◆ Следует должным образом рассчитать и спрогнозировать потребности в резервных запасах, а не накапливать их "на всякий случай".

Основные требования

63. Товары должны быть защищены от ущерба, причиняемого нарушением правил погрузочно-разгрузочных операций или неправильным штабельным складированием, а также отрицательным воздействием солнечных лучей, осадков, холода или сырости, порчей грызунами и бактериологическим разложением продовольственных и

непродовольственных товаров при длительном хранении.

64. Складские помещения могут быть необходимы для:

- i. первоначального хранения груза у порта ввоза;
- ii. транзитного хранения груза на определенных ключевых перевалочных базах;
- iii. местного хранения товаров на расстоянии не более одних суток пути до лагеря беженцев;
- iv. хранения товаров в лагерях беженцев.

Информацию о расположении складских помещений см. на рис. 1.

65. Необходимо обеспечить наличие подъездных путей к складам в любое время года и при любых погодных условиях; нужно заблаговременно подготовиться к зиме или к сезону дождей. Следует использовать имеющиеся государственные складские помещения, если они отвечают эксплуатационным требованиям.

66. Должна быть обеспечена сохранность грузов. Склады необходимо обезопасить от хищений и, если это осуществимо, снабдить освещением. Хранение товаров местной закупки должно быть, по возможности, вменено в обязанность поставщику. Особое внимание следует уделять товарам, требующим специальных условий хранения.

67. Лучше иметь одно большое складское здание, чем несколько мелких складских помещений, если имеется достаточно погрузочных ворот и пандусов. Складские ворота должны быть достаточно широкими для быстрой погрузки и выгрузки и в то же время достаточно узкими, чтобы можно было контролировать вход и проходы между секциями.

68. Систему хранения и раздачи товаров надо организовать так, чтобы как можно реже перемещать их с места на место. Это не только снизит затраты, но и сократит вероятность повреждения или утери товаров. При управлении движением товаров следует помнить правило "первым получен — первым выдан" и избегать разгрузки под дождем.

Факторы, влияющие на выбор складских помещений

69. Склады должны располагаться в прочном здании, сухом, с хорошей вентиляцией и защитой от грызунов, насекомых и птиц. Пол складского помещения должен быть плоским и твердым, а доступ к нему — легким; необходимо обеспечить соответствующие приспособления для погрузки и выгрузки товаров (такие, как пандус или платформа).

70. При выборе складского помещения следует проверить:

- состояние кровли и вентиляции;

- состояние стен и их водонепроницаемость;
- состояние полов, их изоляции и дренажного стока;
- число подъездных путей и ворот;
- наличие подъемных механизмов и рабочей силы;
- бытовые удобства (вода, электроэнергия, санузлы, противопожарная безопасность);
- наличие рабочих помещений, жилых комнат для водителей и охранников;
- возможность отведения, при необходимости, специальных мест под хранение, например, горюче-смазочных и строительных материалов, а также запасов воды;
- наличие ограды и охраны, запоры на воротах и окнах.

71. Требуемая площадь складских помещений зависит от характера, разнообразия и количества поставляемых товаров, от числа беженцев, на которое они рассчитаны, и от того, в какой внешней поддержке нуждаются беженцы. Хранение резервных запасов предметов первой необходимости, в особенности продовольствия и топлива, следует организовать вблизи лагерей беженцев.

На случай возможного нарушения графика поставок необходимо иметь в наличии достаточные запасы. Практика показывает, что эти запасы должны быть рассчитаны на один — три месяца раздачи.

С другой стороны, необходимо следить за тем, чтобы не скапливались излишне большие запасы предметов, в которых у беженцев нет необходимости в данный момент, например предметов сезонного спроса, таких как обогреватели и одеяла.

72. Вместимость складского помещения, необходимого для хранения конкретного товара, можно приблизительно оценить следующим образом. Сначала надо рассчитать объем товаров. Ориентир:

1 т	Занимает приблизительно (куб. м)
зерна	2
медикаментов	3
одеял (примерно 700 теплых одеял в кипе)	4–5
одеяла (не в кипах)	9
палатки (примерно 25 семейных палаток)	4–5

Если высота складирования товаров 2 м, то минимальная занимаемая ими площадь составит половину их объема. Эту площадь надо увеличить как минимум на 20% с учетом необходимости обеспечения доступа и вентиляции.

73. Например, приблизительный размер склада для хранения двухмесячного запаса продовольственного зерна для обеспечения питанием 30 тыс. беженцев при норме выдачи 350 г/день на человека:

$$350 \text{ г} \times 30 \text{ 000} \times 60 \text{ дней} = 630 \text{ т}$$

1 т зерна занимает 2 куб. м

Отсюда 630 т занимают 1260 куб. м.

Складирование 1260 куб. м зерна с укладкой до высоты 2 м дает занимаемую площадь 630 куб. м, плюс 20% на доступ, равно 756 куб. м площади. Для такого объема зерна необходимо здание размером примерно 50 м в длину и 15 м в ширину.

Строительство складских помещений

74. Если подходящие складские помещения отсутствуют, может оказаться необходимым их построить. В долгосрочной перспективе наиболее пригодными для использования, вероятно, окажутся местные способы строительства, материалы и технологии. Тем не менее для ускорения строительства в качестве временной меры может понадобиться применение сборных складов (палаточного типа). Их надо правильно расположить, при необходимости защитить от грунтовых вод путем рытья канав и установки внутри возвышений (например, используя поддоны или брезентовые настилы на слое песка). Содержимое склада не должно касаться брезентовых стен. Сборные склады входят в централизованные запасы УВКБ ООН на случай чрезвычайных ситуаций. Их размеры составляют 24 × 10 м, а вместимость — от 750 до 1100 куб. м.

Управление движением товарных запасов

- ◆ Непременным условием функционирования системы являются эффективное управление запасами и обеспечение их безопасности, которые должны охватывать всю цепочку материально-технического снабжения вплоть до распределения среди семей или отдельных лиц.

- ◆ Необходимо отчитываться по уровню запасов, их движению, недостатке, ущербу и по распределению товаров с использованием Системы отслеживания движения товаров (СОДТ) (Commodity Tracking System — CTS) УВКБ ООН.

75. Система управления запасами товаров должна обеспечивать наиболее рациональное использование и быстрое распределение первоначально имеющихся в наличии незначительных запасов товаров.

Для своевременного выявления потенциально критической нехватки товаров и обеспечения гарантии их конечной доставки получателям помощи необходима надежная система управления движением и распределением запасов.

Поскольку объемы гуманитарной помощи могут не всегда соответствовать совокупности потребностей получателей, участвующим в операции организациям приходится определять, какие товары должны выдаваться в первую очередь и кому.

76. Система управления движением и распределением товаров должна определять, на какие товары поступили заказы, где находятся товары, когда они будут доставлены и где они будут распределяться. К этой информации необходимо иметь доступ лицам, ответственным за проведение операции.

77. Механизмы контроля включают проверку объемов груза по прибытии, физическую проверку запасов на складах, выдачу индивидуальных карточек для получения пайков или проведение проверки раздачи в лагерях беженцев и правильности калибровки мерных устройств (весов) при конечном распределении. Характер таких механизмов будет зависеть от обстоятельств, однако их надо определить с самого начала и они должны обеспечивать не теоретический, а реальный контроль. Количество товаров, фактически выданных беженцам, должно совпадать с количеством товаров, поступивших по перевозочным документам, с учетом остатков на складах, а также утерянных или поврежденных товаров.

78. На чрезвычайной стадии операции помимо контроля за фактическим распределением должны быть незамедлительно установлены определенные базовые механизмы контроля. Описание этих механизмов приводится в приложении 3.

79. Система отслеживания движения товаров УВКБ ООН (СОДТ) представляет собой компьютеризированную систему управления движением товаров, которая использует данные заказов на поставку и погрузочных и складских документов (указанных в приложении 3) для отслеживания движения товаров с момента их прибытия в порт ввоза в стране проведения операции до пункта их конечного распределения. Дополнительный модуль ("модуль управления потоком" — "pipeline management module"), присоединяемый к СОДТ, отслеживает движение товаров от их источника (по всему миру) до порта ввоза.

80. Система контроля за движением и распределением товаров (куда входит СОДТ) предоставляет информацию, необходимую для выполнения обяза-

тельств по отчетности; следует убедиться, что система учитывает потребности работников общинных служб, сотрудников на местах и сотрудников по программам. Дальнейшие рекомендации см. в издании "*Распределение товаров — практическое руководство УВКБ ООН для сотрудников на местах*" ("*UNCHR Commodity Distribution — A Practical Guide For Field Staff*"), в частности по вопросам создания системы отчетности по распределению.

81. Система управления моторным парком (СУМП) является компьютеризированным средством управления автотранспортным парком, отслеживающим техническую эксплуатацию и ремонт транспортных средств, генераторов и т. д., а также расход горюче-смазочных материалов, страхование транспортных средств, их регистрацию, передислокацию и списание.

82. Содействие в создании СОДТ или СУМП можно получить в Секции снабжения и транспорта в Женеве.

Основные справочные материалы

Commodity Distribution — A Practical Guide for Field Staff, UNHCR, Geneva, 1997.

Emergency Relief Items, Compendium of Generic Specifications. Vol. 1: Telecommunications, Shelter & Housing, Water Supply, Food, Sanitation and Hygiene, Materials Handling, Power Supply. Vol. 2: Medical Supplies, IAPSO, Copenhagen, 1995.

Environmentally Friendlier Procurement Guidelines, UNHCR, Geneva, 1997.

Field Motor Vehicles, IAPSO, 1997—1999.

Office Equipment, IAPSO, 1998.

Food Storage Manual, WFP, Rome, 1983.

Heavy Vehicles, Trucks, IAPSO, 1996—1997.

Каталоги УМСС (периодически обновляемые), содержащие спецификации, в том числе: Most Frequently Purchased Items, UNHCR, Geneva, June 1998 (ежегодно обновляемый).

Stock Management (Guide No. 6), ITC, Geneva, 1985.

Supplies and Food Aid Field Handbook, UNHCR, Geneva, 1989 (совпадает с главой 10 Руководства УВКБ ООН).

UNHCR Manual, Chapter 4, UNHCR, Geneva, 1996.

UN Joint Logistics Cell: Standard Operating Procedures, MCDU, Geneva, 1997.

Приложение 1. Стандартные спецификации на определенные виды наиболее распространенных товаров гуманитарной помощи

Эти спецификации могут быть полезными при составлении объявлений о проведении конкурсных торгов, когда возможны закупки товаров на месте, при ведении переговоров с поставщиками и в качестве четкого указания того, какие товары также могут быть поставлены по первому требованию через штаб-квартиру (некоторые товары имеются в наличии в резерве на случай чрезвычайных ситуаций, см. дополнение 1, Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях).

1. Одеяла тканевые ворсовые (тип А) (для теплого климата)

Состав: тканевые, содержание шерсти не менее 30%; остальное — новые хлопчатобумажные/синтетические волокна;
Размер: 150 × 200 см, толщина 4 мм;
Вес: 1,5 кг;
КТС (коэффициент термостойкости): 1,2 – 1,6;
Отделка: 10 стежков на дециметр или отделка лентой с 4 сторон;
Упаковка: в сложенном виде в водонепроницаемой упаковке в прессованных кипах по 30 штук. Каждая кипа из 30 штук составляет по объему около 0,3 м³ и по весу примерно 48 кг.

2. Одеяла тканевые ворсовые (тип В) (для холодного климата)

Состав: тканевые, содержание шерсти не менее 50%. Остальное — новое синтетическое волокно;
Размер: 150 × 200 см, толщина 5 мм;
Вес: 1,5 кг;
КТС (коэффициент термостойкости): 2,0 – 2,4;
Отделка: 10 стежков на дециметр или отделка лентой с 4 сторон;
Упаковка: в сложенном виде в водонепроницаемой упаковке в прессованных кипах по 30 штук. Каждая кипа из 30 штук составляет по объему около 0,35 м³ и по весу 50 кг.

3. Прочные пластиковые ведра емкостью 10 л

Тип: прочное пластиковое ведро многоцелевого назначения с крышкой;
Материал: полиэтилен высокой плотности пищевой марки, форма коническая, бесшовная;
Ручка: из стальной проволоки, с пластиковым роликовым держателем, нержавеющая;
Толщина стенок: минимум 1,0 мм;
Размеры: верхний диаметр примерно 30 см, высота примерно 30 см, емкость 0,01 м³;
Вес: 450 г.

4. Канистры емкостью 10 л

Канистры складные

(Складным канистрам отдается предпочтение, поскольку они занимают гораздо меньше места при перевозке, однако канистры такого типа не всегда можно найти на местном рынке.)

Тип: складные пластиковые канистры для питьевой воды;
Материал: полиэтилен высокой плотности пищевой марки (т. е. не содержит токсичных веществ);
Конструкция: складная; встроенная ручка для переноски достаточной ширины для руки взрослого человека; заворачивающаяся крышка прикреплена к корпусу пластиковой леской; внутренний диаметр горлышка 35 мм; толщина стенки 0,6 мм; ударопрочная: при максимальном заполнении выдерживает падение с минимальной высоты 2,5 м;
Рабочая температура: от –20° до +50°С;
Вес: 200 г;
Упаковка: 150 штук в деревянном ящике, каждый весом 49 кг и объемом 0,38 м³.

Канистры нескладные

Те же характеристики, что и выше, но не складываются; вес 400 г; толщина стенки 1 мм; внутренний диаметр горлышка 40 мм.

5. Кухонные наборы

Кухонный набор типа А

- а) 1 алюминиевая кастрюля емкостью 7 л, минимальная толщина стенок 1,75 мм, с крышкой минимальной толщины 1 мм, две литые алюминиевые ручки, поверхность шлифованная;
- б) 1 алюминиевая кастрюля емкостью 5 л, минимальная толщина стенок 1,6 мм;
- с) 5 алюминиевых мисок, минимальная толщина стенок 1 мм, емкость 1 л, катаные края, поверхность шлифованная;
- д) 5 глубоких алюминиевых тарелок, минимальная толщина стенок 1 мм, емкость 1 л, поверхность шлифованная;
- е) 5 алюминиевых кружек, минимальная толщина стенок 1 мм, емкость 0,3 л, с ручкой, катаные края, поверхность шлифованная;
- ф) 5 столовых ложек из нержавеющей стали, полированные;
- г) 5 столовых вилок из нержавеющей стали, полированные;
- h) 5 столовых ножей из нержавеющей стали, полированные;
- и) 1 кухонный нож с лезвием из нержавеющей стали, длина режущей части 14/15 см, ширина 2,5 см, с литой пластиковой ручкой;
- j) 1 ведро из оцинкованной стали, емкость 15 л, толщина стенок 0,5 мм, конусовидное с вогнутым дном, загнутые края, с металлической дугообразной ручкой.

Упаковка: отдельная коробка, $30 \times 30 \times 33 \text{ см} = 0,02 \text{ м}^3$;

Вес: примерно 5,5 кг.

Кухонный набор типа В

Состоит из следующих предметов: а, б, с (или д), е, ф (и при желании и);

Упаковка: 4 набора в коробке, $56 \times 56 \times 19,5 \text{ см} = 0,06 \text{ м}^3$.

Кухонный набор типа С

Состоит из следующих предметов: а, с (или д), е и ф;

Упаковка: 4 набора в коробке, $54 \times 54 \times 19,5 = 0,05 \text{ м}^3$.

6. Ткань полиэтиленовая высокой прочности в полотнищах

Полотнище размером $4 \times 5 \text{ м}$.

Материал: ткань из полиэтиленового волокна высокой плотности; основа уток ($12/14 \times 12/14$ на дюйм); ламинированная с обеих сторон полиэтиленовой пленкой низкой плотности, с каймой, упрочненной термосваркой со всех сторон и с нейлоновыми шнурами по кайме; минимум 1000 денье. Стабилизирован к воздействию ультрафиолетовых лучей и жары в целях длительного использования на открытом воздухе (1,5% потери прочности по пряже и ламинату); имеет прочные алюминиевые проушины (или аналог) по четырем сторонам полотнища на расстоянии 100 см от центра до центра;

Размеры: толщина 200–230 микрон, масса 190 г/м^2 , плотность $0,9–0,95 \text{ кг/дм}^3$;

Прочность на растяжение: минимум 600 Н в обоих направлениях основы и утка (BS 2576, 50 мм при испытании на захват или эквивалент);

Износостойкость: минимум 100 Н в обоих направлениях (BS 4303 при испытании на разрыв или эквивалент);

Хладо/термостойкость: воспламеняемость: температура воспламенения свыше 200°C ;

Цвет: с одной стороны синий, с обратной белый, логотип УВКБ ООН;

Вес: 4,8 кг в упаковке, по 5 штук в кипе, вес кипы 22,5 кг, объем кипы $0,045 \text{ м}^3$.

7. Мыло

Состав: минимум 70% жирных кислот, максимум 20% влаги, максимум 0,2% NaOH, максимум 1,25% NaCl, не содержит ртути. Могут быть приемлемы более низкие местные нормы содержания жирных кислот;

Масса: один кусок мыла должен весить примерно 125 г.

8. Палатки с двойным полотнищем, двойным отворотом и центровым подъемным шестом

Семейные палатки

Внешние размеры: $4,4 \times 4,4 \text{ м}$ (по наружному полотнищу), площадь поверхности $19,36 \text{ м}^2$, высота по центру 3 м;

Внутренние размеры:	4 × 4 м, площадь 16 м ² , высота по центру 2,75 м, высота боковой стенки 1,8 м (расстояние между внешним и внутренним полотнищами 25 см);
Материал:	брезент хлопчатобумажный, 100%-ное хлопковое волокно (10/2 × 10/2 крутка основы 42/44, уток 24/26 нитей на дюйм, полотняное плетение), масса 15–16 унций/м ² . Брезент не должен иметь дефектов плетения и отделки, отрицательно влияющих на его прочность, водонепроницаемость и износостойкость. Водонепроницаемость/стойкость к проникновению воды обеспечивается пропиткой парафиново-восковой эмульсией и уксуснокислым алюминием, позволяющей выдерживать 20–30 см гидростатического напора. Материал стабилизирован к разложению (защита от гниения) с помощью нафтената меди;
Шесты/веревки/штыри:	4 алюминиевых или бамбуковых шеста для поддержки углов кровли (2 м × 22 мм в диаметре); прочный центральный секционный трубчатый стальной шест (алюминиевый или бамбуковый) с пластиковым покрытием или оцинкованный (3 м × 50 мм в диаметре), в комплекте с трехжильными 9-миллиметровыми полиэтиленовыми веревками; 24 стальных уголка типа Т 40 × 40 мм и длиной 50 см; 12 стальных штырей (25 см × 9 мм в диаметре); один чугунный молоток массой 1 кг; один набор для ремонта с одной прямой и одной кривой иглами; 20 м прочных ниток для починки палатки; иллюстрированная инструкция по сборке и перечень содержимого;
Настил:	упрочненная полиэтиленовая ткань плотностью 250 г/м ² ;
Упаковка:	в виде рулона в брезентовом мешке, вес 100–130 кг, размеры 2 м × 50 см в диаметре (объем 0,4 м ³).

Приложение 2. Планирование потребностей в транспортных средствах

1. Оценка потребностей

Оценка потребностей в транспортных средствах предполагает не только расчет числа необходимых транспортных средств, но и определение того, сколько транспортных средств будет возможно использовать и обслуживать в районе операции. Прежде чем приобретать транспортные средства, необходимо произвести полную оценку состояния имеющейся инфраструктуры (наличие дорог, ремонтных мастерских и горюче-смазочных материалов).

Для каких целей будут использоваться транспортные средства и сколько их требуется?

Тяжелые грузовики

- i. Будут ли транспортные средства использоваться для перевозки людей или гуманитарных грузов?
- ii. Какова будет частота их использования (разовые перевозки или плановые доставки гуманитарной помощи для распределения)?
- iii. Какой планируется общий объем перевозок (людей или грузов)?
- iv. Нужны ли машины специальной конфигурации: для перевозки опасного груза, например горючего, должно быть обеспечено соблюдение правил перевозки опасных грузов.

Легкие транспортные средства

- i. Сколько нужно транспортных средств для перевозки персонала? В чрезвычайной ситуации рекомендуется соотношение 1 : 1 между числом легких транспортных средств и численностью международных сотрудников. В более стабильных ситуациях может быть приемлемо несколько меньшее число автомашин на одного сотрудника.
- ii. Какие могут потребоваться специальные транспортные средства (например, машины скорой помощи для перевозки уязвимых беженцев)? Основными категориями легких транспортных средств, которыми целесообразно пользоваться, являются: седан и микроавтобус (только 4 × 2) и автомобиль-универсал, фургон, пикап и машина скорой помощи (как 4 × 2, так и 4 × 4).

Какой конфигурации нужны транспортные средства?

- i. В каком состоянии находятся трассы, по которым будут осуществляться перевозки? Какие имеются дороги — гудронированные шоссе, немощенные дороги удовлетворительного качества (с щебеночным или гравийным покрытием), песчаные или грунтовые дороги — или же дороги отсутствуют (в этом случае для перевозок следует использовать вьючных животных).
- ii. Какова ожидаемая продолжительность рейсов?

Легкие транспортные средства

- i. Какова должна быть конфигурация используемых легких транспортных средств с учетом состояния дорог: 4 × 2 или 4 × 4?

Тяжелые транспортные средства

- i. Какова должна быть конфигурация используемых тяжелых транспортных средств с учетом состояния дорог: 4 × 2, 4 × 4, 6 × 2 или 6 × 4?
- ii. Следует ли использовать прицепы? Использование прицепов экономически более выгодно, поскольку при сравнительно небольших затратах можно вдвое увеличить объем перевозимых грузов. Для тяжелых транспортных средств (грузовиков/прицепов) целесообразно применять следующие конфигурации:
 - i. грузовик с прицепом (6 × 2 или 6 × 4) общей грузоподъемностью 20–40 т для перевозки грузов на расстояние до 3 тыс. км при продолжительности рейса 2–7 суток, обычно по гудронированным дорогам;
 - ii. грузовик (6 × 4, 4 × 4, 4 × 2) грузоподъемностью 10–15 т для промежуточного развоза грузов (обычная продолжительность рейса — сутки) по немощенным дорогам с щебеночным или гравийным покрытием;
 - iii. грузовики грузоподъемностью 5–10 т для перевозки грузов по проселочным дорогам и тропам в пункты раздачи (обычно в рейсах по полдня или менее).

Прицепы

Прежде чем закупать прицепы, необходимо рассмотреть следующие дополнительные вопросы:

- i. Пригодны ли дороги и мосты для прохождения грузовика с прицепом?
- ii. Умеют ли водители управлять машиной с прицепом?

- iii. Какие существуют в данной стране нормы, регулирующие вес и длину грузовика с прицепом?
- iv. Какого типа нужны прицепы? Эффективно ли использовать грузовик с прицепом или же лучше иметь трактор с прицепом? Можно ли перевозить прицеп на грузовике в порожних рейсах? Кроме того, необходимо убедиться, что имеются пневматические тормоза, буксирный крюк, дополнительные бензобаки и запасные колеса. Особое внимание надо обратить на прочность буксирной балки и количество осей.

Какие марки и модели транспортных средств будут наиболее подходящими?

- i. Какие марки автомобилей (по спецификациям поставщика) могут обслуживать местные станции техобслуживания? Следует стремиться использовать в парке тяжелых транспортных средств соответствующие марки и модели автомобилей, которые уже эксплуатируются в стране. Если нельзя избежать использования нескольких моделей грузовых автомобилей, все равно можно использовать одну марку.
- ii. Каковы перспективы приобретения транспортных средств: резервы местных транспортных компаний или возможность закупок новых или подержанных машин?

Инфраструктура (автозаправочные станции, ремонтные мастерские)

- i. Существует ли сеть технического обслуживания, способная обеспечивать рабочее состояние транспортного парка, или же придется создавать собственные ремонтные мастерские и автозаправочные станции?
- ii. Имеется ли на местном рынке достаточное количество запасных частей и шин или же их придется ввозить?
- iii. Насколько легко в районе операции можно приобрести горючее (бензин и дизельное топливо) и смазочные материалы (проверить количество автозаправочных станций, их емкость и вероятную обеспеченность каждой горючим).

2. Источники приобретения транспортных средств

Транспортные средства (легкие или тяжелые) могут быть: арендованы у местных компаний, предоставлены правительством, заимствованы у других подразделений ООН в данном регионе, переброшены с другой операции УВКБ ООН или закуплены. Транспортные средства повышенной проходимости могут быть также предоставлены по резервному соглашению (см. Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях, дополнение 1). При покупке транспортных средств на международном рынке необходимо подать заявку в Секцию снабжения и транспорта в штаб-квартире по установленной форме [Форма операционного анализа потребностей в тяжелых транспортных средствах (Operations Analysis Form for Trucks), которая может при необходимости быть запрошена в штаб-квартире].

Для анализа различных вариантов приобретения транспортных средств необходимо учитывать следующие моменты:

- i. Предполагаемая продолжительность операции. Если предполагаемая продолжительность операции невелика (3–6 месяцев) или ситуация крайне нестабильна, целесообразно приобретать транспортные средства путем аренды, заимствования или переброски из района других операций, а не путем закупки, которая сопряжена с высокими начальными затратами.
- ii. Сравнительный анализ издержек. Необходимо сравнить стоимость аренды транспортных средств со стоимостью их покупки (включая стоимость доставки). Можно также рассмотреть вариант закупки подержанных автомобилей, если они находятся в удовлетворительном состоянии.
- iii. Техническое обслуживание и другие преимущества. Следует иметь в виду, что аренда транспортных средств включает техническое обслуживание и другие преимущества (такие, как предоставление водителей, страховка), по поводу которых придется принимать отдельные меры при вариантах переброски из района других операций, покупки или заимствования.
- iv. Время. Легкие транспортные средства могут быть быстро переброшены из запасов УВКБ ООН на случай чрезвычайных ситуаций (см. дополнение 3). Закупка новых автомобилей может потребовать очень длительного времени в связи с продолжительными сроками поставки (до восьми месяцев, если они изготавливаются на заказ, что, как правило, необходимо для конфигурации автомобилей повышенной проходимости, используемых в операциях УВКБ ООН). Если существует постоянная потребность в тяжелых транспортных средствах, необходимо уведомить о транспортных потребностях и инфраструктуре Секцию снабжения и транспорта в штаб-квартире, которая рассмотрит возможные варианты их приобретения (путем переброски, покупки и т. д.) на международном рынке и в данном регионе. При возникновении необходимости в закупке транспортных средств особую важность приобретают заблаговременное уведомление о такой потребности и принятие соответствующих мер.

- v. Другие варианты. Можно также рассмотреть возможность “прикрепления” автопарка тяжелых транспортных средств к крупной национальной или региональной транспортной организации. В таком случае можно будет сразу же воспользоваться инфраструктурой этой организации, включая ее станции техобслуживания, управленческие звенья и т. д., равно как и накопленным ею опытом работы в данной стране.

Транспортные средства, используемые исключительно в целях операции, должны иметь индивидуальные номера и отчетливые опознавательные знаки, например символы голубого цвета на белом фоне.

3. Станции заправки горючим и техобслуживания

Необходимо иметь соответствующее количество станций техобслуживания, располагающих достаточным количеством горюче-смазочных материалов и запасных частей. Техническое обслуживание и ремонт транспортных средств следует проводить регулярно и в соответствии с нормами изготовителя силами местных станций техобслуживания или ремонтной мастерской УВКБ ООН. Планово-предупредительные ремонты позволяют вовремя выявить проблемы и не дать им разрастись. Для поддержания транспортных средств в рабочем состоянии и удлинения срока их эксплуатации большое значение имеет надлежащее соблюдение водителями правил вождения и технической эксплуатации автомобилей. Этого можно добиться, проводя соответствующую профессиональную подготовку водителей, стимулируя их труд и контролируя его.

Горюче-смазочные материалы

Следует создавать гарантированные запасы горюче-смазочных материалов там, где в них имеется потребность (необходимо, чтобы горючее и масла соответствовали спецификациям изготовителя транспортного средства и были свежими). Для этого могут понадобиться отдельные, надежные условия хранения и дополнительный парк бензозаправщиков. Для обеспечения транспорта горючим может возникнуть необходимость в строительстве автозаправочных станций.

Запасные части и ремонтно-технические мастерские

Должны иметься в наличии сменные детали (фильтры, амортизаторы, тормозные колодки и т. д.) и запасные части, особенно шины: в условиях пустыни или гористой местности пробег шин может быть не более 10 тыс. км.

Организация техобслуживания и ремонта включает:

- i. Использование или укрепление существующих ремонтно-технических служб.

Возможно, существующие ремонтно-технические службы, принадлежащие коммерческим организациям, государственным ведомствам или подразделениям ООН [например, МПП или Департаменту по операциям по поддержанию мира ООН (ДОПМ ООН)], окажутся в состоянии обслуживать дополнительные транспортные средства УВКБ ООН или можно будет для этого укрепить их техническую базу.

- ii. Создание собственных ремонтно-технических мастерских.

Такие мастерские могут, при необходимости, создаваться УВКБ ООН исключительно для этой операции — например, создание центральной мастерской с полностью оснащенной ремонтно-технической базой, включая персонал, инструменты, сварочное оборудование, склад запчастей и транспортно-административную службу. Кроме того, в зависимости от масштаба и района операции следует рассмотреть вопрос о создании менее крупных мастерских и транспортно-административных служб вблизи отдельно расположенных пунктов назначения.

- iii. Может возникнуть необходимость в организации передвижных мастерских и аварийно-спасательных служб.

На случай поломки автомобилей в пути следует располагать техническими средствами помощи, такими как передвижные мастерские, аварийные машины, автолебедки и т. д.

Приложение 3. Системы управления движением запасов

В настоящем приложении приводится примерный состав основных компонентов системы управления движением запасов. Для каждой операции будет отдельно определен минимальный уровень необходимых механизмов контроля. Эффективность простых механизмов контроля и учета, внедряемых в начале операции, гораздо выше, чем результативность сложной системы, создаваемой на более поздних этапах. Система не может быть эффективной, если она не освоена людьми, которые должны ею управлять. Необходимо обучение всех привлекаемых сотрудников. Все приводимые здесь документы, кроме транспортных накладных, являются формами УВКБ ООН. Работа компьютеризированной Системы отслеживания движения товаров (СОДТ) УВКБ ООН строится на базе информации, содержащейся в этой системе документации.

1. Контроль за движением товарных запасов

- i. Ведомость контрольного учета товарных запасов. Движение каждого заказа или груза (включая взносы в натуральной форме) должно отслеживаться с использованием ведомости контрольного учета товарных запасов. В этой ведомости отмечаются все стадии движения товарных запасов с момента поступления заявки на товар и далее, в зависимости от обстоятельств, этапы объявления конкурсных торгов, размещения заказа, уведомления об отправке груза, намеченного времени и места доставки, регистрация фактического времени прибытия груза и сведения о его распределении.
- ii. Обыкновенная школьная доска, на которой движение можно проследить визуально, является весьма полезным инструментом контроля, и ею можно начать пользоваться немедленно.

2. Первичные документы

В первичных документах указываются количество товара, его спецификации, упаковка, стоимость и происхождение.

- i. Заказ на поставку. В нем определяются характеристики заказа: спецификации, количество заказанных единиц, цена за единицу, общая стоимость, упаковка, дата покупки, поставщик, пункт назначения и т. д. В нем должна содержаться ссылка на имеющие исковую силу стандартные условия контракта.
- ii. Форма уведомления о взносе (ФУВ)/Форма уведомления о пожертвовании (ФУП). Когда объявляются взносы в натуральной форме, службы, ведающие сбором средств и связями с донорами в штаб-квартире, выдают ФУВ или ФУП. В них приводится информация, аналогичная сведениям, содержащимся в заказе на поставку, и эта информация должна использоваться для отслеживания движения товара вплоть до его конечного распределения в целях составления отчета для донора, как это предусмотрено в ФУВ/ФУП.

3. Разрешительные документы

- i. Требование на отпуск товара. Этот документ представляет собой официальное требование на отпуск товара, разрешающее сотрудникам складских служб отпустить товар из имеющихся запасов.
- ii. Транспортное/складское требование. Этот документ дает НПО официальное разрешение на использование транспортных средств или складских помещений УВКБ ООН для перевозки или хранения их товаров.

4. Подтверждающие документы

Существует ряд документов, которые используются для подтверждения получения, доставки и/или отправки груза в полной сохранности.

- i. Транспортная накладная/авианакладная/коносамент. Эта форма является товаросопроводительным документом и контрактом с перевозчиком, в котором указывается пункт назначения груза и который в количестве двух экземпляров сопровождает груз на всем пути от порта погрузки до указанного в контракте пункта назначения. Этот документ служит основанием для таможенной очистки и позволяет персоналу сверить фактически поступивший груз с отгруженным товаром. Наличие двух копий накладных используется также персоналом отдела закупок для сверки отправленных товаров с заказанными товарами (т. е. с формой заказа на поставку). Для учета движения товаров между складами УВКБ ООН используется накладная доставки (эта форма содержится в приложении 4).
- ii. Накладная отпуска товара. Эта форма используется при получении товара со склада, когда товары выходят из зоны действия системы контроля за движением товарных запасов УВКБ ООН, а лицо, принимающее груз (водитель или грузоотправитель, например НПО), подтверждает, что груз получен в сохранности.

- iii. Накладная доставки (см. приложение 4). Накладная доставки сопровождает товары при перевозке (под контролем УВКБ ООН) в другое место (например, на другой склад УВКБ ООН). Получатель товаров расписывается в накладной доставки в подтверждение того, что товары были получены в сохранности, и подписанный экземпляр накладной возвращается отправителю. Этот документ используется, когда груз отправляется железной дорогой, автодорожным транспортом или водным путем (при отправке груза воздушным транспортом используется "Воздушная грузовая декларация").
- iv. Расписка в получении. Когда товары получены без накладной доставки или транспортной накладной/коносамента, получатель груза выдает расписку в получении, которая направляется отправителю в подтверждение получения груза.

5. Складские документы

Независимо от размеров склада или хранилища и от его расположения, существуют минимальные рекомендованные механизмы бухгалтерского учета товаров на складе, которые приводятся ниже. Эти механизмы должны дополняться проведением плановых осмотров, для того чтобы удостовериться в том, что товары надлежащим образом хранятся и защищены, а также проведением периодической ревизии.

- i. Суточная ведомость учета поступления грузов. В эту форму заносятся основные сведения о всех поступающих грузах (описание товаров, количество, поставщик, фамилия принявшего груз и дата получения) со ссылкой на транспортные накладные (см. выше).
- ii. Суточная ведомость учета отправления товаров. В эту форму заносятся основные сведения о всех отправляемых товарах (описание товаров, количество, пункт назначения и дата отправления) со ссылкой на транспортные накладные и на товарные накладные доставки или расписки в получении).
- iii. Карточка учета состояния товарных запасов (иногда называемая бункерной карточкой). По каждому товару на складе заводится карточка учета каждого поступления и выдачи конкретного вида товара, где делаются ссылки на соответствующие записи в учетных ведомостях поступления/отправления грузов. Это позволяет следить за текущим остатком данного товара на складе. По возможности лица, которые непосредственно принимают и выдают товар, не должны заниматься ведением карточек учета состояния товарных запасов.
- iv. Суточная ведомость учета состояния товарных запасов (см. приложение 4). В этой форме отражаются основные сведения о запасах товаров, а также их количество, стоимость, вес по каждому складскому хозяйству.
- v. Ведомость учета недостачи/повреждения. В эту форму заносятся сведения о недостаче или повреждении товаров (как во время доставки, так и при хранении).

Передвижение товаров

Самым простым механизмом контроля, который можно использовать для обеспечения гарантии доставки груза в пункт назначения, является включение в контракт положения, предусматривающего, что (окончательная) оплата (товаров, услуг водителя или перевозчика, в зависимости от обстоятельств) будет производиться только после возвращения подписанного дубликата накладной доставки товара или транспортной накладной. На последующих стадиях могут потребоваться более совершенные механизмы и меры контроля (например, проверяющие представители заказчика), которые так или иначе нужны для гарантии доставки груза в пункт назначения (в худшем случае такой контроль только удостоверяет, что груз по назначению не доставлен). Но если лица, подписывающие разрешение как на отпуск, так и на прием товаров, тщательно отбираются, а действительность их подписей подтверждается (подписи рекомендуются закреплять печатью УВКБ ООН), такой контроль должен служить эффективной начальной гарантией.



**ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ**
Суточная ведомость учета эксплуатации
транспортного средства

Дата:	Начальный километраж:
--------------	------------------------------

Проверка состояния автомобиля:

<input type="checkbox"/> Масло	<input type="checkbox"/> Вода (в радиаторе и в баке для очистки переднего стекла)	<input type="checkbox"/> Тормоза (ножной и ручной)	<input type="checkbox"/> Передний свет	<input type="checkbox"/> Задний свет
<input type="checkbox"/> Набор инструментов и домкрат	<input type="checkbox"/> Запасное колесо	<input type="checkbox"/> Автомобиль чистый	<input type="checkbox"/> Полная заправка бака	<input type="checkbox"/> Исправность радио

Водитель (фамилия печатными буквами):	Подпись водителя:
--	--------------------------

Пункт назначения	Пассажиры	Время отъезда	Время приезда	Служебная/частная поездка	Начальное показание счетчика, км	Показания счетчика после приезда, км

Расход горючего (л):	Километраж при заправке:
Расход горючего (л):	Километраж при заправке:
Моторное масло (л):	Моторное масло (тип):

Замечания:



ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Накладная доставки товара

Рассылка:
2 экз. — в пункт назначения* (желтый и голубой)
1 экз. — УВКБ ООН (белый)
1 экз. — водителю (розовый)
1 экз. — складу-отправителю (зеленый)

Накладная доставки №

Стр. _____ из _____ страниц

Склад выдачи товара/Местоположение (отправитель)	Разрешение на отпуск товара
Склад приема товара/Местоположение (получатель)	Номер автоколонны (если требуется)
Конечный пункт назначения	Номер контейнера (если требуется)
Маршрут	Перевозчик (печатными буквами наименование подрядчика)
Ж/д вагон Судно или Номерной знак автотранспортного средства	Водитель (фамилия печатными буквами) Подпись

Контрольный номер заказа на поставку или донора	Описание товара	Единица упаковки (ЕУ)	Кол-во штук в ЕУ	Вес ЕУ брутто, кг	Кол-во ЕУ, погружено	Кол-во ЕУ, выгружено	Замечания о недостатке/повреждении

Общее кол-во погруженных ЕУ

Общее кол-во погруженных кг

Накладная доставки составлена (фамилия печатными буквами):	Дата	Подпись
--	------	---------

** Все товары ОТГРУЖЕНЫ

ОФИЦИАЛЬНАЯ ПЕЧАТЬ

Ответственный за погрузку (фамилия печатными буквами):	Дата	Подпись	Время погрузки: Начало Окончание
--	------	---------	--

** Все товары ПОЛУЧЕНЫ, кроме обведенных кружками и упомянутых в замечаниях, выше, или на обороте листа

Ответственный за разгрузку (фамилия печатными буквами):	Дата	Подпись	Время разгрузки: Начало Окончание
---	------	---------	---

ОФИЦИАЛЬНАЯ ПЕЧАТЬ

1. Грузополучатель на складе получения товара должен проверить количество доставленных товаров и отметить любую недостачу или повреждение.
2. **Любая недостача или повреждение товаров должны быть отмечены на этой форме ответственным за разгрузку.
3. *Грузополучатель на складе получения товара должен расписаться на всех трех экземплярах накладной доставки и передать два подписанных экземпляра накладной со штампом склада водителю, который вернет голубой экземпляр на склад выдачи товара/ грузоотправителю.



**ВЕРХОВНЫЙ КОМИССАР ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ**

Суточная ведомость учета состояния товарных запасов

Составлено: _____

Проверено: _____

Разослано: _____

Организация/Подразделение: _____

Местоположение: _____

Дата: _____

Контрольный номер заказа на поставку или донора	Товар					Запасы, штук или кг чистого веса			Замечания:
	Описание (конкретное)	Единица упаковки (ЕУ)	Кол-во штук в ЕУ	Кг чистого веса в ЕУ	Начальный остаток	Выдано	Принято	Конечный остаток	

19

Добровольная репатриация



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Общий обзор		
Введение	1—4	283
Роль УВКБ ООН в операциях по добровольной репатриации	5—10	283—284
Условия для добровольной репатриации	11—33	284—286
Добровольный характер возвращения		
Обращение с репатриантами по возвращении		
Дальнейшее предоставление убежища тем, кто остается беженцем		
Другие проблемы защиты		
Подготовка к репатриации	34—54	286—288
Готовность к стихийной репатриации		
Соглашение между сторонами		
Координация		
Штат сотрудников		
Оценка численности		
Вероятные маршруты возвращения		
Массовая информационная кампания		
Отъезд		
В пути следования	55—60	288—290
Организованная репатриация		
Массовая стихийная репатриация		
Путевые формальности		
Действия по прибытии в страну происхождения	61—69	290—291
Регистрация по прибытии		
Контроль и присутствие УВКБ ООН		
Прием со стороны местного населения		
Материальная помощь		
Доступ к земле и собственности		
Противопехотные мины		
Основные справочные материалы		291
Приложения		
Приложение 1. Образец формы заявления о добровольной репатриации		293—294
Приложение 2. Виды транспорта		295—297

Ситуация

Операции по добровольной репатриации, даже если они планируются заблаговременно, могут иметь много общих черт с чрезвычайной ситуацией, как она определяется в настоящем Справочнике. Эти операции часто приходится организовывать в срочном порядке, и они требуют “экстраординарного реагирования и исключительных мер”. Многие незапланированные виды репатриации, особенно если они осуществляются, мягко говоря, не в самых благоприятных условиях, могут напоминать чрезвычайную ситуацию, вызванную неожиданным притоком беженцев.

Цели

Изыскивать постоянные решения проблемы беженцев путем оказания им помощи в осуществлении добровольной репатриации в условиях безопасности и уважения их человеческого достоинства, а также в успешной и долговременной реинтеграции в общество на родине.

Принципы реагирования

- Решение о том, возвращаться на родину или нет, принимают сами беженцы. Их не следует ни принуждать к возвращению, ни препятствовать им в этом.
- УВКБ ООН должно контролировать и гарантировать добровольный характер возвращения.

Действия

- Выделить достаточное число сотрудников для сбора информации о намерениях репатриантов и для оценки добровольного или недобровольного характера репатриации;
- Собирать информацию в стране происхождения беженцев относительно наличия условий для возвращения и сообщать полученные сведения беженцам;
- Определить характер участия УВКБ ООН в репатриации, сообщить об этом всем сотрудникам, а также, по мере необходимости, правительствам и другим учреждениям;
- Оказывать репатриантам помощь на пути их следования и, если в этом есть необходимость, по возвращении на родину в соответствии с характером участия УВКБ ООН в репатриации.

Введение

1. Операции по добровольной репатриации могут иметь много общих черт с операциями в чрезвычайных ситуациях в том отношении, что они тоже требуют “экстраординарного реагирования и исключительных мер” и их часто приходится организовывать в срочном порядке. В данной главе даются краткие ориентиры по вопросам добровольной репатриации, особенно в чрезвычайных ситуациях. Более подробно по любому вопросу см. *“Handbook, Voluntary Repatriation: International Protection” (“Справочник по добровольной репатриации: международная защита”)*, УВКБ ООН, 1996 год.

2. Добровольная репатриация является предпочтительным методом решения судьбы беженцев. Статья 1 Устава УВКБ ООН предписывает Верховному комиссару оказывать “содействие правительствам и, с согласия соответствующих правительств, частным организациям для облегчения добровольной репатриации” беженцев, подпадающих под действие данного Устава.

3. Добровольную репатриацию обычно характеризуют как:

- i. “организованную”, то есть репатриацию, в ходе которой беженцы возвращаются в организованном порядке при поддержке УВКБ ООН, или
- ii. “стихийную”, то есть репатриацию, при которой беженцы возвращаются самостоятельно, а не в рамках организованной операции.

4. Стихийное возвращение может иметь место неожиданно, иногда в конфликтных ситуациях. УВКБ ООН нужно обеспечить для себя возможность своевременно оказать эффективную защиту и помощь в пути следования при возвращении и затем в стране происхождения. Кроме того, беженцам должна предоставляться информация о положении в стране происхождения (например, о наличии там необезвреженных противопехотных мин, о маршрутах возвращения и о положении на государственной границе).

Стихийная массовая репатриация чаще всего требует экстраординарного реагирования и исключительных мер.

Роль УВКБ ООН в операциях по добровольной репатриации

5. Роль УВКБ ООН при добровольной репатриации заключается в следующем:

- i. проверка добровольного характера репатриации беженцев;
- ii. содействие добровольному возвращению в условиях безопасности и при уважении человеческого достоинства беженцев;
- iii. содействие добровольной репатриации, когда для этого складываются благоприятные условия;

- iv. содействие добровольному возвращению беженцев, когда оно происходит стихийно, даже если для этого нет благоприятных условий;
- v. организация, в сотрудничестве с НПО и другими учреждениями, перевозки и приема возвращающихся беженцев (репатриантов), при условии что такие меры необходимы для защиты их интересов и благополучия; и
- vi. постоянный контроль за положением вернувшихся беженцев в стране происхождения и соблюдением страной происхождения гарантий, предоставленных беженцам. В случае необходимости – вмешательство в ситуацию с целью помощи беженцам.

6. УВКБ ООН должно постоянно собирать объективную и своевременную информацию о положении в стране происхождения. Персонал на местах должен быть в курсе того, что думают беженцы о возможности добровольной репатриации, и соответствующим образом информировать беженцев и правительства государств, которых это касается.

7. Необходимо проводить различия между “содействием” и “способствованием” добровольной репатриации. Репатриации следует содействовать, лишь когда становится ясно, что существуют объективные условия для безопасного и достойного¹ возвращения беженцев, и когда есть благоприятные перспективы того, что это возвращение – надолго. УВКБ ООН может содействовать добровольной репатриации, не беря на себя организацию всех аспектов процесса возвращения беженцев. Часто члены той или иной группы самостоятельно проводят подготовку к возвращению с помощью или без помощи УВКБ ООН.

8. Когда, по мнению УВКБ ООН, объективные условия для безопасного возвращения большинства беженцев отсутствуют, но беженцы, несмотря на это, выражают настойчивое желание добровольно вернуться на родину и/или уже начали возвращение по собственной инициативе, УВКБ ООН должно проявлять осторожность, чтобы не содействовать репатриации, но предпринять определенные шаги, способствующие ей.

УВКБ ООН должно недвусмысленно дать понять властям и беженцам, что поддержка такого рода репатриации основывается на уважении свободного волеизъявления беженцев относительно репатриации и не может истолковываться как свидетельство того, что им будет обеспечена адекватная безопасность.

¹ “Безопасность” означает правовую, физическую и материальную безопасность либо доступ к земле или средствам существования. Слова “достоинство”, “достойное” выражают идею о том, что национальные органы власти должны относиться к беженцам с уважением, включая восстановление их во всех правах.

9. В зависимости от конкретных условий содействие репатриации может включать предоставление беженцам информации, консультаций о степени обеспечиваемой им защиты и материальной помощи со стороны УВКБ ООН во время и после их возвращения на родину, переговоры об амнистии, установление присутствия сотрудников Управления в стране происхождения и наблюдение за обращением там с репатриантами. Вопрос о материальной помощи требует осторожности, с тем чтобы эта помощь не расценивалась ни как фактор давления, ни как средство содействия репатриации со стороны УВКБ ООН.

10. Если происходит массовая стихийная репатриация в условиях, когда УВКБ ООН не считает, что имеются объективные условия для безопасного возвращения большинства беженцев, а также в чрезвычайных ситуациях, следует проконсультироваться со штаб-квартирой для определения роли УВКБ ООН в таких обстоятельствах.

Условия для добровольной репатриации

11. При добровольной репатриации должны быть обеспечены:

- ◆ гарантии добровольного характера возвращения беженцев;
- ◆ гарантии соответствующего обращения с ними по возвращении;
- ◆ дальнейшее предоставление убежища тем из них, кто не репатрируется и остается беженцем.

Добровольный характер возвращения

12. Обеспечение добровольного характера репатриации обязательно предусматривает:

- i. независимое принятие решения о репатриации;
- ii. принятие беженцами осознанного решения на основе точной информации о положении в стране, в которую они возвращаются;
- iii. решение принимается открыто и выражается прямо.

13. Добровольность должна рассматриваться как в плане учета условий в стране происхождения (что требует принятия осознанного решения на основе достоверной информации), так и в связи с положением в стране убежища (предоставление им свободного выбора).

Добровольность означает отсутствие давления на беженца с целью побудить его репатрироваться.

14. Отделение на месте должно анализировать оба фактора, делая упор на первый, и в значительной степени принимать во внимание прямые беседы со всеми слоями общины беженцев, в том числе с женщинами. Следует учитывать отношение беженцев как к изменившимся условиям у них на родине, так и к ситуации в стране убежища.

15. Добровольность означает также, что беженцам не следует препятствовать в возвращении на родину. В определенных ситуациях экономические и политические интересы страны убежища могут привести к тому, что те или иные заинтересованные круги могут попытаться воспрепятствовать репатриации.

16. Независимо от характера репатриации, беженцы должны быть в полной мере информированы о ситуации в стране их происхождения, чтобы были обеспечены гарантии добровольного характера их возвращения на родину. Хотя беженцы часто уже хорошо осведомлены, может оказаться необходимым предоставить им дополнительную информацию о положении на их родине.

17. Необходима информация как о планируемых мерах по их приему на родине, так и о перспективах их реинтеграции там в жизнь общества. Беженцы захотят узнать, имеют ли они право вернуть себе оставленные ими дома и землю, какого рода материальную помощь и в каком объеме они получат на начальном этапе, что они могут взять с собой и т. д.

18. Дать ответы на многие их вопросы лучше всего путем:

- i. организации, если есть возможность, поездок представителей беженцев (включая женщин) в родные места, чтобы они лично ознакомились с ситуацией (ознакомительные поездки);
- ii. оказания помощи в налаживании переписки;
- iii. налаживания контактов по радио с родственниками в стране происхождения;
- iv. устройства информационных стендов об условиях на родине;
- v. проведения формальных или неформальных дискуссий с лицами, недавно посетившими район, в который возвращаются беженцы, либо организации посещения репатриантами лагерей беженцев или представителями местных властей страны происхождения.

19. Независимо от избранного метода, следует обратить внимание на то, чтобы беженцам была представлена как можно более достоверная (и объективная) картина условий конкретно в их родных местах.

20. Беженцы должны иметь возможность свободно выразить свое намерение репатрироваться. У них может не быть опыта принятия индивидуальных или семейных решений такого характера, однако программы работы с ними должны быть построены таким образом, чтобы гарантировать их права в этом плане, например путем использования бланков заявления о добровольной репатриации.

21. В случаях организованного возвращения рекомендуется заполнять бланки заявления о добровольной репатриации (см. приложение 1). Когда есть хоть какой-то риск принуждения либо извне, либо со стороны тех или иных группировок

из среды беженцев, подпись на бланке должна ставиться лишь в присутствии сотрудника УВКБ ООН или другого нейтрального свидетеля. Такому сотруднику или свидетелю может потребоваться побеседовать с беженцами, для того чтобы убедиться, что их решение действительно является добровольным. Если позволяют обстоятельства, могут использоваться менее формальные методы подтверждения добровольности решения, и может оказаться достаточным просто составить списки желающих.

В случае массового стихийного возвращения беженцев заполнение бланков о добровольной репатриации может оказаться практически не-реальным, и УВКБ ООН должно разместить своих сотрудников по маршрутам возвращения для наблюдения, проведения бесед, а при необходимости — вмешательства с целью установления, нет ли случаев принуждения.

Обращение с репатриантами по возвращении

22. Продолжительность добровольной репатриации в значительной мере зависит от степени защиты, которая обеспечивается возвращающимся беженцам в период их реинтеграции на родине.

23. Государство происхождения несет ответственность за защиту возвращающихся на родину репатриантов, являющихся его гражданами. Однако участие УВКБ ООН в судьбе беженцев оправданно на том основании, что оно выполняет функцию защиты беженцев и на него официально возложена обязанность добиваться добровольной репатриации как долговременного решения проблемы беженцев.

24. УВКБ ООН не может гарантировать репатриантам безопасность по возвращении, хотя они часто будут просить таких гарантий. Характер участия УВКБ ООН в судьбе репатриантов подробно описан в издании УВКБ ООН *"Handbook, Voluntary Repatriation"* (*"Справочник по добровольной репатриации"*), который содержит информацию об амнистии и процедурах контроля.

Амнистия, заверения, гарантии

25. При любой добровольной репатриации важное значение имеют соответствующие правовые гарантии. УВКБ ООН рекомендует, чтобы помимо условий, установленных в соглашении о репатриации, правительства самостоятельно принимали законодательство об амнистии или правовые гарантии для репатриантов. Соответствующие декларации с их стороны должны включать право на возвращение, свободу проживания и предоставление амнистии. Как минимум в них должно указываться, что репатрианты не будут подвергаться каким-либо карательным или дискриминационным действиям на том основании, что покинули свою страну.

26. Если правительство государства консультируется с УВКБ ООН в процессе разработки усло-

вий амнистии, особенно важно предложить ему одновременно объявить:

- i. групповую амнистию — она должна осуществляться на групповой основе и не требовать определения судьбы каждого беженца;
- ii. общую амнистию — она должна, где это возможно, быть всеобщей, без проведения различий между разными видами ранее совершенных "преступлений". Такие различия могут породить серьезные проблемы, например ситуацию, когда нельзя будет провести четкого различия между политическими и уголовными правонарушениями. Если амнистия не будет общей, то репатрианты могут не знать, подпадают они под амнистию или нет, вплоть до возвращения в страну, а тогда может быть уже слишком поздно. Если невозможно объявить полную, всеобщую амнистию, следует добиваться ограничения срока давности для амнистии (установить даты, до, после или в промежутке между которыми были совершены правонарушения).

Мониторинг

27. УВКБ ООН должно иметь прямой и неограниченный доступ к возвращающимся на родину беженцам, чтобы можно было контролировать их безопасность и условия реинтеграции. Эта возможность должна включать доступ в тюрьмы и места содержания под стражей (в этом отношении будут иметь значение связь с Международным комитетом Красного Креста и правозащитными организациями, а также обмен информацией с другими НПО, работающими с репатриантами).

28. Если репатриантам угрожает опасность вследствие неадекватной защиты со стороны государства, УВКБ ООН должно соответствующим образом вмешаться, приняв, например, меры по исправлению ситуации или выступив с официальным протестом на местном, национальном или даже региональном уровнях, а также обеспечив объективное освещение ситуации в СМИ. Если безопасность репатриантов по-прежнему не обеспечивается, УВКБ ООН должно будет пересмотреть свою политику в отношении возвращения беженцев.

29. Один лишь мониторинг положения репатриантов со стороны УВКБ ООН не может служить механизмом обеспечения безопасности возвращающихся беженцев и соблюдения международных норм в области прав человека в стране, куда они возвращаются. Такой мониторинг может оказаться полезной формой влияния с целью более полного соблюдения амнистии, гарантий, верховенства закона и прав человека, но никогда не следует полагать, что он может заменить ответственность со стороны государства.

Дальнейшее предоставление убежища тем, кто остается беженцем

30. Любая программа добровольной репатриации должна дополняться мерами по обеспечению

дальнейшего предоставления безопасного убежища беженцам и международной защиты тем, кто предпочтет и далее оставаться в стране убежища. У некоторых беженцев могут сохраняться вполне обоснованные опасения подвергнуться преследованиям, и по этой причине они могут не пожелать репатриироваться. Могут быть и такие, кто станет откладывать свое решение или даже поначалу предпочтет не репатриироваться, чтобы посмотреть, как сложится судьба репатриировавшихся первыми.

31. Это может означать, что любая начавшаяся операция по возвращению беженцев будет продолжаться, но с ограниченным числом участников. Интеграция на месте в стране убежища считается предпочтительным вариантом для беженцев, оставшихся в стране убежища после завершения программы репатриации, которые по той или иной причине не могут вернуться в страну происхождения. Однако — в очень редких случаях — может оказаться необходимым организовать ту или иную программу переселения для тех, кто остался беженцем.

32. Если возникает серьезная проблема в связи с принуждением или утратой беженцев, может оказаться необходимым переместить тех, кто решил не репатриироваться, в другое место сразу же после того, как они приняли это решение. Такая возможность должна учитываться и оговариваться в любом соглашении о добровольной репатриации.

Другие проблемы защиты

Уязвимые группы беженцев

33. На всех этапах операции необходимо уделять особое внимание уязвимым группам, таким как дети без сопровождения взрослых, престарелые без сопровождающих, инвалиды и лица, страдающие хроническими заболеваниями, а также учитывать особые потребности женщин, не сопровождаемых мужчинами, и одиноких глав домохозяйств (семей). При массовых стихийных репатриациях члены семей могут во время операции потерять друг друга, и поэтому может оказаться необходимым организовать службу поиска для воссоединения семей. Во время регистрации должны быть взяты на учет уязвимые беженцы, прежде всего с особыми потребностями, а также лица, имеющие тесные связи с уязвимыми беженцами в стране убежища или в стране происхождения.

Подготовка к репатриации

34. Перечисленные ниже последовательные шаги должны быть предусмотрены для любого вида репатриации, в том числе в чрезвычайных ситуациях. Следует принимать во внимание принципы управления, описанные в главах 1–9 (например, по планированию, оценке потребностей и осуществлению практических мер), а также учитывать положения главы 18, касающейся снабжения и транспорта.

Готовность к стихийной репатриации

35. Упреждающие (проактивные) шаги по обеспечению готовности к стихийной репатриации включают:

- i. Получение достоверной информации о беженцах, особенно об их происхождении, истории, составе, о причинах их бегства и об их отношении к событиям, происходящим в стране, откуда они бежали.
- ii. Поддержание тесных связей с отделением УВКБ ООН в стране происхождения с целью выяснения, возвращаются ли домой внутренне перемещенные лица, а также для получения сведений о других событиях, которые могут привести к возвращению беженцев. Мотивом такого возвращения беженцев часто бывают опасения, что если они не вернуться, то могут лишиться своей земли, собственности или работы.
- iii. Постоянное и детальное отслеживание самых насущных проблем, волнующих беженцев.

36. Если есть вероятность стихийной репатриации, нужно подготовить план на случай непредвиденных обстоятельств, включая оценку потребностей в защите и материальной помощи в стране происхождения и в пути следования, а также подготовиться к осуществлению контроля за обстановкой в районах, куда возвращаются беженцы, в том числе путем обеспечения непосредственного присутствия там сотрудников УВКБ ООН или его оперативного партнера.

Соглашение между сторонами

37. Если возможно, следует заключить официальное соглашение о добровольной репатриации между правительствами страны убежища и страны происхождения и УВКБ ООН в форме трехстороннего соглашения. В любом случае, когда ожидается добровольная репатриация, должна быть как можно скорее создана трехсторонняя комиссия. Однако очень важно, чтобы УВКБ ООН не вступало ни в какие трехсторонние договоренности по репатриации, не посоветовавшись должным образом с самими беженцами, и чтобы первоочередное внимание всегда уделялось проблемам и интересам беженцев.

38. Роль УВКБ ООН в подготовке соглашений по репатриации состоит в следующем:

- i. Работа с правительствами двух государств с целью обеспечить соблюдение в любом таком соглашении изложенных выше основных соображений безопасности.
- ii. Оказание, при необходимости, материальной помощи, содействующей осуществлению соглашения.
- iii. Наблюдение за реализацией программы возвращения беженцев с уделением особого внимания обеспечению защиты, а также свободного и беспрепятственного доступа к бежен-

цам. Сотрудники УВКБ ООН должны также находиться в стране происхождения для наблюдения за процессом реинтеграции беженцев.

39. Реальное содержание и сфера действия официального соглашения будут определяться конкретными обстоятельствами. Пример такого соглашения приводится в приложении 5 к "Справочнику по добровольной репатриации: международная защита".

40. Может возникнуть вопрос о том, действительно ли беженцы, выразившие желание репатрироваться, являются гражданами страны, которую они называют страной своего происхождения. В таких случаях определение гражданства возлагается на правительство страны происхождения. Однако, если возникают конкретные проблемы, связанные с претензиями на гражданство или с безгражданством, которые нельзя решить на месте, необходимо обратиться за советом в штаб-квартиру.

Координация

41. На УВКБ ООН, вероятнее всего, будет возложена практическая координация операции, которая, по определению, будет затрагивать более чем одно государство.

42. Трансграничная связь и координация деятельности подразделений УВКБ ООН по обе стороны государственной границы могут способствовать успеху операции или послужить причиной ее провала.

Исходный принцип трансграничной связи должен состоять в том, что характер операции по добровольной репатриации должен определяться условиями, возможностями принять то или иное число беженцев и готовностью страны происхождения.

43. Общее руководство проведением операции по репатриации и в стране убежища, и в стране происхождения, а также фактическим перемещением беженцев должно быть возложено на одного сотрудника УВКБ ООН, например на представителя в стране происхождения. Потребность в координаторе еще более возрастает в условиях массовой репатриации из более чем одной страны убежища. Не меньшее значение имеет назначение сотрудника, отвечающего за общую координацию операции, в штаб-квартире УВКБ ООН.

Штат сотрудников

44. Ввиду обязанностей УВКБ ООН по обеспечению защиты беженцев такого рода операции часто требуют привлечения значительного числа сотрудников для работы на местах. Сотрудники могут потребоваться для выполнения следующих функций:

□ выполнять роль свидетелей при добровольном заявлении беженцев о своем желании репатрироваться;

- работать, иногда в течение продолжительного времени, в местах проживания беженцев, по маршрутам возвращения, в пунктах пересечения государственной границы, а также в транзитных центрах и центрах по приему беженцев;
- сопровождать возвращающихся беженцев во время переезда;
- наблюдать за обращением с беженцами после их возвращения;
- брать на себя реализацию тех элементов операции по материально-техническому обеспечению, которые не возложены по соответствующим контрактам на оперативных партнеров, и осуществлять контроль за элементами, которые осуществляют эти партнеры.

Оценка численности

45. Важным элементом при планировании операции является определение возможной численности беженцев, намеревающихся репатрироваться, которая по ряду причин точно, как правило, не известна. Тем не менее необходимо будет провести с максимально возможной точностью ее оценку и принять за основу некоторые предположительные данные. Разрабатываемые планы должны быть гибкими с учетом того, что, как правило, операции по репатриации на начальном этапе разворачиваются медленно, поскольку многие беженцы выжидают, чтобы увидеть, как пойдет дело у тех, кто отправился раньше, и какой прием был оказан первым репатриантам.

46. Нужно получить следующую информацию:

- i. Число беженцев, намеревающихся репатрироваться. Следует произвести оценку их численности на основе произвольной выборки данных о намерениях беженцев, бесед со стариками, лидерами, женщинами, учителями и другими лицами из числа беженцев, которые постоянно общаются со всеми остальными и осведомлены об их наиболее вероятных намерениях. Можно также сделать предположения на основе наблюдения за процессом стихийного возвращения беженцев и выявления препятствий, с которыми сталкиваются репатрианты.
- ii. Число беженцев, которые на данном этапе скорее всего не захотят репатрироваться.
- iii. Местонахождение и число беженцев в стране убежища на данный момент.
- iv. Область и район происхождения (желательные пункты назначения для репатриации) на территории страны происхождения. Выбор областей и районов, в которые в первую очередь будут возвращаться беженцы, зависит от числа потенциальных репатриантов в эти места.
- v. Список беженцев, имеющих особые потребности.

47. Информацию, необходимую для операции по репатриации, включая перечисленную выше, в

подпунктах iii–v, нужно перевести в электронную форму по возможности с использованием Системы регистрации беженцев на местах (СРБМ), включая сведения, полученные во время первоначальной регистрации сразу же по прибытии беженцев в страну и в дальнейшем периодически обновляемые (о проблемах регистрации и оценки численности населения см. главу 11).

Вероятные маршруты возвращения

48. Необходимо выбрать основные маршруты возвращения из лагеря беженцев в пункт назначения на территории страны происхождения для определения наиболее вероятных способов возвращения (по шоссе и железным дорогам, через аэропорты и т. д.). Следует наметить места пересечения границы (во-первых, самые подходящие; во-вторых, следующие по предпочтительности; в-третьих, еще менее предпочтительные и, наконец, даже пешеходные тропы). Необходимо оценить, какие из маршрутов наиболее безопасны и какие из них могут быть заминированы.

49. Следует подобрать несколько карт различного масштаба и детализации. Данные из компьютерной системы СРБМ могут быть перенесены на карты, схемы и графики. При обозначении всех объектов следует использовать общепринятые названия и их стандартные написания, поскольку во многих случаях эти названия могли измениться.

Массовая информационная кампания

50. Помимо обеспечения доступа беженцев к достоверной информации об условиях в стране происхождения у них также должен быть непосредственный доступ к информации о ходе самой операции по добровольной репатриации. Необходимо как можно подробнее разъяснять беженцам характер намечаемой операции по добровольной репатриации с использованием плакатов, листовок, устных выступлений, радио- и телепрограмм и т. д. на их языке (или языках). Элементарная листовка с перечислением и разъяснением формальностей, которые придется выполнять по прибытии, и имеющихся договоренностей могут принести большую пользу репатриантам и облегчить процесс их приема. Важно на каждом этапе этой информационной кампании уделить особое внимание тому, чтобы она была как можно более объективной и чтобы в ходе этой кампании у беженцев не возникли нереалистичные ожидания. Не следует смущаться, если приходится сказать беженцу, что на некоторые вопросы о конкретных условиях в стране происхождения ответить не удается.

Беженцам следует также четко разъяснить, что по возвращении на них уже не будет распространяться обязанность УВКБ ООН по обеспечению защиты и они вновь подпадут под действие национального законодательства.

Отъезд

51. Регистрация. В приложении 1 приводится образец регистрационного бланка – Форма заявления о добровольной репатриации (ФЗДР), – включающего заявление о намерении репатрироваться. При использовании Системы регистрации беженцев на местах (СРБМ) для компьютеризации данных регистрации могут применяться частично заполненные ФЗДР. Такие подготовленные в электронной форме бланки уже содержат необходимые данные о тех лицах и семьях, которые выразили желание репатрироваться, и соответствующие лица могут подписать распечатки этих заполненных бланков.

52. Снятие с регистрации. После отъезда репатриантов в страну происхождения их следует снять с регистрации в лагере и в документации по оказанию помощи, для того чтобы соответствующим образом сократить и скорректировать оказание помощи в стране убежища.

53. Сбор перед отъездом. Если репатриацию нельзя осуществить непосредственно из мест проживания беженцев, потребуется специально подготовить до окончательной отправки транзитные центры, в том числе обеспечить транспорт, помещения для беженцев, снабжение продовольствием и первичное медико-санитарное обслуживание, а также организованное завершение необходимых административных формальностей. В некоторых случаях регистрацию также удобнее проводить в транзитных центрах.

54. В случае если репатриация осуществляется организованно, с использованием специально подготовленного транспорта, то с помощью репатриационного модуля системы регистрации СРБМ можно составить компьютеризированные пассажирские ведомости с распределением беженцев по конкретным партиям (автоколоннам). Это позволит также, используя данную систему, снять с регистрации репатрирующихся беженцев и исключить их из списков на получение помощи в лагерях.

В пути следования

Организованная репатриация

55. Необходимо выявить имеющиеся источники неотложной помощи по маршруту возвращения (медицинские пункты и источники питьевой воды). Там, где достаточная помощь еще не обеспечена, потребуется создать временные "пункты остановки" в пути для отдыха и ночлега, питания (готовая пища или оборудование для ее приготовления), пункты первой помощи, пункты водоснабжения и т. д. Форма и степень необходимой помощи будут частично зависеть от того, какими средствами транспорта будут пользоваться возвращающиеся беженцы. Кроме того, необходимо продумать вопросы обеспечения топливом и горючим, а также возможностей ремонта автотранспорта.

56. Для контроля и проверки добровольного характера возвращения, оценки потребностей беженцев и координации усилий с ведомствами и учреждениями страны происхождения и страны убежища потребуется присутствие на местах значительного числа сотрудников УВКБ ООН.

Массовая стихийная репатриация

57. В случаях, когда УВКБ ООН оказывает содействие при массовой стихийной репатриации, необходимо решать те же вопросы, что и в описанных выше обстоятельствах. Однако оказание помощи при передвижении неорганизованной массы людей создает ряд специфических трудностей, и возникают дополнительные проблемы в связи с организацией защиты беженцев. Следует предпринять следующие шаги:

Меры общего характера

- Создать или укрепить пункты остановки на маршрутах для обеспечения защиты и оказания помощи беженцам в пути. При выборе мест для пунктов остановки на маршруте следует учитывать такие факторы, как наличие воды и способ передвижения. Если беженцы передвигаются в основном пешком, то расстояние между пунктами остановки на маршруте должно быть меньшим, чем в том случае, если беженцы передвигаются в основном с использованием транспортных средств.
- Обеспечить наглядность присутствия персонала УВКБ ООН в пунктах остановки путем использования флажков, наклеек с символикой УВКБ ООН и других опознавательных знаков. Обеспечить немедленное и безошибочное опознавание сотрудников УВКБ ООН, особенно входящих в состав мобильных групп.
- Установить, какие из подразделений УВКБ ООН будут нести ответственность за конкретные отрезки маршрута.
- Позаботиться о сотрудниках УВКБ ООН, временно проживающих в пунктах остановки, обеспечив их палатками или другим жильем, питьевой водой, горячим питанием и т. д.
- Организовать мобильную помощь по маршруту следования между пунктами остановки.
- Оснастить временные пункты УВКБ ООН, расположенные по маршруту, факсами, пакетированным телексом по радио и другими средствами письменной связи.
- Снабдить транспортные средства оборудованием связи.
- Выделить общий радиоканал, по которому все участвующие в операции организации могли бы поддерживать связь между собой.
- Назначить опытного радиооператора и/или техника, которые отвечали бы за координацию связи по всему маршруту.
- Проводить по вечерам оперативные совещания для подведения итогов и определения задач на следующий день.

- Ввести единую общую систему нумерации всех транспортных средств.
- Знакомить участников операции на совещаниях сотрудников с планом движения на каждый день с помощью досок объявлений и ежедневных ситуационных отчетов.
- Информировать о местоположении пунктов остановки и т. д. путем выставления по маршруту указателей с надписями на понятных беженцам языках, передачи информации через местные радиостанции или просто объявляя через мегафон.
- Провести подготовительную работу для приема беженцев в стране происхождения — в пограничных транзитных центрах и в вероятных районах возвращения, например подготовить местное население, а также местные органы власти, — и согласовать вопросы приема беженцев и обращения с ними на границе.
- Установить или расширить присутствие персонала УВКБ ООН в стране происхождения с целью содействия интеграции беженцев и контроля за обращением с ними.

Защита и материальная помощь

- Установить временные баки для питьевой воды, оборудованные кранами, в пунктах остановки (можно, например, использовать пластмассовые емкости).
- Заполнить баки водой из местных источников или доставить ее в цистернах, обеспечив при этом необходимую обработку.
- Заранее запастись достаточным количеством химических веществ для обработки воды в пунктах остановки и/или в пунктах водоснабжения.
- Организовать мобильные бригады по обслуживанию системы водоснабжения.
- В случае необходимости организовать перевозку воды в цистернах и долив воды в емкости в ночное время.
- Оборудовать кранами цистерны для перевозки воды в целях раздачи воды в пути.
- Обеспечить беженцев небольшими и удобными для переноски канистрами для воды (емкостью 2–5 л).
- Обозначить в пунктах остановки отхожие места (или траншеи либо уборные иного рода), выделить ответственных, которые будут следить, чтобы использовались именно эти места, и за соблюдением там порядка.
- Назначить группы, ответственные за очистку отхожих мест (или уборных) в ходе их эксплуатации и за их ликвидацию по окончании передвижения людей.
- Заранее заготовить известь для очистки отхожих мест.
- Укрепить действующие больницы и медицинские пункты по маршруту следования допол-

нительным персоналом и предметами снабжения, организовать медицинские точки в пунктах остановки и мобильные медицинские группы для работы во время движения между этими пунктами, снабдить пункты остановки и мобильные медицинские группы достаточным количеством солей для оральной регидрации.

- ❑ Не допускать скопления беженцев в одном месте с целью предотвращения эпидемий.
- ❑ Иметь запасы высококалорийного печенья или других удобных видов пищевых продуктов (предпочтительно таких, которые почти или вообще не требуют приготовления) и раздавать их в пунктах остановки.
- ❑ Направить во все пункты остановки сотрудников, которые заботились бы о несовершеннолетних, передвигающихся без сопровождения взрослых.
- ❑ Сформировать мобильные группы, которые будут выявлять и собирать несовершеннолетних, оставшихся без сопровождения взрослых.
- ❑ Принять меры, чтобы можно было сразу распознать сотрудников, ответственных за заботу об оставшихся без сопровождения взрослых несовершеннолетних.
- ❑ Четко определить, каких лиц следует считать “уязвимыми” в ходе передвижения, и принять меры, чтобы все участвующие в операции организации пользовались одинаковыми критериями для их выявления и ухода за ними.
- ❑ Выделить специальный транспорт для сбора и перевозки уязвимых лиц и их семей.

Путевые формальности

58. Иммиграционные формальности. Нужно приложить максимум усилий, для того чтобы избежать перед отправкой необходимости получения от страны происхождения разрешения на репатриацию отдельных лиц или семей. В противном случае это не только вызовет серьезные практические трудности и задержки, но и будет противоречить духу любой действительно всеобщей амнистии. Если возникнет необходимость в путевой документации, то должно быть достаточно бланка регистрации.

59. Таможенные формальности. При осуществлении операций по репатриации таможенных формальностей может не быть или они будут упрощены, но в этом следует удостовериться заблаговременно. В тех случаях, когда беженцы желают при репатриации перевезти свое личное имущество, такое как транспортные средства или скот, это нужно специально согласовать.

60. Медицинские формальности. Медицинские требования (справки о прививках и т. п.) не должны быть строже, чем для обычных путешественников. Иногда требуются дополнительные прививки, например от холеры или тифа, на том основании, что без них беженцы будут представлять

особую опасность для здоровья местного населения. Когда требуются прививки, необходимо проконсультироваться с ВОЗ, и, в случае необходимости, если у беженцев нет индивидуальных справок о прививках, сведения о прививках можно просто вносить в регистрационные бланки.

Действия по прибытии в страну происхождения

61. Принцип безопасного и достойного возвращения беженцев не утрачивает силу и после окончания операции по возвращению. Он продолжает действовать, и его выполнение должно контролироваться до тех пор, пока положение в стране происхождения не будет признано стабильным, возвратившиеся беженцы не будут вновь взяты под национальную защиту и реинтегрированы среди местного населения.

Регистрация по прибытии

62. В определенных ситуациях, и в частности в ходе репатриации в чрезвычайных условиях, может оказаться, что в стране убежища вообще не проводилась регистрация желающих репатрироваться. В таком случае должна быть установлена система регистрации всех возвращающихся беженцев, чтобы облегчить доступ сотрудников УВКБ ООН ко всем репатриантам в различных районах, куда они возвращаются. В некоторых обстоятельствах может оказаться достаточным выдать обычную карточку репатрианта.

Контроль и присутствие УВКБ ООН

63. Присутствие сотрудников УВКБ ООН исключительно важно для контроля за жизнью репатриантов. Нужны также присутствие представителей других соответствующих организаций и связь с ними. Цель такого контроля — определять, в какой степени восстановлена национальная защита и охватывает ли она всех репатриантов. Основным принципом является недопущение дискриминации, который означает, что с беженцами должны обращаться так же, как с остальным населением, и по отношению к ним в той или иной форме не принимается никаких особых или дискриминационных мер. Контроль должен охватывать общие условия (нарушение прав человека, безопасность, продовольственная безопасность, доступ к жизненно важным службам и собственности, свобода передвижения, соблюдение любых гарантий); должен также осуществляться выборочный контроль за положением отдельных лиц.

Прием со стороны местного населения

64. Когда возвращение носит стихийный характер, на подготовку в стране происхождения нередко остается мало времени. Следует как можно скорее предпринять шаги, чтобы подготовить постоянно живущее на месте население к прибытию репатриантов с целью, если необходимо, содействия налаживанию нормальных отношений меж-

ду местными жителями и репатриантами, а также интеграции последних.

Материальная помощь

65. Материальная помощь и обеспечение защиты взаимосвязаны и, как правило, должны дополнять друг друга. Предоставление материальной помощи репатриантам облегчает наблюдение за ними и имеет большое значение для придания их возвращению долговременного характера. Когда помощь предоставляется без дискриминации на уровне всей общины в данном месте, она может способствовать нормальному отношению местного населения к репатриантам и их интеграции. Более подробно характер и масштабы программ помощи репатриантам в стране происхождения, а также вопрос о продолжительности работы в ней УВКБ ООН рассматриваются в указанных ниже справочных изданиях.

Доступ к земле и собственности

66. Собственность является важнейшим ресурсом возвращающихся на родину беженцев — в плане доступа к жилью и возвращения в свой дом и как средство существования. Решение этой проблемы может оказаться очень трудным, однако ее нужно решать, чтобы обеспечить успех и долговременный характер репатриации. И в этом плане УВКБ ООН может сыграть определенную роль путем проведения переговоров с властями с целью защиты законных прав возвращающихся беженцев.

Противопехотные мины

(Рекомендации о мерах предосторожности в связи с минами см. в главе 23, где идет речь о безопасности персонала.)

67. Наличие противопехотных мин на основных маршрутах возвращения и в районах поселения — источник огромной опасности для репатриантов и поэтому составляет одну из важнейших проблем для УВКБ ООН в плане обеспечения их защиты.

Необходимость обеспечить возвращение "в безопасных и достойных условиях" означает, что УВКБ ООН не может содействовать добровольной репатриации беженцев в явно опасных ситуациях, когда существует угроза увечья или смерти.

68. В системе ООН решение вопросов разминирования входит в основные обязанности Департамента по операциям по поддержанию мира (ДОПМ). При необходимости УВКБ ООН может принять участие в финансировании разведки и демаркации минных полей, однако непосредственное участие в разминировании возможно лишь в исключительных случаях и только с согласия штаб-квартиры. Поэтому основное внимание уделяется менее дорогостоящим мерам, которые призваны снизить степень риска непосредственно для беженцев, таким как разъяснительные кампании в отношении опасности мин и мер предосторожности. Опасность, связанную с минами, следует

учитывать уже на самых ранних этапах планирования операции по репатриации.

69. Нужно предусмотреть следующие меры:

Определение маршрутов возвращения и потенциально опасных районов возвращения, а также разведка минных полей. УВКБ ООН должно собрать надежную информацию о районах, где установлено много противопехотных мин, и предостеречь беженцев от выезда в эти районы и проезда через них. Хотя разведку минных полей должны проводить национальные органы, УВКБ ООН может также предоставлять информацию, полученную благодаря присутствию его сотрудников в стране происхождения и в результате опроса беженцев в стране убежища. ДОПМ располагает базой данных о минах, которая включает информацию по странам — оценочные данные о количестве и типах мин и о ходе разминирования.

Способ репатриации. Наличие мин может повлиять на предполагаемый способ репатриации, например может оказаться необходимым рекомендовать беженцам возвращаться не самостоятельно, а на транспорте, предоставленном УВКБ ООН.

Разъяснительные кампании в отношении опасности мин и мер предосторожности. Если приходится учитывать опасность противопехотных мин, то разъяснительные кампании с целью повышения бдительности в отношении мин должны быть частью массовых информационных кампаний, предшествующих отъезду беженцев из страны убежища, и продолжаться по прибытии в страну происхождения. Следует добиться, чтобы разъяснительной работой были охвачены все группы населения — как мужчины, так и женщины, которых следует привлечь к планированию и к соответствующему обучению. При этом необходимо учитывать уровни грамотности, роль различных групп в обществе и особенности культуры. Нужно давать сведения о наличии, внешнем виде и характере опасности противопехотных мин и о мерах предосторожности, чтобы избежать увечий, о безопасных способах спасения людей, а также о предупреждающих знаках.

Демаркация (обозначение заминированных участков) и разминирование. УВКБ ООН должно обеспечить, чтобы районы размещения репатриантов и маршруты их возвращения были включены в качестве приоритетных в национальные планы разминирования и демаркации минных полей. Репатрианты и местное население должны быть ознакомлены с демаркационными знаками.

Основные справочные материалы

Registration — A Practical Guide for Field Staff, UNHCR, Geneva, May 1994.

Voluntary Repatriation: International Protection, UNHCR, 1996.

Voluntary Repatriation. Training Module. 2nd Edition, UNHCR, Geneva, 1993.



Приложение 1. Образец формы заявления о добровольной репатриации

Ниже приводится примерный образец формы, которую можно использовать при проведении крупномасштабной репатриации. В случае использования СРБМ применяется уже заполненная форма, в которую занесены сведения о беженцах, полученные при их регистрации, и которую им нужно будет лишь подписать. Эту форму можно видоизменять в зависимости от конкретных потребностей операции.

Примечания для составителей формы

1. Необходимо согласовать с властями, какие сведения должны быть включены в форму. Возможно, в нее потребуется включить не все пункты, содержащиеся в нижеприведенном образце.
2. Необходимо согласовать, кому нужно заполнять отдельную форму. Данный образец составлен для заполнения формы каждым лицом в возрасте старше 18 лет и несопровождаемыми детьми, однако может оказаться достаточным, чтобы глава семьи или лидер группы заполнил одну форму на всех лиц, находящихся на его попечении.
3. Необходимо согласовать, сколько требуется экземпляров и на каком языке (каких языках) должна заполняться форма: обычно заполняются оригинал и три копии, которые направляются: оригинал – властям; отделению УВКБ ООН в стране убежища; копия 1 – заявителю; копии 2 и 3 – для оформления проездных документов и выполнения формальностей по прибытии.
4. По возможности, формы лучше заполнять (печатными буквами) в готовом комплекте “под копирку”.
5. Необходимо составить простые инструкции по заполнению формы.



Вместе с другими лицами:

Идентификационный номер семьи/ группы:
--

Фамилия	Имя	Пол	Год	Место рождения	Родственные отношения
					PRA

Намеченная дата отъезда:

Центр приема:

Намеченный пункт назначения:

Район

Админ. почтовый индекс

Название места

Я, нижеподписавшийся ответственный заявитель, заявляю, что я (и сопровождаемые мною лица) после надлежащего обдумывания хотим репатриироваться в _____

Заявитель:

Дата:

Свидетель:

Соображения общего порядка

Ниже отмечаются некоторые преимущества и недостатки использования обычных видов транспорта. Независимо от вида используемого транспорта, в плане репатриации необходимо учитывать следующие моменты:

1. В пути следует обеспечить питание, места для размещения и минимальные условия для оказания неотложной медико-санитарной помощи. При небольших расстояниях рекомендуется перед отправлением выдавать только материальную помощь, необходимую в пути, а также, в случае необходимости, на первые несколько дней после прибытия в место назначения. Это позволит снизить стимул "репатриироваться" по несколько раз.
2. По возможности, желательно организовать перевозку всего личного имущества беженцев в разумном объеме одновременно с переездом владельцев. Следует помнить, что взятое беженцами с собой имущество при возвращении пригодится им, чтобы быстрее обустроиться и достичь самообеспечения (например, кровельный материал, скот и т. д.).
3. Необходимо обеспечить надлежащую безопасность и поддержание общественного порядка на всех этапах поездки.
4. Следует организовать безопасную передачу необходимой документации, списков пассажиров, регистрационных форм и других документов, а также хранение статистической отчетности о ходе проведения операции.
5. Нужно организовать сопровождение или контроль за фактическим ходом репатриации, которые должны осуществляться непосредственно УВКБ ООН или от его имени и по поручению. По крайней мере на первых этапах передвижения репатриантов должен сопровождать сотрудник УВКБ ООН. Принцип добровольности должен обеспечиваться даже тогда, когда передвижение уже началось.

ПРЕИМУЩЕСТВА	НЕДОСТАТКИ
ПЕШКОМ	
i) Стихийность и самоорганизация	i) Репатрианты могут взять с собой лишь небольшое количество предметов домашнего обихода
ii) Нет обязательных требований в отношении материально-технического обеспечения	ii) Необходимость организовать на маршруте пункты первой медико-санитарной помощи, обеспечение питьевой водой и питанием
	iii) Требуется специальная помощь уязвимым группам (детям, престарелым, инвалидам)
	iv) Возрастает вероятность нарушения безопасности. Возникает опасность разделения семей
НА ГРУЗОВИКАХ	
i) Возможность использования этого вида транспорта почти на любых дорогах	i) Нет укрытия в непогоду
ii) Обычно доступный способ	ii) Опасность для пассажиров
iii) Много места для багажа	iii) Отсутствие комфорта
НА АВТОБУСАХ	
i) Более высокая вместимость и безопасность для пассажиров	i) Ограниченное место для багажа, кроме крыши
ii) На хороших дорогах более высокая скорость движения	ii) Более медленная погрузка и выгрузка (например, на границе и контрольно-пропускных пунктах на дорогах)
iii) Более высокая комфортабельность	

Примечания на случай использования грузовых автомобилей и автобусов

- Если имеются и грузовики, и автобусы, решающим фактором может быть расстояние. При наличии хороших дорог для длительных поездок лучше использовать автобусы. Если перевозку планируется осуществлять на грузовиках, то на это надо получить согласие беженцев, продумать, как лучше устроить маленьких детей, за что будут держаться пассажиры и как крепить багаж. Могут потребоваться какие-то средства защиты от солнца или другие виды защиты.
- При поездке на грузовиках или на автобусах необходимо обеспечить следующее:
 - горючее для машин;
 - продукты питания и воду для репатриантов на время поездки;
 - неотложную медико-санитарную помощь;
 - аварийную или спасательную техническую службу;
 - страхование транспортных средств в стране назначения.
- При перевозке автодорожным транспортом желательно избегать необходимости смены транспортных средств на границе. Хотя, как правило, удобнее использовать транспорт из страны убежища, желательно все же проанализировать возможные преимущества использования транспортных средств страны происхождения, которые могут быть присланы оттуда, чтобы перевезти репатриантов. Следует позаботиться о том, чтобы водители не работали сверх установленного времени и имели все иммиграционные и другие документы и разрешения, необходимые для проезда на всем пути до пункта назначения.
- Двигаться на грузовиках одной плотной колонной довольно трудно, да зачастую и нецелесообразно, особенно на пыльных дорогах. Вместе с тем должен быть специально назначен человек, ответственный за каждую группу транспортных средств, которого можно легко найти. Желательно проконсультироваться со сведущими людьми на местах относительно порядка движения и контроля за передвижением автоколонны. Для проверки можно, например, использовать запланированные контрольные остановки, на которых должны собираться все транспортные средства, а ответственное лицо должно находиться в замыкающей машине. Необходимо убедиться в том, что все водители знают, как надо действовать при поломках или авариях.

ПО ЖЕЛЕЗНОЙ ДОРОГЕ

ПРЕИМУЩЕСТВА	НЕДОСТАТКИ
i) Легко осуществлять общий контроль, в том числе при пересечении границы	i) Гораздо меньше гибкости: нужен дополнительный транспорт для перевозки до и от железной дороги
ii) Много места для багажа	ii) Зачастую более медленное передвижение, чем автотдорожным транспортом
iii) Больше возможностей иметь с собой все необходимое (топливо, продовольствие, воду и т. д.) при перевозке на дальние расстояния	

Примечания

1. Перевозка по железной дороге может оказаться предпочтительнее автодорожного транспорта в случаях, когда в один первоначальный пункт назначения доставляется большое число репатриантов.
2. Во избежание задержек на границе желателен договориться и организовать оформление иммиграционных, таможенных и санитарных документов только в пункте конечного назначения или же во время движения поезда, для чего инспекторы могут подсаживаться по пути его следования.

ПО ВОЗДУХУ

ПРЕИМУЩЕСТВА	НЕДОСТАТКИ
i) Быстрота, удобство, легкость контроля	i) Высокая стоимость
ii) Вероятность наличия пунктов для сбора и приема	ii) Необходимость использования дополнительного транспорта для перевозки до и из аэропорта
iii) Оптимальное средство для перевозки на дальние расстояния, особенно больных, инвалидов и лиц других уязвимых категорий	iii) Ограниченные возможности для перевозки багажа

Примечания

1. Для любой крупномасштабной репатриации регулярных коммерческих рейсов будет недостаточно (к тому же они обходятся дороже, чем чартерные рейсы). В целом наиболее экономичным воздушным транспортом для перевозки на средние и дальние расстояния является широкофюзеляжный самолет большой вместимости типа аэробуса.
2. УВКБ ООН имеет значительный опыт использования чартерных авиарейсов для операций по репатриации беженцев. Соглашение, как правило, заключается в Женеве, и следует проконсультироваться со штаб-квартирой (с соответствующим региональным бюро, а также с Секцией снабжения и транспорта) относительно процедур и требований безопасности.
3. Помимо выяснения вопросов технического характера, например длины взлетно-посадочной полосы, целесообразно запросить у правительств соответствующих стран предоставления таких льгот, как:
 - право на беспоплинную заправку самолета (надо убедиться также в наличии топлива);
 - отказ от взимания сборов за пролет самолета, за его посадку и стоянку;
 - оплата за обслуживание самолета только по фактической стоимости, а не по установленным коммерческим расценкам.

ВОДНЫМ ТРАНСПОРТОМ

ПРЕИМУЩЕСТВА	НЕДОСТАТКИ
i) Больше места для пассажиров и багажа	i) Необходимость использования дополнительного транспорта для перевозки до и от порта
ii) Вероятность наличия пунктов для сбора и приема	ii) Низкая скорость и высокая стоимость
iii) Комфортность	iii) Опасность морской болезни

20

Управление, персонал и финансы



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1—3	300
Комплектование персонала для работы в чрезвычайной ситуации	4—36	300—304
Введение		
Набор персонала		
Руководство		
Работа с персоналом		
Опознавательные знаки для персонала		
Размещение персонала		
Бюджет и финансы	37—51	304—306
Полномочия на расходование средств		
Перевод средств		
Банковские счета		
Курсы обмена валют		
Порядок финансового учета		
Имущество длительного пользования и канцелярские товары	52—61	306—307
Имущество длительного пользования		
Система управления имуществом		
Поставки офисного оборудования		
Служебные помещения	62—67	307
Служебный транспорт	68—75	307—308
Транспортные средства		
Легкие воздушные суда		
Организация работы отделения	76—80	308—309
Регистрация и ведение документации		
Средства связи		
Основные справочные материалы		309
Приложения		
Приложение 1. Предисловие и выдержки из Контрольного перечня для администратора по чрезвычайным ситуациям		310—314
Приложение 2. Рекомендуемая система регистрации документов в местных отделениях		315—316

Введение

1. Цель данной главы – дать общее представление об основных административных процедурах и мероприятиях УВКБ ООН в чрезвычайных ситуациях. Не следует считать, что какие-либо положения данной главы подразумевают изменения действующих правил, нормативных положений и инструкций, в частности Руководства УВКБ ООН. Необходимым пособием для управления в условиях чрезвычайной ситуации является последняя редакция Контрольного перечня для администратора по чрезвычайным ситуациям (далее – Контрольный перечень). Он представляет собой комплект из трех частей:

- i. собственно Контрольный перечень (несколько страниц). Здесь он приводится в качестве приложения 1;
- ii. приложения к перечню (в большой папке), которые в основном представляют собой образцы наиболее часто употребляемых административных форм и выдержки из Руководства УВКБ ООН;
- iii. компьютерная дискета с записью многих из этих форм.

Ссылки по всей главе даются на соответствующий раздел Контрольного перечня.

2. В данной главе рассматривается главным образом порядок открытия нового отделения в чрезвычайной ситуации, но ее положения могут также быть полезны при расширении действующего отделения или создании его филиалов или отделений на местах.

3. Статус созданного отделения УВКБ ООН регулируется соглашением, заключенным между правительством принимающей страны и УВКБ ООН, под названием “Соглашение о сотрудничестве”, или “Соглашение об открытии филиала”, или “Accord de Siège” (см. Контрольный перечень, раздел о помещениях). До заключения такого соглашения деятельность УВКБ ООН регулируется соглашением, заключенным между ПРООН и принимающим правительством. Кроме того, на УВКБ ООН распространяется действие Конвенции о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1946 года¹, в которой регулируются такие вопросы, как неприкосновенность служебных помещений Организации Объединенных Наций, право иметь счета в иностранной валюте, освобождение предметов, предназначенных для служебного пользования, от прямых налогов и таможенных сборов, а также средства обеспечения и иммунитет связи. Конкретные указания относительно чрезвычайной операции, например по обработке поставляемой помощи, даются при обмене сообщениями по поводу просьбы правительства об оказании материальной помощи и в соглашении о реализации проекта (см. главу 8 о механизмах осуществления).

Комплектование персонала для работы в чрезвычайной ситуации

(См. Контрольный перечень, раздел о персонале, условиях работы и безопасности.) См. также *Staff Rules (Правила для сотрудников)* и *Staff Administration and Management Manual (Руководство по управлению персоналом и администрации)*, а также базу данных InSite, предоставляемую на CD-ROM.

Введение

4. Глава отделения должен по возможности незамедлительно сообщить в штаб-квартиру о планируемых потребностях в персонале как категории общего обслуживания, так и категории специалистов с указанием необходимых данных, которые помогут штаб-квартире рассмотреть эти вопросы в соответствии с установленным порядком комплектования персонала и утвердить статное расписание для чрезвычайной ситуации. Чрезвычайные кадровые ресурсы следует использовать только на начальной стадии чрезвычайной ситуации. На этой стадии, до учреждения должностей, можно набирать национальный персонал и оплачивать его работу по статье “Временная помощь”.

5. Набор необходимого персонала следует проводить незамедлительно. Однако для организации работ в чрезвычайной ситуации недостаточно лишь набрать дополнительных сотрудников: потребности в персонале должны определяться в соответствии с планом действий и распределением обязанностей, а не наоборот. Как показывает опыт, для конкретной операции небольшие группы с четко определенными функциями обычно оказываются более эффективными, чем большие группы, перед членами которых стоят менее определенные задачи.

Дополнительный персонал, не знающий четко своих функций, лишь усложнит работу по управлению чрезвычайной ситуацией.

Подбор сотрудников должен быть гибким. Со временем численность персонала может меняться.

Набор персонала

6. Важно понимать сравнительные преимущества как национальных (именуемых также местными), так и международных сотрудников и должным образом учитывать эти преимущества при комплектовании персонала. Местные сотрудники лучше знают внутреннюю ситуацию и чувствуют тонкости, которые ускользают от внимания международных сотрудников. Как правило, у них широкий круг общения, что помогает им “добиваться нужных результатов”.

7. Очень важно то, что местный персонал может знать язык беженцев. С другой стороны, международные сотрудники привносят в работу ас-

¹ Содержится в UNHCR, *Reworld CD-Rom*.

пект беспристрастности и олицетворяют международный характер УВКБ ООН, что имеет существенное значение. Кроме того, они имеют опыт управления в чрезвычайных ситуациях, приобретенный в других странах.

8. Штаб-квартира отвечает за подбор и расстановку международного персонала. Потребность в нем зависит от масштабов чрезвычайной ситуации и механизмов осуществления операции.

УВКБ ООН разработало ряд резервных вариантов, в рамках которых необходимый международный персонал может быть быстро подключен к проведению чрезвычайной операции.

9. Ниже приводится перечень функций сотрудников, которые могут потребоваться в крупномасштабной чрезвычайной ситуации.

Вид функций
Общее руководство и управление
Административное руководство в крупномасштабных чрезвычайных ситуациях
Основные функции УВКБ ООН в рамках группы для работы в чрезвычайной ситуации: работа на месте, обеспечение защиты, программа
Административные и финансовые функции группы для работы в чрезвычайной ситуации при открытии новых отделений и по подготовке кадров
Функции оказания услуг на уровне общины
Функции снабжения и транспорта
Технические функции
– техническая координация (в частности, по вопросам здравоохранения, водоснабжения, питания)
– другие виды технической поддержки, в частности оценка ситуации в области здравоохранения, обеспечение готовности к эпидемиям и соответствующие меры реагирования, системы медицинского контроля, инженерные работы (землеустройство, водоснабжение, канализация, дороги)
Функции поддержки, в частности базовое управление лагерем, телекоммуникации и безопасность персонала

10. Следовательно, в случае крупномасштабных чрезвычайных ситуаций следует рассмотреть вопрос о необходимости формирования группы для работы в чрезвычайной ситуации, состоящей, как минимум, из следующих международных сотрудников:

- руководитель группы для работы в чрезвычайной ситуации (и, возможно, один из старших сотрудников в качестве его заместителя);
- международный секретарь или помощник руководителя группы;
- старший сотрудник по обеспечению защиты;
- сотрудник(и) по обеспечению защиты;
- старший сотрудник по программе;
- сотрудник(и) по программе;

- старшие координаторы, например по обеспечению услугами на уровне общины, водоснабжению, здравоохранению, питанию;
- сотрудники на местах в лагерях беженцев;
- старший администратор;
- сотрудник по финансам/кадрам;
- сотрудник по безопасности персонала;
- сотрудник по общественной информации;
- сотрудник по материально-техническому обеспечению;
- сотрудник по связи.

11. Группа для работы в чрезвычайной ситуации может либо состоять только из сотрудников, отобранных из резерва на случай чрезвычайных ситуаций, либо комплектоваться на основе сочетания последних с персоналом УВКБ ООН, уже работающим в данном районе. Резервные механизмы и механизмы комплектования персонала в чрезвычайных ситуациях используют личный состав собственно УВКБ ООН и резервные договоренности с другими организациями на случай чрезвычайной ситуации. Подробные данные об этих договоренностях можно найти в Каталоге средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях, дополнение 1.

12. При отборе сотрудников важнейшее значение придается, несомненно, наличию опыта работы в чрезвычайных ситуациях.

Первоочередной задачей при подборе персонала является назначение на ключевые руководящие посты опытных сотрудников УВКБ ООН соответствующего уровня.

13. В стране, где крупномасштабная чрезвычайная ситуация накладывается на осуществлявшуюся ранее программу меньшего масштаба, может потребоваться замена действующего главы отделения на более опытного руководителя, по крайней мере на время чрезвычайной ситуации.

14. Правильный подбор административного персонала также имеет большое значение. Опытный помощник-администратор играет важную роль в работе группы при открытии нового отделения, а в случае крупномасштабной чрезвычайной ситуации возникает потребность в опытных специалистах по финансам и кадрам. Без таких специалистов другие сотрудники будут вынуждены тратить чрезмерно много времени на решение вопросов, относящихся к внутреннему управлению УВКБ ООН. Следует набрать и подготовить местный административный персонал, но для этого необходимо руководство со стороны опытных специалистов.

15. Каждая чрезвычайная ситуация, связанная с беженцами, требует применения определенных профессиональных навыков даже на стадии оценки ситуации и на первоначальной стадии. Если в стране нет соответствующих специалистов, надо

немедленно обратиться в штаб-квартиру с просьбой о командировании специалистов в рамках резервных договоренностей. Более подробно об этих резервных договоренностях см. дополнение 1, Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях.

16. Свои услуги могут предложить неформальные добровольцы из числа местного населения, работников дипломатических учреждений и других иностранцев. Ценность помощи таких добровольцев со стороны во многом зависит от ситуации. Важно определить профессиональную пригодность добровольцев, время, которое они смогут уделить операции, и наличие соответствующих управляющих для осуществления координации и содействия в их работе.

Отсутствие надлежащей руководящей поддержки может привести к тому, что польза от добровольца будет в лучшем случае равна вызванной им дополнительной нагрузке на персонал, и без того выполняющий слишком много функций.

Иерархия отчетности

17. Если группа для работы в чрезвычайной ситуации действует в районе страны, где нет отделения УВКБ ООН, руководитель группы, как правило, подотчетен представителю УВКБ ООН в этой стране, или региональному представителю, или специальному посланнику, в зависимости от конкретной ситуации.

18. Если группа для работы в чрезвычайной ситуации действует в районе, где уже открыто отделение УВКБ ООН, которое отвечает за проведение операции, эта группа должна влиться в штатную структуру действующего отделения. Решение вопроса о том, кто должен возглавить операцию — действующий глава отделения или руководитель группы, — зависит от обстоятельств, сравнительного опыта и ранга этих должностных лиц. Решение относительно назначения руководителя операции должно быть сразу же четко доведено до сведения всего персонала, с тем чтобы избежать неопределенности в отношении ответственности и подотчетности.

Руководство

19. Продуманный подход к работе с персоналом, осуществлению контроля и руководства имеет очень большое значение для удачного проведения чрезвычайной операции, хотя нередко этими аспектами пренебрегают. Одним из условий успеха является изначальная мотивация участников операции. Но если вышестоящие сотрудники слишком загружены для того, чтобы уделять время планированию, организации, руководству, контролю и дальнейшему стимулированию мотивации персонала, то те, кто по роду своей работы не в курсе хода операции в целом, могут почувствовать разочарование и неуверенность в себе.

20.

Обязанности, функции и задачи должны быть четко распределены и понятны.

Самым распространенным способом определения конкретных обязанностей являются должностные инструкции, даже если чрезвычайная ситуация требует их частого пересмотра. Это важно и для персонала УВКБ ООН, и тем более для откомандированных сотрудников (например, Добровольцев ООН — ДООН, консультантов и сотрудников, привлеченных в рамках резервных договоренностей на случай чрезвычайных ситуаций) и неформальных добровольцев. Ответственность должна быть делегирована на возможно более низкую ступень служебной лестницы, но наряду с соответствующими полномочиями. Ответственность без полномочий бесполезна.

21. С самого начала необходимо регулярно проводить совещания с сотрудниками. Благополучие группы имеет важное значение для успешного проведения чрезвычайной операции.

Каждый должен чувствовать себя частью команды УВКБ ООН, в том числе консультанты, командированные сотрудники и добровольцы.

22. Часто придется работать не считаясь со временем, но руководство должно обеспечить, чтобы сотрудники имели выходные, которые следует проводить вне лагерей беженцев, а также не допускать, чтобы сотрудники переутомлялись до такой степени, чтобы это сказывалось на их работоспособности и профессионализме.

23. Все сотрудники на местах обязаны особо следить за своим здоровьем, но при этом они несут еще и ответственность за то, чтобы их коллеги также сохраняли физическое и психическое здоровье (см. главу 22 о преодолении стресса). Принятие необходимых мер на ранней стадии поможет избежать госпитализации или эвакуации ключевых сотрудников.

24. При чрезвычайной ситуации нередко случаи, когда сотрудники ясно понимают, что, уделив больше времени тем или иным конкретным беженцам или пострадавшим семьям, они смогут напрямую облегчить их страдания. Такой порыв вполне объясним, но он может привести к тому, что личная эмоциональная причастность пойдет во вред выполнению более широких обязанностей сотрудника по отношению к беженцам в целом и даст повод к недовольству других беженцев. Непосредственные обязанности по оказанию индивидуальной помощи, как правило, лучше всего выполняет сама община беженцев. Эмоциональное сочувствие не должно брать верх над профессиональным подходом. В вопросах такого рода часто требуется совет руководства.

25. Особое внимание следует уделить надлежащему руководству и поощрению вновь набранных местных сотрудников. Часто глава отделения и

другие международные сотрудники очень заняты на совещаниях или на местах, в то время как остальным сотрудникам, мало знакомым с работой УВКБ ООН и еще меньше – с самой операцией, недостает руководства и чувства сопричастности. При инструктировании вновь набранных местных сотрудников могут пригодиться некоторые общие сведения, содержащиеся в комплекте имеющихся в отделении материалов для чрезвычайной ситуации. В любом случае в ходе инструктажа новых сотрудников их непосредственный руководитель должен, как минимум, сообщить им общие сведения об операции и рассказать о той роли, которая отводится каждому новому сотруднику.

Работа с персоналом

26. При определении условий работы и даже отборе национального персонала для работы на местах можно воспользоваться помощью ПРООН.

27. Необходимо тщательно продумать вопрос о работе с сотрудниками, находящимися в отдаленных пунктах. Для удобства работы с сотрудниками на местах, хотя бы на первых порах, необходимо обеспечить, чтобы разрешение на командировочные расходы (форма РТ8), выделенные на поездку в страну проведения операции, включало также переезды внутри страны и суточные расходы на проживание. Если последние не охватываются разрешением, выдается дополнение к первоначальному РТ8. Обычно при чрезвычайных ситуациях, чтобы персонал не имел при себе излишков наличности, суточные выдаются авансом ежемесячно. Этот аванс зачисляется на промежуточный счет, код которого указан в перечне кодов счетов УВКБ ООН (VF 324), и запись о нем делается на обратной стороне оригинала РТ8. По завершении командировки отделение, оплачивающее командировочные расходы, должно проконтролировать вычет аванса на командировку из общей суммы утвержденных расходов.

28. Следует также уделить особое внимание надлежащему управлению работой национальных кадров в отдаленных пунктах, например водителей, обслуживающих сотрудников на местах. Необходимо отметить, что, хотя глава отделения имеет право разрешить сотрудникам отдаленных пунктов самим управлять служебным транспортом во время служебных поездок, что может потребоваться в условиях чрезвычайной ситуации, следует сделать все, чтобы изначально сотрудники на местах были обеспечены водителями. Последние могут оказывать сотрудникам на местах разнообразную и весьма существенную помощь.

29. Со всеми местными сотрудниками в отдаленных пунктах следует заключить контракты. Они должны быть осведомлены об условиях своего найма и положенных льготах, в том числе о стоимости медицинского обслуживания и льготах в рамках программы медицинского страхования сотрудников ООН, регулярно получать зарплату,

иметь разумную продолжительность рабочего дня и пользоваться положенным отпуском.

Все сотрудники должны иметь должностные инструкции и понимать их суть.

Казалось бы, все эти требования являются очевидными, но в условиях чрезвычайной ситуации они могут оказаться трудновыполнимыми. На водителям УВКБ ООН могут лечь существенные дополнительные нагрузки, как выходящие за рамки их прямых обязанностей по управлению транспортом, так и связанные с их работой с часто разъезжающими сотрудниками, что потребует продолжительных отлучек из дома. Все эти факторы необходимо принимать во внимание.

Опознавательные знаки для персонала

30. Для персонала УВКБ ООН, особенно тех сотрудников, которые работают не в столице, могут потребоваться знаки визуальной идентификации. Для этого штаб-квартира предоставляет флажки, наклейки (в том числе магнитные), жилеты, нарукавные повязки, футболки и головные уборы (см. Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях, дополнение 1).

31. Следует также рассмотреть вопрос о введении в обращение удостоверения сотрудника УВКБ ООН с расположенной на видном месте фотографией, которое можно носить как нагрудный знак. Необходимо как можно быстрее организовать получение сотрудниками УВКБ ООН дипломатических удостоверений, выдаваемых правительством. Пока такие удостоверения не получены, возможно, удастся оперативно получить от соответствующего правительства официальное удостоверение на местном языке для каждого сотрудника, работающего в отдаленном пункте, что было бы очень полезно.

Размещение персонала

32. В начале чрезвычайной ситуации международный персонал числится в командировке и размещается, как правило, в гостиницах. Если суточные не покрывают основных расходов по размещению в надлежащих условиях в гостинице, следует сразу сообщить об этом в штаб-квартиру и сохранять все квитанции из гостиницы. И напротив, если жилье и/или питание предоставляются официально, то суточные, соответственно, сокращаются. Если очевидно, что для размещения персонала, направленного в место службы, требуются особые меры, следует сообщить об этом в штаб-квартиру, приложив сведения о том, как этот вопрос решается на месте отделениями других организаций системы ООН в данном районе.

33. В районы с экстремальными условиями, где нет соответствующего персонала или служебных помещений, поставляется стандартный комплект жилых и служебных помещений. Он состоит из готовых блоков, которые имеются в запасе и мо-

гут быть переброшены по воздуху в район проведения операции. Более подробная информация содержится в Каталоге средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях (дополнение 1).

34. Из запасов на случай чрезвычайных ситуаций также предоставляются стандартные дорожные комплекты для командировок и работы на местах, а в Каталоге средств реагирования в чрезвычайных ситуациях описано их содержание. Комплекты рассчитаны на то, чтобы обеспечить персонал предметами первой необходимости, которые могут им понадобиться в таких условиях в первые дни, пока не будут приняты надлежащие меры на местном уровне. Как правило, комплекты выдаются только тем сотрудникам, которые отправляются в отдаленные районы из Женевы или через Женеву, и в тех случаях, когда очевидно, что по прибытии в страну проведения операции может не быть времени на обеспечение всем необходимым. Если УВКБ ООН уже представлено в этой стране, сотрудник для работы на месте должен ясно понимать, каких условий там можно ожидать и, соответственно, какое именно личное снаряжение может понадобиться. Вероятно, его лучше приобрести на месте.

35. Ответственность за обеспечение необходимыми предметами личного обихода лежит на самих сотрудниках. Даже если им выдали комплекты, сотрудники должны проверить, что еще им может понадобиться, поскольку вряд ли стандартный комплект будет содержать все необходимое. Те сотрудники, которым выдается комплект, должны отчитаться за него по окончании командировки и, как ожидается, вернуть хотя бы предметы длительного пользования.

36. В сложных условиях может возникнуть необходимость в назначении руководителя базового лагеря, который будет отвечать за обеспечение жильем сотрудников УВКБ ООН. Обязанности руководителя базового лагеря приведены в Контрольном перечне.

Бюджет и финансы

(См. Контрольный перечень, раздел о финансах, оборудовании и товарно-материальных запасах.)

Полномочия на расходование средств

37. В настоящее время УВКБ ООН подразделяет расходы на две категории:

- i. расходы по проекту;
- ii. расходы по административному обеспечению.

Эта классификация расходов в будущем может быть изменена.

38. Полномочия на принятие обязательств по осуществлению расходов по проекту предоставляются письмом-инструкцией (ПИ). Более подробные сведения содержатся в главе 8 о механизмах осуществления.

39. Полномочия на принятие обязательств в отношении расходов по административному обеспечению предоставляются документом по административному бюджету и обязательствам (ДАБО). Он принимается в штаб-квартире и направляется главам отделений. В нем предусмотрены все расходы, не относящиеся к персоналу, в том числе на временную помощь и сверхурочные.

40. Полномочия на дополнительные расходы по административному обеспечению в чрезвычайной ситуации предоставляются действующему сотруднику на месте посредством внесения поправки в принятый ДАБО. При возникновении чрезвычайной ситуации в стране, где УВКБ ООН еще не представлено, первоначальный ДАБО выдается немедленно. Затем, когда будут уточнены административные потребности, он может быть скорректирован. Контроль за расходованием выделенных средств производится с помощью Контрольной ведомости по административному бюджету (КВАБ), которая составляется в автоматизированной бухгалтерской системе.

Перевод средств

41. Необходимо с самого начала иметь наличные средства. Обычно они поступают банковским переводом. Однако такие переводы, особенно на банковские счета отделения, расположенного на новом, неосвоенном месте, иногда неоправданно задерживаются из-за сложной системы банковских перечислений. Очень важно выбрать местный банк, у которого есть прямые международные корреспондентские отношения, по возможности с Citibank N.A. в Нью-Йорке или UBS Bank в Швейцарии. Дополнительная информация может быть получена в Казначейской секции штаб-квартиры.

42. В начале чрезвычайной ситуации можно курьером доставить банковский чек из Женевы для прямого зачисления на банковский счет отделения на месте. В таком случае необходимо принять надлежащие меры предосторожности для обеспечения сохранности чека.

43. В экстремальных случаях, когда банковское обслуживание отсутствует, наличность можно приобретать на месте (в частности, через местные компании и торговцев) на основании специального разрешения Казначейской секции. По получении наличности УВКБ ООН перечисляет средства на счет, указанный торговцем. Наличность может быть также предоставлена отделениям на местах с помощью профессиональной курьерской службы. Следует соблюдать полную конфиденциальность информации об осуществленных, настоящих и предстоящих переводах наличных средств.

44. Впоследствии средства будут переводиться Казначейской секцией по получению запросов о необходимости пополнения запасов наличных средств, составленных по стандартной форме, которая приведена во вставке, ниже. Нужно следить за тем, чтобы промежуток между запросом

средств и датой их расходования был как можно меньшим во избежание неоправданно высоких остатков на банковских счетах на протяжении продолжительных периодов.

Кому: Казначейской секции УВКБ ООН (HQTY00)
От: запрашивающий сотрудник/местонахождение местного отделения

Предмет: запрос о пополнении запаса наличных средств

Просьба немедленно осуществить перевод средств на основании следующей информации:

Остатки в наличии (все банковские счета и мелкая наличность) на (день/месяц/год): *(укажите суммы и валюты счетов)*

Всего потребности в расходах на следующие x (максимум 4) недели: *(укажите конкретно потребности в административном обеспечении и обеспечении программы, суммы и валюту)*

Запрашиваемая для пополнения сумма: *(укажите сумму и валюту)*

Название банка и адрес полностью, в том числе номер банковского счета УВКБ ООН и код банка-получателя в системе отчетности отделения на месте.

45. Расходы на административные нужды и расходы по проекту осуществляются на месте со счета УВКБ ООН в местном банке или, до открытия такого счета, через ПРООН. В последнем случае штаб-квартира УВКБ ООН договаривается с местным представительством ПРООН о необходимых полномочиях на расходование средств от имени УВКБ ООН. Обычно расчеты с ПРООН производятся через общую систему межведомственных ордеров в отношении сумм менее 10 тыс. долл. США или через специальный перевод средств на счет ПРООН в Нью-Йорке — в отношении более крупных сумм. Как правило, расходы, превышающие эквивалент 100 долл. США, осуществляются с помощью чека; если местные обстоятельства требуют регулярных наличных платежей сверх этого лимита, необходимо получить разрешение штаб-квартиры.

Банковские счета

46. Все счета УВКБ ООН в местных банках открываются Казначейской секцией по рекомендации отделения на месте. Выбор банка определяется его репутацией, доступностью, набором предоставляемых услуг и размером взимаемых сборов. При этом следует консультироваться с другими учреждениями ООН, дипломатическими представительствами и НПО. Необходимо располагать следующей информацией:

- i. полное название банка;
- ii. адрес, телефон, телекс и факс;
- iii. вид и валюта счета;
- iv. корреспондентский банк этого банка в Нью-Йорке или в Швейцарии;
- v. максимальная сумма по любому чеку;

vi. предполагаемый состав лиц, имеющих право подписывать банковские документы;

vii. сумма первоначального перевода.

47. Казначейская секция определяет лиц, имеющих право подписи банковских документов. Как правило, для ведения банковских счетов УВКБ ООН требуются подписи двух уполномоченных лиц. В исключительных случаях допускается подпись одного сотрудника.

Особое внимание следует уделить обеспечению сохранности чековой книжки.

На чеках должно значиться развернутое наименование УВКБ ООН, они должны быть последовательно пронумерованы, проверены при получении и храниться в сейфе сотрудником, назначенным главой отделения. На чеках всегда следует указывать имя получателя платежа, и они должны быть кроссированы, если только нет уважительной причины, по которой это практически неосуществимо. Ни при каких обстоятельствах лицо, подписывающее банковские документы, не должно подписывать незаполненный или лишь частично заполненный чек.

48. Отделения на местах обычно имеют один банковский счет нерезидента в местной валюте; однако в случае необходимости может быть открыт счет нерезидента в долларах США и даже счет резидента в местной валюте. При возникновении проблем, связанных с нормами валютного контроля, об этом следует немедленно сообщить в Казначейскую секцию штаб-квартиры. Отделения на местах должны добиться самых благоприятных условий для перевода и конвертации средств УВКБ ООН.

Курсы обмена валют

49. Если между фактическим рыночным курсом и установленным ООН курсом имеется существенное расхождение, то есть более 3%, следует сделать запрос относительно пересмотра последнего. Этот запрос необходимо согласовать с ПРООН и местными представительствами других организаций ООН и адресовать ПРООН в Нью-Йорке. В сообщении должны быть указаны колебания за предыдущие 60 дней. В случае необходимости следует обратиться в штаб-квартиру УВКБ ООН с просьбой согласовать вопрос с ПРООН в Нью-Йорке.

Порядок финансового учета

50. Порядок финансового учета УВКБ ООН может меняться. Но в настоящее время, если отделение на месте имеет собственный банковский счет (счета), оно должно ежемесячно отчитываться перед штаб-квартирой по всем операциям, проведенным по каждому счету. В отношении административных расходов и расходов по проекту предусмотрен один и тот же порядок. Весьма важно, чтобы надлежащим образом подтвержденный

платежный ордер был заполнен и немедленно внесен в электронную систему учета. Если такая система еще не установлена, следует вручную заполнить и немедленно занести в банковский журнал (HCR/ADM/800) платежный ордер (F.10). Необходимо, чтобы в ордере были указаны полномочия на осуществление платежа [ПИ, ДАБО, РТ8 (разрешение на командировочные расходы)]. Сотрудники на местах, работающие в отдаленных пунктах, могут пользоваться книжкой ордеров для мелких платежей (F.11), рассчитанной специально на случай чрезвычайных ситуаций. В отношении любых поступлений, кроме выделенных штаб-квартирой средств, следует выдавать и заносить в банковский журнал официальный приходный ордер УВКБ ООН. Точно так же платежи по непредвиденным расходам должны быть указаны в журнале мелкой наличности (HCR/ADM/800). Необходимо, чтобы во всех ордерах и записях в журнале указывался правильный код счета, который обозначен в перечне кодов счетов УВКБ ООН и в РТ8, или символ проекта, обозначенный в ПИ, на основании которого дебетуется или кредитруется операция.

51.

Независимо от степени сложности чрезвычайной ситуации, в счетах должны быть отражены все изменения, а ежемесячный баланс следует подводить в положенный срок.

Как показывает опыт, невыполнение этого требования не только задерживает пополнение банковского счета, но и вынуждает затратить потом гораздо больше усилий, чем потребовалось бы изначально.

Имущество длительного пользования и канцелярские товары

(См. Контрольный перечень, раздел о финансах, оборудовании и товарно-материальных запасах.)

Имущество длительного пользования

52. Полномочия по закупке офисной мебели и оборудования предоставляются ДАБО. Отделения на местах могут производить закупки на местном или региональном уровне, если стоимость закупаемого предмета менее чем на 15% превышает цену, по которой его можно приобрести через Секцию снабжения и транспорта в штаб-квартире².

53. Закупка компьютерного оборудования, транспортных средств, оборудования электросвя-

зи или оборудования для обеспечения безопасности должна быть согласована с штаб-квартирой, чтобы обеспечить соответствие техническим требованиям организации. Можно делать закупки и на местном уровне, и, если цена не выходит за пределы вышеуказанного 15%-ного превышения, отделение на месте должно направить на утверждение в Секцию снабжения и транспорта в штаб-квартире три экземпляра счета-проформы вместе со спецификацией изделия.

Система управления имуществом

54. Система управления имуществом ведется в электронной форме для отслеживания всех предметов длительного пользования (срок эксплуатации более одного года), принадлежащих УВКБ ООН, и управления ими, независимо от источника финансирования или пользователя (включая, например, все транспортные средства, телекоммуникационное и компьютерное оборудование, мебель и офисное оборудование, здания, такие как поликлиники, служебные помещения, больницы, а также оборудование для очистки воды и строительства). Система должна быть установлена как минимум на одном компьютере отделения на станом уровне. С самого начала следует решить, требует ли масштаб операции установки этой системы в других отделениях на территории страны. Отделение также должно иметь экземпляры руководства для пользователей системы, этикетки со штриховым кодом и регистрационные бланки для внесения данных (получаемые в Группе по управлению имуществом в штаб-квартире).

55. Каждый раз при покупке имущества — на месте, в регионе, через штаб-квартиру или силами партнеров-исполнителей на средства УВКБ ООН — оно снабжается ярлыком со штриховым кодом и заносится в систему управления имуществом.

56. Если имущество приобретает из запасов штаб-квартиры, например компьютерное и телекоммуникационное оборудование, соответствующие данные направляются на дискете в местное отделение, с тем чтобы оно могло занести подробные данные в систему управления имуществом.

57. Если какой-либо предмет имущества передается в другое отделение, информация об этом должна быть направлена на дискете в отделение, которое получает это имущество, для ввода в систему управления имуществом.

58. Важно, чтобы все имущество имело ярлыки со штриховым кодом и было занесено в систему управления имуществом с самого начала проведения операции. Невыполнение этого требования приведет к "пропаже" имущества и необходимости затратить гораздо больше усилий, чем потребовалось бы изначально.

59. Отделения, ведущие собственные базы данных по управлению имуществом, должны регулярно передавать их в отделение на страновом уровне для сведения воедино.

² Стоимость предметов, которые можно приобрести через штаб-квартиру, указана в периодически обновляемых: UNHCR's Catalogue of Most Frequently Purchased Items, UNHCR, Geneva (Каталог наиболее часто закупаемых предметов УВКБ ООН), а также в IAPSO's Catalogue of Office Equipment, IAPSO (Каталог офисного оборудования УМСС).

Консолидированную базу данных следует отправлять в штаб-квартиру раз в три месяца.

Поставки офисного оборудования

60. Чрезвычайный комплект для офиса (см. Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях, дополнение 1) может быть использован для обеспечения нового отделения канцелярскими товарами и малогабаритным офисным оборудованием. Комплекты, имеющиеся в запасах, весят около 120 кг и упакованы в две картонные коробки. Каждый комплект рассчитан на отделение, в котором работают пять международных и десять местных сотрудников³. Офисное оборудование, а также канцелярские принадлежности и бланки могут быть закуплены на местном или региональном уровне, а если это обходится очень дорого, офисное оборудование и печатные бланки, указанные в каталоге ООН, могут быть заказаны по форме заявки на канцелярские принадлежности (GEN-236/1) непосредственно в штаб-квартире. Повторные поставки чрезвычайных комплектов не предусматриваются, даже в случае чрезвычайной ситуации.

61. Заказы на предметы, которые не перечислены в каталоге ООН⁴ и не могут быть приобретены на месте, должны быть направлены в штаб-квартиру с указанием всех необходимых данных и спецификаций.

Служебные помещения

(См. Контрольный перечень, раздел о помещениях.)

62. Существует следующая очередность предпочтений при приобретении служебных помещений:

- i. безвозмездная аренда у государства;
- ii. в помещении в общем пользовании организаций системы ООН;
- iii. предоставленные государством помещения с возмещением арендной платы со стороны УВКБ ООН; и
- iv. коммерческая аренда.

63. Может возникнуть потребность во временных схемах размещения, но очевидно, что для успешного проведения операции очень важно как можно раньше обеспечить удобное место для установления присутствия УВКБ ООН.

64. Площадь служебного помещения на одного сотрудника не должна превышать приблизительно 14 кв. м; при этом необходимо дополнительно около 30% общей площади для приемной, комнат для собеседований и совещаний и вспомогательных помещений (для архива, копировальной

техники и пр.), в зависимости от масштабов операции.

65. При выборе служебных помещений необходимо учитывать следующее:

- местоположение (удаленность от министерств, партнеров-исполнителей, банка, почты, аэропорта и пр.);
- безопасность (для санкционированного доступа к отдельным беженцам и к персоналу УВКБ ООН, для предотвращения несанкционированного доступа, а также для физической сохранности служебных помещений, документов и пр.);
- наличие места для парковки;
- наличие удобств (электричество, водоснабжение, отопление, кондиционирование воздуха, телефонная проводка, туалетные комнаты, элементарное кухонное оборудование, кладовая и пр.);
- планировка и ориентация здания. Необходимо убедиться, что здание и окружающая его территория подходят для установки радио- и спутниковых антенн и что отсутствуют помехи от соседних сооружений, таких как опоры линий электропередачи;
- наличие достаточной площади, с тем чтобы УВКБ ООН могло проводить совещания, необходимые для выполнения его координирующей роли;
- наличие пространства для расширения, поскольку при чрезвычайных ситуациях численность персонала может существенно меняться;
- состояние помещения.

66. Одним из вариантов может быть использование под служебные помещения жилого здания (например, виллы).

67. Как только служебное помещение будет выбрано, об этом следует известить правительство, дипломатический корпус, другие учреждения системы ООН и НПО, а также направить соответствующую информацию в соседние отделения УВКБ ООН и в штаб-квартиру.

Служебный транспорт

(См. Контрольный перечень, раздел о средствах связи и транспорте. Кроме того, в главе 18, посвященной снабжению и транспорту, рассматриваются все вопросы, связанные с транспортом, особенно его использование для нужд проведения операции.)

Транспортные средства

68. Очень важно, чтобы персонал УВКБ ООН обладал мобильностью. Одной из первоочередных задач является обеспечение достаточного количества служебного транспорта нужного типа. Посоветуйтесь с Секцией снабжения и транспорта в штаб-квартире относительно закупки транс-

³ Подробнее см. *Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях (дополнение 1)*.

⁴ *Office Supplies, Forms and Materials, UN, Geneva, 1990.*

портных средств (более подробно о покупке или приобретении транспортных средств см. главу 18 о снабжении и транспорте). Когда транспортное средство продается или выходит из-под контроля УВКБ ООН (например, в результате прекращения договора аренды), необходимо позаботиться о том, чтобы с него были сняты все официальные логотипы или наклейки ООН или УВКБ ООН. Магнитные наклейки (имеющиеся в штаб-квартире) можно быстро прикрепить к транспортному средству и снять с него, а также использовать повторно.

69. В заявках в штаб-квартиру о покупке транспортных средств следует указывать полные данные (марка, вид кузова, количество дверей, длинная или короткая колесная база, левый или правый руль, используемое топливо — бензин или дизельное, особенности: покрышки для песчаной поверхности, дополнительные топливные баки, наличие кондиционера, обогревателя, противоминного устройства, противобушного устройства и т. д.). Если запрашивается разрешение на покупку на месте, следует указать местную цену автомобиля “на ходу” (без пошлины) и сроки поставки.

70. Во многих странах топливо для служебного транспорта ООН можно получить беспошлинно. Подробности относительно порядка оформления следует выяснять у государственных органов и других организаций ООН. Этим надо воспользоваться с самого начала, поскольку часто невозможно получить возмещение задним числом.

71. С даты ввода служебного транспортного средства в эксплуатацию необходимо заполнять суточную ведомость учета эксплуатации транспортного средства, в которой следует указывать ежедневный пробег каждого транспортного средства и цель каждой поездки. В суточной ведомости указываются также имена водителя и пассажира(ов). Пробег регулярно сверяется с количеством зауплаченного для данного транспортного средства топлива.

72. По прибытии необходимо застраховать и зарегистрировать транспортные средства. По каждому служебному транспортному средству, приданному отделению на месте, следует обеспечить соответствующее страховое покрытие ответственности перед третьими лицами, прибегая к услугам надежной местной страховой компании.

Легкие воздушные суда

73. Могут возникнуть ситуации, когда единственным средством обеспечения надежного сообщения между различными пунктами, где работают сотрудники УВКБ ООН, может быть легкое воздушное судно. Такая необходимость может быть временной, например для срочной оценки потребностей и принятия неотложных первоначальных мер, или более продолжительной, когда действующая инфраструктура связи не охватывает весь район размещения беженцев, а проезд

автомобильным транспортом оказывается затрудненным и ненадежным. При некоторых обстоятельствах следует также учитывать фактор безопасности.

74. Важно принять срочные меры для обеспечения необходимых рейсов. На начальной стадии или в случае краткосрочной необходимости можно воспользоваться коммерческим чартерным рейсом, если в системе ООН нет легкого воздушного судна либо оно занято. Если на месте функционируют свои чартерные компании, обратитесь к местным независимым консультантам для проверки их надежности, соберите как можно больше предложений и направьте их в штаб-квартиру, приложив собственные рекомендации. Укажите данные о страховом покрытии пассажиров. Эта информация должна быть дополнена сведениями о том, сколько требуется еженедельных рейсов (например, в неделю: 3 рейса из столицы в местность X и обратно; 1 рейс из столицы в местность Y и обратно; 1 круговой рейс столица—X—Y—столица), а также данными о примерных затратах на необходимые рейсы (в совокупности или ежемесячно).

75. Если чартерные услуги на месте отсутствуют или прогнозируется долгосрочная потребность в воздушном сообщении, проинформируйте об этом штаб-квартиру и укажите как можно больше подробных данных об имеющихся потребностях, а также предлагаемые способы решения проблемы (например, сведения о чартерных компаниях из соседних стран, которые, насколько известно, работают в стране проведения операции). Легкой авиацией располагают некоторые правительственные службы по борьбе со стихийными бедствиями и ряд НПО. Есть организации, которые специализируются в этой области, такие как “Авиация без границ” и Авиационное миссионерское братство. Если в стране функционирует одна из таких организаций, следует проконсультироваться с ней.

Организация работы отделения

(См. Контрольный перечень, разделы о регистрации и ведении документации, а также о средствах связи и транспорте.)

Регистрация и ведение документации

76. Следует немедленно установить простую систему служебных сообщений. В частности, можно использовать отдельные ячейки (в идеале — по одной для каждого сотрудника и по одной для каждой сотрудничающей организации), доски для записей и доски объявлений. Это поможет облегчить проблемы связи на начальной стадии чрезвычайной ситуации, когда царит неразбериха.

77. Сразу после открытия нового отделения необходимо ввести подходящую систему регистрации и учета документов. В приложении 2 содержатся некоторые указания относительно того, что

может потребоваться и как организовать ведение документации.

78. Очень полезно иметь резиновый штамп для регистрации даты получения, обозначения досье, исполнителя и замечаний. Настоятельно рекомендуется проставлять номера в хронологическом порядке на **каждом** исходящем сообщении, что особенно пригодится в первые дни неразберихи. Копии всех сообщений должны находиться в хронологическом досье, которое ведется в дополнение к предметным досье.

79. В качестве меры предосторожности отделениям следует иметь устройство для уничтожения любых ненужных документов или корреспонденции. В некоторых странах макулатура продается и используется на рынках для завертывания купленных товаров, поэтому необходимо позаботиться о том, чтобы документы УВКБ ООН не могли использоваться таким образом.

Средства связи

80. Потребности в средствах связи обсуждаются в специально посвященной этому главе. Ниже приводится базовый контрольный перечень для нового отделения; очередность пунктов соблюдать необязательно.

- ❑ Определите как можно скорее потребности в сети электросвязи (радио, электронная почта, спутниковые средства связи и пр.).
- ❑ Получите, если это требуется, разрешение властей на эксплуатацию оборудования при содействии регионального сотрудника по телекоммуникациям или Секции телекоммуникаций в штаб-квартире.
- ❑ Получите прямой доступ к телефонной и факсимильной связи и сообщите в штаб-квартиру (и соседние отделения УВКБ ООН, по мере не-

обходимости) соответствующие номера и местонахождение аппаратов.

- ❑ Установите с самого начала систему проверки и регистрации входящих и исходящих сообщений.
- ❑ Установите систему курьерской службы между отделениями, расположенными в стране проведения операции, и штаб-квартирой.
- ❑ При выборе служебного помещения учитывайте потребности в средствах связи.
- ❑ Получите номер почтового ящика и сообщите его в штаб-квартиру (и местным властям и пр.).
- ❑ После установки телекоммуникационной сети УВКБ ООН сообщите об этом государственным органам, штаб-квартире, соседним отделениям УВКБ ООН, дипломатическому корпусу и другим организациям, а также позаботьтесь о том, чтобы в национальных телефонных справочниках, местных телефонных списках ООН и дипломатического корпуса, а также в указателе УВКБ ООН они были правильно обозначены.

Основные справочные материалы

Checklist for the Emergency Administrator, UNHCR, Geneva, 1998 (и более поздние издания).

Most Frequently Purchased Items, UNHCR, Geneva, 1998 (обновляется ежегодно).

NGO Directory, UNHCR, Geneva, 1996 (и последующие издания).

Office Equipment, IAPSO, Copenhagen, 1998.

The UNHCR Manual, Chapter 9 (главы о финансовых нормативных актах и правилах, особенно о финансовых правилах, относящихся к добровольным фондам, которыми управляет Верховный комиссар). UNHCR, Geneva, 1995 (и последующие издания).

Приложение 1. КОНТРОЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ДЛЯ АДМИНИСТРАТОРА ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ

(Примечание. Этот перечень регулярно обновляется, и следует придерживаться последней версии.)

Данный перечень разработан как практическое руководство, которым могут воспользоваться при принятии мер реагирования в чрезвычайной ситуации сотрудники УВКБ ООН, направленные на место службы, где Управление не представлено или где действующее отделение следует укрепить ввиду возникновения новых обстоятельств. Полный Контрольный перечень состоит из трех частей. Здесь приводится только первая часть — собственно перечень. Полный текст Контрольного перечня в составе всех трех компонентов можно получить в штаб-квартире в Секции по обеспечению готовности и принятию ответных мер в случае чрезвычайных ситуаций.

Имеются в виду следующие три компонента:

1. Собственно **Контрольный перечень**, в котором перечисляются основные меры, требующие рассмотрения при создании филиала, подразделения или отделения на месте. Не все пункты могут пригодиться в той или иной конкретной ситуации. Администратор вместе с главой отделения должны определить, какие именно меры следует принять. Порядковый номер пунктов перечня не обязательно соответствует их приоритетности, и поэтому необходимо установить собственные приоритеты в зависимости от местных условий. Перечень не охватывает административных процедур и мер, которые связаны с повседневной работой отделения; в нем основное внимание уделяется тем потребностям, которые относятся именно к созданию нового отделения. Слева от каждого пункта находится квадратик, в котором вы можете поставить отметку после проведения соответствующего мероприятия.
2. **Приложения**, которые в основном представляют собой выдержки из действующих документов. Они включены для удобства наведения справок и не заменяют собой существующие руководства и инструкции, главным из них является Руководство УВКБ ООН, с которым следует постоянно сверяться. Сюда включены не все необходимые бланки УВКБ ООН, поскольку они входят в чрезвычайный комплект для офиса или предоставляются по запросу непосредственно штаб-квартирой.
3. **Компьютерный диск**, содержащий формы всех бланков или документов, которые в Контрольном перечне обозначены звездочкой (*). Эти бланки или документы могут быть скопированы и изменены в соответствии с потребностями на местах. (Рекомендуется не изменять непосредственно оригинал формы.)

Невозможно переоценить важность установления с самого начала эффективных административных процедур. Они будут иметь существенные последствия для эффективного управления в ходе всей операции.

КОНТРОЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ДЛЯ АДМИНИСТРАТОРА ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ ПРИ СОЗДАНИИ ОТДЕЛЕНИЯ

	ДЕЙСТВИЕ	ПРИЛОЖЕНИЯ
ПОМЕЩЕНИЯ		
<input type="checkbox"/>	1. Заключите соглашение о сотрудничестве УВКБ ООН с другими сторонами , если таковое отсутствует, или рассмотрите вопрос о внесении в него поправок, если уже действующее соглашение не соответствует изменившимся обстоятельствам	a. Типовое соглашение (*) b. Примерное соглашение c. Конвенция ООН о привилегиях и иммунитетах
<input type="checkbox"/>	2. Выясните, есть ли необходимость в создании филиала или отделения на месте	a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН
<input type="checkbox"/>	3. Найдите служебное помещение , заключите договор аренды и обратитесь за его утверждением в Женеву	a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН b. Стандартный договор аренды (*) c. Примечание относительно выбора
<input type="checkbox"/>	4. Рассмотрите вопрос об использовании наклеек УВКБ ООН и флагов/флажков ООН, плакатов и других опознавательных материалов . В случае необходимости запросите дополнительные материалы в штаб-квартире	a. Флаговый код b. Перечень хранящихся в запасах опознавательных материалов
<input type="checkbox"/>	5. Рассмотрите потребности " базового лагеря " и вопрос о необходимости назначения его руководителя при обстоятельствах, когда это положение применимо	a. Руководитель базового лагеря
СВЯЗЬ И ТРАНСПОРТ		
<input type="checkbox"/>	6. Определите насущные потребности в средствах связи и установите эти средства: телефон, электронная почта, факс, телекс и/или радио и курьерская связь. Заполните анкету по средствам связи и направьте ее в штаб-квартиру для Секции телекоммуникаций	a. Информационный комплект по средствам связи, в том числе анкета по средствам связи b. Инвентарные бланки по телекоммуникациям (*) c. Инструкции по курьерской службе
<input type="checkbox"/>	7. Разработайте порядок использования электросвязи . Обеспечьте обучение персонала и ознакомьте его с этим порядком	a. Руководство SITOR/ПАКТОР b. Порядок осуществления радиотелефонной связи c. Инструкции для пользователей Кодан (*) d. Передаточное письмо для микротелефонной трубки e. Инструкции для пользователя микротелефонной трубки (*) f. Режим работы радиоузла (*) g. Порядок использования средств связи
<input type="checkbox"/>	8. Заведите журнал для регистрации междугородних телефонных звонков , обращая особое внимание на личные телефонные звонки	a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН b. FOM 01/93, в том числе форма телефонного журнала (*)
<input type="checkbox"/>	9. Подготовьте бланки для сообщений по телексу/факсу	a. Типовой формат (*)
<input type="checkbox"/>	10. Заведите журнал регистрации сообщений и хронологические досье	a. Хронологические бланки радиосообщений (*)
<input type="checkbox"/>	11. Создайте систему регулярных (челночных) перевозок почты и персонала между подразделением и филиалом (если необходимо)	a. Декларация челночных пассажирских перевозок (*)
<input type="checkbox"/>	12. Определите потребности в транспортных средствах для административного персонала : вездеходы, пикапы, легковые автомобили с кузовом "седан" и/или микроавтобусы	a. Выдержки из Справочника SFAS b. Выдержки из Каталога УМСС
<input type="checkbox"/>	13. Установите порядок пользования легковыми транспортными средствами : — полномочия сотрудников УВКБ ООН по управлению служебным транспортом — ведомости учета рейсов водителя — система отслеживания транспортного средства — ведомости техобслуживания — изготовьте шкафчик для ключей и обеспечьте их сохранность	a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН b. Форма ведомости учета рейсов водителя (*) c. Форма для отслеживания транспортного средства (*) d. Выдержки из Справочника МККК e. Разрешение на управление служебным транспортом (*)

	<ul style="list-style-type: none"> – определите оптимальный вариант техобслуживания транспортных средств – примите меры для беспошлинной закупки бензина – организуйте курсы подготовки водителей 	<ul style="list-style-type: none"> f. Форма для инвентаризации g. Контрольный перечень для осмотра транспортных средств h. Правила для водителей i. Транспортные средства, используемые УВКБ ООН j. Приходный ордер на топливо (*) k. Нормы пробега
ПЕРСОНАЛ, УСЛОВИЯ РАБОТЫ И БЕЗОПАСНОСТЬ		
<input type="checkbox"/>	14. Установите штатное расписание с органиграммой и должностными инструкциями. Направьте в канцелярию штаб-квартиры	<ul style="list-style-type: none"> a. Типовая структура отделения на месте b. Дополнительная примерная органиграмма c. Порядок учреждения и пересмотра должностей d. Ориентировочные должностные инструкции
<input type="checkbox"/>	15. Выявите источники привлечения местного персонала . Подготовьте упрощенный бланк заявления о приеме на работу для местного персонала. (P11 применяется только для лиц, которые рассматриваются как реальные кандидаты)	<ul style="list-style-type: none"> a. Упрощенная форма заявления о приеме на работу (*)
<input type="checkbox"/>	16. Наберите основных срочно требующихся местных сотрудников. Создайте комитет по привлечению местных сотрудников. После отбора оформите краткосрочный контракт и организуйте необходимое медицинское обследование	<ul style="list-style-type: none"> a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН и соответствующие бланки по подбору персонала b. Конспект собеседования и форма отчета (*) c. Вступительные испытания для набора местного персонала (*) d. Нормативные акты для некоммерческих организаций – выдержка из положений КНПР
<input type="checkbox"/>	17. Подберите врача ООН для проведения осмотров , если это необходимо, а отделение ПРООН отсутствует, и сообщите в Секцию административной поддержки персонала для получения утверждения Объединенной медицинской службы	
<input type="checkbox"/>	18. Заведите личные дела на всех сотрудников	
<input type="checkbox"/>	19. Введите систему регистрации отпусков	<ul style="list-style-type: none"> a. Инструкция Секретариата о продолжительности рабочего дня, присутствии на рабочем месте и отпусках b. Примерная форма регистрации отпусков
<input type="checkbox"/>	20. Установите часы работы, сверхурочные и суточные для местного персонала, работающего в стране, в соответствии с практикой ПРООН	<ul style="list-style-type: none"> a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН b. IOM 61/88 и IOM/120/88 об авансах в счет зарплаты c. Форма регистрации сверхурочных (*) d. IOM 76/89 о сверхурочных для местного персонала
<input type="checkbox"/>	21. Введите систему контроля за местными командировками	<ul style="list-style-type: none"> a. Форма регистрации командировок (*)
<input type="checkbox"/>	22. Направьте в Женеву сведения в произвольной форме по “Дополнению В” по вашему месту службы	<ul style="list-style-type: none"> a. Форма Дополнения В
<input type="checkbox"/>	23. Проверьте, соответствуют ли суточные условиям вашего места службы, и если нет, в случае отсутствия отделения ПРООН, заполните учетный лист по суточным и направьте в SASS	<ul style="list-style-type: none"> a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН b. Учетный лист суточных и руководящие принципы
<input type="checkbox"/>	24. В случае открытия нового места службы заполните анкету по классификации мест несения службы и направьте в штаб-квартиру	<ul style="list-style-type: none"> a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН b. Анкета по классификации мест несения службы
<input type="checkbox"/>	25. Пересмотрите обоснованность распределения должностей и, если сочтете его необоснованным, сообщите об этом в Департамент управления людскими ресурсами	<ul style="list-style-type: none"> a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН
<input type="checkbox"/>	26. Рассмотрите вопрос о том, на надлежащем ли уровне установлена зарплата местному персоналу, и, если найдете его несоответствующим, сообщите в Департамент управления людскими ресурсами	<ul style="list-style-type: none"> a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН b. Выдержка из Обзорного справочника Консультативного комитета по административным вопросам (вопросы общего обслуживания)

<input type="checkbox"/>	27. Организуйте выплату зарплаты и пособий международному персоналу	a. Форма заявки на распределение зарплаты и FOM/20/95 и Add.1
<input type="checkbox"/>	28. Договоритесь о скидках в местных гостиницах и сообщите об этом в штаб-квартиру. Обеспечьте гарантированное наличие номеров для командированного персонала	
<input type="checkbox"/>	29. Рассмотрите вопрос об обеспечении безопасности и соответствующий план эвакуации	a. Выдержки из UN Field Security Handbook (Руководства ООН по безопасности сотрудников на местах) b. IOM 47/92 об отчетности по безопасности на местах
<input type="checkbox"/>	30. Соберите личные данные по международному персоналу и поручите сотрудникам заполнить инвентарный перечень личных вещей, если это оправдано с точки зрения обеспечения безопасности	a. Форма учета личных данных b. Форма перечня личных вещей
<input type="checkbox"/>	31. Определите наилучший способ и порядок медицинской эвакуации персонала	a. Guidelines for Medevac Plan (Руководящие принципы медицинской эвакуации) b. IOM/104/94 и IOM/26/95 – Guidelines on Medevac
<input type="checkbox"/>	32. Установите периодичность и порядок осуществления поездок с целью инспекции условий жизни персонала через MARS/VARI/STAR	a. Выдержки из FOM/105/94 + addenda
<input type="checkbox"/>	33. Проанализируйте условия жизни и работы , сообщите о них в штаб-квартиру и запросите комплекты для работы на местах, дорожные комплекты и, по мере необходимости, условия для размещения персонала	a. Отчет о структуре условий жизни и работы (*) b. Пример документа о жилищных условиях при проведении чрезвычайной операции c. Выдержки из Каталога средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях (комплекты для работы на местах и дорожные комплекты, условия размещения персонала) d. FOM/70/95 о размещении, обеспечиваемом УВКБ ООН
<input type="checkbox"/>	34. Разработайте программы подготовки и обучения местного административного персонала для работы в отделении и приступите к их выполнению	a. Выдержки из пособия UNHCR Training Module (Учебная программа УВКБ ООН) b. Замечания по навыкам преподавания (*) c. Использование услуг переводчиков (*) d. FOM 102/88 по языковой подготовке
ФИНАНСЫ, ОБОРУДОВАНИЕ И СНАБЖЕНИЕ		
<input type="checkbox"/>	35. Изучите местные банки. Предложите кандидатуры лиц, которые имели бы право подписи, и укажите процентные ставки, а также направьте в штаб-квартиру запрос об открытии банковского счета . Предложите максимальный предел и запросите одобрение открытия счета на непредвиденные расходы	a. Выдержка из Руководства УВКБ ООН b. Анкета по открытию банковского счета
<input type="checkbox"/>	36. Установите порядок ведения счетов : расписки, учетные книги, досье, процедуры подписания и пр.	a. Выделение кодов счетов. Важнейшие указания относительно ведения учета содержатся в главе IX раздела 5 Руководства УВКБ ООН и в FOAS Manual (Руководстве по системе учета в отделениях на местах)
<input type="checkbox"/>	37. Запросите рекомендации по выделению средств в чрезвычайной ситуации, если они еще не получены, и заполните направляемую в штаб-квартиру заявку на административный бюджет по АСИБ	a. Копия Emergency Allotment Advice (Рекомендации по выделению средств в чрезвычайной ситуации) b. Выдержка из Operating Instructions of ABPS (Оперативных инструкций по АСИБ) c. FOM 120/94 Field Office Administrative Budget Procedures (Порядок составления административного бюджета отделений на местах)

<input type="checkbox"/>	38. Закупите имущество длительного пользования и составьте его опись, в частности мебель, транспортные средства и оборудование, а также решите, что именно должно быть отнесено к административным расходам по проекту (если таковые имеются)	а. Выдержка из Руководства УВКБ ООН
<input type="checkbox"/>	39. Проверьте запасы канцелярских товаров , рассортируйте бланки по папкам и закажите необходимые канцтовары и бланки из Женевы	а. Выдержка из Руководства УВКБ ООН
<input type="checkbox"/>	40. Изучите возможность изготовления бланков на месте . Если это возможно по разумной цене, запросите на это разрешение у штаб-квартиры. Приступите к изготовлению только после того, как стали известны адрес, номер телефона и пр. и их изменение маловероятно	а. Образцы бланков
<input type="checkbox"/>	41. Изучите оборудование для КПД и предложите улучшения/запросите дополнительное оборудование. В случае необходимости запросите консультанта ICSS для оценки оптимальных административных (и программных) потребностей	
РЕГИСТРАЦИЯ И ВЕДЕНИЕ ДОКУМЕНТАЦИИ		
<input type="checkbox"/>	42. Сообщите ВО или штаб-квартире, какие газеты и журналы следует направлять на регулярной основе. [Это является частью сметы местного отделения (АСИБ), но лучше это организовать отдельно]	а. Установленная норма
<input type="checkbox"/>	43. Заведите список досье , хронологические досье и систему регистрации документов	а. Принципы ведения документации (*) б. Стандартный список досье (*) с. Форма хронологической регистрации (*)
<input type="checkbox"/>	44. Организуйте систему раскладки документов , при которой лотки для входящих и исходящих документов располагались бы в месте, одинаково удобном для всех сотрудников. Рассмотрите вопрос об изготовлении ящика с ячейками на месте. Создайте систему циркуляции документов	а. Примерный порядок действий (*) б. Примерный бланк для отметок о циркуляции документа (*)

* Предоставляется на дискете вместе с Контрольным перечнем для администратора по чрезвычайным ситуациям.

Приложение 2. Рекомендуемая система регистрации документов в местных отделениях

1. При открытии нового отделения необходимо незамедлительно составить перечень досье. Это следует сделать таким образом, чтобы его можно было расширять и сокращать применительно к изменению условий. Необходимо добиться должного равновесия общего и частного.

2. Три вида досье следует неукоснительно снабжать ссылками или символами в стандартном формате, независимо от того, где они находятся – в штаб-квартире или на местах: личные дела по учету кадров (PER/IND), досье по индивидуальным делам (IC) и досье по проектам. Символ для последних всегда присваивается штаб-квартирой.

На личном деле по учету кадров указываются тип досье PER/IND, ФАМИЛИЯ и имя, например PER/IND СМИТ, Джейн Мэри.

На досье по индивидуальному делу указывается тип досье IC, ФАМИЛИЯ, имя, RUR (страна постоянного места жительства)/RUR (страна происхождения), например IC СМИТ, Джейн Мэри RUR/RUR.

На досье по проекту указываются год, источник финансирования, страна проведения операции, вид оказываемой помощи, номер проекта, например 98/EF/RUR/EM/140.

3. Ниже приводятся обозначения предметных досье, в которых может возникнуть потребность. Номер обозначает предмет, а не досье. Соответственно, досье может включать два или более номера досье.

В досье должна содержаться суть.

Не нарушайте последовательность, в которой хранятся документы, поскольку это осложнит последующее ознакомление с досье.

4. При хранении документов на бумаге или в электронной форме следует учитывать соображения безопасности. Те досье, которые подлежат уничтожению в случае эвакуации, должны быть помечены заранее. К ним следует отнести досье по индивидуальным делам и личные дела по учету кадров.

Рекомендуемый список досье

1. Общие вопросы и внешние сношения

- 100 Структура/мандат УВКБ ООН и общие сведения
- 101 Исполнительный комитет
- 102 ИОМ/ФОМ
- 110 Отношения с принимающим правительством
- 111 Отношения с местными консульствами
- 112 Межведомственные совещания
- 113 НПО (общие сведения и список в алфавитном порядке)
- 114 Учреждения ООН (общие сведения и список в алфавитном порядке)
- 115 Межправительственные организации (общие сведения и список в алфавитном порядке)
- 120 Отчеты с мест
- 121 Ситуационные отчеты (СО)
- 122 Общие сведения о лагерях беженцев
- 130 Командировки в отделения (от УВКБ ООН и в алфавитном порядке)
- 131 Командировки сотрудников отделения (в алфавитном порядке)
- 132 Лица, посетившие отделение (не от УВКБ ООН, в хронологическом порядке)
- 133 Меры по информированию общественности и отношения со средствами массовой информации
- 134 Пресс-релизы и вырезки из прессы

- 135 Конференции и специальные мероприятия
- 140 Подготовка кадров/семинары/практикумы
- 150 Привлечение финансирования/взносы

2. Защита

- 200 Общая защита – УВКБ ООН
- 201 Права человека/страна происхождения (RUR – в алфавитном порядке)
- 210 Защита (принимающая страна)
- 211 Задержание
- 212 Определение статуса
- 213 Розыск
- 214 Воссоединение семей
- 215 Физическая безопасность беженцев
- 216 Регистрация

3. Операции и помощь

- 300 Общие сведения об операциях на местах
- 301 Операции на местах (по участкам/лагерям)
- 310 Общие сведения о программе (УВКБ ООН), в том числе FOBS (Field Office Budgeting System) – СБОМ (Система составления бюджета для отделений на местах)
- 311 Общие сведения о программе помощи (принимающая страна)
- 312 Управление чрезвычайной ситуацией
- 313 Техническое содействие
- 314 Закупки
- 320 Продовольствие/питание

- 321 Здравоохранение
 - 322 Водоснабжение и санитария
 - 323 Планировка территории лагеря и жилье
 - 324 Поставки непродовольственных товаров и обеспечение бытовых нужд
 - 325 Материально-техническое снабжение (закупки, транспорт, хранение)
 - 326 Службы на уровне общины, консультации, развитие общины
 - 327 Образование
 - 328 Производственная деятельность и получение доходов
 - 329 Управление лагерем
 - 330 Репатриация
 - 331 Расселение на месте
 - 332 Переселение
- 4. Административное управление и финансы**
- 400 Административная политика
 - 401 Административные инструкции
 - 410 Служебные помещения
 - 411 Безопасность служебных помещений и персонала
 - 412 Управление имуществом
 - 413 Имущество краткосрочного пользования и товарно-материальные запасы
 - 414 Коммунальные удобства
 - 415 Ведение документации
 - 416 Средства связи
 - 417 Транспорт и транспортные средства
 - 420 Правила и положения для персонала
 - 421 Комплектование персонала отделения
 - 422 Заявление о приеме на работу/найме
 - 423 Зарботная плата/пособия/жилищные условия
 - 424 Налогообложение/льготы/привилегии и иммунитеты
 - 425 Отпуска и выходные
 - 426 Планы командировок и отпусков
 - 430 Порядок финансовой отчетности
 - 431 Обменные курсы
 - 432 Нормы суточных
 - 433 Документ по административному бюджету и обязательствам

21

СВЯЗЬ



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1	320
Управление связью	2—8	320
Телекоммуникации	9—12	320—321
Инфраструктура телекоммуникаций		
Виды телекоммуникаций		
Телекоммуникационная сеть УВКБ ООН	13—27	321—323
Подготовка на месте		
Размещение средств связи		
Радиооборудование		
Радиопозывные		
Телекоммуникационная связь между отделениями на местах и штаб-квартирой		
Секция телекоммуникаций — часы работы		
Основные справочные материалы		323
Приложения		
Приложение 1. Обычно используемое оборудование и терминология связи		324
Приложение 2. Идентификация сообщений		325

Введение

1. В чрезвычайной ситуации абсолютно необходима надежная связь. Обеспечение ее эффективности требует надлежащего оборудования, инфраструктуры и умелого управления.

Управление связью

2. При наличии современных средств связи даже с самыми отдаленными уголками большое значение приобретает умелое управление связью. Структура и поток сообщений должны соответствовать структуре управления операцией, а сообщения направляться по надлежащим образом организованным каналам.

На каждом уровне полученные сообщения и информацию следует проанализировать и объединить в сводку и только после этого передать на следующий уровень.

Только что полученную необработанную информацию, как правило, не следует передавать одновременно на несколько уровней структуры управления путем многократного повторения сообщений в дополнение к ее направлению лицу, ответственному за принятие мер. Распространение информации следует ограничить теми, кто нуждается в ней, чтобы выполнять свои функции, и поток сообщений следует, как правило, ограничивать передачей самого необходимого.

3. Отправители сообщений должны всегда задавать себе вопрос: какова цель сообщения, кто его получит и насколько содержащаяся в нем информация достаточна и соответствует этой цели.

4. В чрезвычайных ситуациях иногда проявляется тенденция обмениваться неполной информацией. Если информация не достаточна с точки зрения цели сообщения, а дело не терпит отлагательства, то признание нехватки информации может сэкономить время и помочь избежать неприятностей. Например, “принимаем меры для получения дополнительной информации, однако пока просим отреагировать на следующее...”

5. Следует продумать вопрос о том, каково самое подходящее средство передачи сообщения с точки зрения затрат, срочности и объема. Например, если сообщение может быть передано по электронной почте (e-mail), старайтесь не использовать для этого телефонную или факсимильную связь. Точно так же, если нет срочной необходимости, большой объем данных следует направлять дипломатической или обычной почтой, а не электронной.

6. В управлении передачей сообщений может пригодиться использование или введение стандартных бланков, поскольку они могут выступать в качестве контрольных перечней сведений, обычно передаваемых в данной форме сообщений (на-

глядным примером являются ситуационные отчеты — см. приложение к главе 8 о механизмах осуществления).

7. Необходимо использовать эффективную систему ссылок, которая является одним из важных факторов обеспечения четкости обмена сообщениями.

По каждой отдельной четко обозначенной теме — отдельное сообщение.

Применение системы порядковой нумерации и/или ссылок окажет большую помощь при поиске предыдущих сообщений. Она также, в случае необходимости, будет служить средством систематического отслеживания мероприятий и содействовать поддержанию упорядоченной и организованной связи. Дополнительная информация о системе регистрации сообщений содержится в главе 20, посвященной административным вопросам. В приложении 1 описана принятая в УВКБ ООН официальная система идентификации сообщений, которой пользуется Секция телекоммуникаций.

8. Удовлетворение срочных первоначальных потребностей в связи можно обеспечить за счет использования телефона, электронной почты и факсимильной связи. Однако, как только это станет возможным, следует создать службы регулярной дипломатической, курьерской и почтовой связи. В главе 20, касающейся административных вопросов, приводится контрольный перечень потребностей в связи, которые должны быть учтены при создании местного отделения. Кроме того, общие указания, формы и информацию относительно установления различных видов связи содержит Контрольный перечень для администратора по чрезвычайным ситуациям.

Телекоммуникации

9. Эффективная работа телекоммуникаций требует специально подготовленного персонала и оборудования. При определении потребностей в телекоммуникациях следует как можно раньше обратиться к региональному руководителю по связи и в Секцию телекоммуникаций штаб-квартиры. Они помогут определить сотрудников УВКБ ООН, опытных специалистов в области телекоммуникаций, которые могут принять участие в осуществлении операции. К работе в условиях чрезвычайной ситуации могут быть привлечены специалисты по телекоммуникациям из резервов УВКБ ООН. В случае необходимости их можно использовать в дополнение к специалистам по телекоммуникациям УВКБ ООН.

Инфраструктура телекоммуникаций

10. Действующая в стране инфраструктура телекоммуникаций может не обеспечить потребности УВКБ ООН, то есть или быть недостаточной, или нарушенной. Кроме того, в некоторых ситуациях

по соображениям безопасности работа телекоммуникационных средств может быть остановлена или резко сокращена (в таком случае сотовой телефонной связи тоже не будет).

11. УВКБ ООН имеет резерв телекоммуникационного оборудования для быстрого развертывания в чрезвычайных ситуациях (см. дополнение 1, Каталог средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях). Это оборудование обеспечивает персонал реагирования в чрезвычайных ситуациях линиями прямой связи даже с самыми отдаленными пунктами.

Виды телекоммуникаций

12. Ниже указаны основные средства электро-связи, которыми в настоящее время располагает УВКБ ООН.

i. **Телефон.** Телефоны могут быть подсоединены к стандартным наземным линиям или сотовым сетям для связи внутри страны, а также к международным и спутниковым каналам (МТ, ИНМАРСАТ, см. приложение 1) — для связи с другими странами.

ii. **Факс.** Факсимильная связь (факс) работает через стандартные телефонные линии или спутниковые каналы (МТ, ИНМАРСАТ). Факсимильная связь имеется в большинстве стран, но она стоит дороже и осуществлять ее сложнее, чем связь по электронной почте.

iii. **Электронная почта.** Электронная почта также работает через стандартные телефонные линии или спутниковые каналы. В начальной стадии операции электронная почта может функционировать через подвижные спутниковые терминалы или местные телефонные линии, если таковые имеются, а впоследствии можно воспользоваться сетью СИТА или спутниковой системой МДПКТ (см. приложение 1), если есть подходящий пункт связи.

iv. **Радио.** Радио может применяться для речевой связи и передачи письменных сообщений (включая электронную почту и электронные данные). Установка связи должна производиться квалифицированными специалистами. В чрезвычайных ситуациях почти всегда возникает необходимость в установке радиосетей для обеспечения связи между отделениями УВКБ ООН и между УВКБ ООН и другими организациями. Радиосеть также является аварийным резервом для связи с УВКБ ООН в случае нарушения наземных линий связи. Мобильные радиотелефоны (ручные или установленные на транспортных средствах) позволяют находящимся поблизости сотрудникам поддерживать связь друг с другом и с отделением.

v. **МТ** (или микротерминал, что является не совсем точным названием, поскольку минимальный диаметр тарелки составляет от 1,8 до 2,4 м). МТ применяется для телефонной и фак-

симильной связи, передачи электронных данных и электронной почты. Установка МТ — технически сложное дело, и она должна быть выполнена квалифицированными специалистами.

vi. **Телекс.** Хотя телекс применяется все реже, он, тем не менее, остается одним из вариантов связи, если доступен.

Телекоммуникационная сеть УВКБ ООН

Подготовка на месте

13. Необходимость в создании телекоммуникационной сети УВКБ ООН следует обсудить на самом высоком доступном уровне в соответствующем министерстве, занимающемся связанными с деятельностью УВКБ ООН вопросами (например, в министерстве внутренних дел). Необходимо проконсультироваться с компетентными техническими ведомствами (например, с министерством связи или почтовой и телекоммуникационной службой). Отметим, что раздел IX Конвенции о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций предусматривает, что ООН должна пользоваться для своих служебных сообщений не менее благоприятным режимом, чем тот, который предоставлен дипломатическим миссиям в данной стране.

14. Свяжитесь с Секцией телекоммуникаций в штаб-квартире или региональным руководителем по связи, как только возникнет необходимость в создании телекоммуникационной сети. Укажите предлагаемое количество и местонахождение отделений и расстояния между ними, с тем чтобы вам могли порекомендовать необходимые виды оборудования.

15. Необходимо получить разрешение на эксплуатацию радиостанции и использование частот; в большинстве стран существует стандартная официальная форма для подачи заявки. В случае ВЧ или СВЧ проверьте в ПРООН или других учреждениях ООН, нет ли у них разрешения на использование каких-либо частот. Секция телекоммуникаций или региональный руководитель по связи может дать совет по поводу заполнения правилительственного бланка заявки.

16. Необходимо также получить разрешение на эксплуатацию установок спутниковой связи. Компетентные органы потребуют от вас конкретную информацию относительно рабочих частот и эксплуатационных характеристик оборудования. Эту информацию также можно получить у регионального руководителя по связи или в Секции телекоммуникаций штаб-квартиры.

Размещение средств связи

17. При выборе помещения для местного отделения (см. главу 20 об административных вопро-

сах) следует учитывать физические потребности для размещения телекоммуникационного оборудования. Например, радиоантенна потребует места или на крыше здания, или на открытом пространстве на уровне земли. Рядом с антенной необходимо помещение для рабочего оборудования. Отметим, что для достижения оптимальных результатов кабелей, соединяющий радиооборудование с антенной, должен быть как можно более коротким, если возможно, не длиннее 50 м.

18. В частности, для оборудования системы МТ необходимо отсутствие на местности помех до горизонта в сторону экватора (то есть до южного горизонта в Северном полушарии и до северного горизонта в Южном полушарии). Угол возвышения тарелки МТ над горизонтом зависит от широты, на которой расположено здание, самый высокий угол будет на экваторе. Если оборудование МТ установлено на здании (например, на плоской крыше), здание должно быть достаточно прочным, чтобы выдерживать его вес. Если оно устанавливается на уровне первого этажа, вокруг него должно быть достаточно места для обеспечения зоны безопасности (в радиусе 4 м), чтобы избежать возможного приближения кого-либо к передающей антенне.

Радиооборудование

19. Существуют два вида радиооборудования, которым обычно пользуется УВКБ ООН на местах для речевой связи и передачи данных во время проведения операций: ВЧ и СВЧ радио.

20. Как правило, ВЧ применяется для связи на более дальние расстояния, чем СВЧ. Расстояние, на котором действует СВЧ, можно значительно увеличить с помощью установки ретрансляторов. Поэтому ВЧ и СВЧ радиооборудование устанавливается в служебных помещениях или транспортных средствах, где целесообразнее, в зависимости от удаленности от базы мест, куда предполагается направлять транспортное средство.

Радиопозывные

21. Каждая радиоустановка имеет свой собственный уникальный позывной. Оборудование в отделении называется "базовой станцией", а установки на транспортных средствах — "подвижными станциями". Полезно ввести формальные условные обозначения для позывных в соответствии с определенной логикой. Например, одна буква может означать страну проведения операции, другая — местность, а третья — соответствующее ведомство. Остальные буквы и цифры могут быть добавлены для большей ясности, особенно если в сети много пользователей. (Буква, означающая страну, обычно опускается, если не проводятся трансграничные операции.)

22. Например, установка в отделении УВКБ ООН (UNHCR) в Руритании, Таунвилл (Ruritania, Townville), будет обозначаться как (R) T H Base, а

сокращенно — T H Base. Установка на транспортном средстве того же отделения будет обозначаться как (R) T H Mobile 1 (T H Mobile 2 и т. д.).

23. Фонетический алфавит (см. справочные таблицы, дополнение 2) используется с тем, чтобы позывные могли быть легко поняты по радио; так, в вышеприведенном примере получится **Romeo Tango Hotel Base** (сокращенно Tango Hotel Base) или **Romeo Tango Hotel Mobile 1**.

24. Позывные для отдельных лиц, пользующихся радиотелефоном, обычно составляются по той же схеме, например (для отделения УВКБ ООН в Таунвилле, Руритания):

T H 1	("Tango Hotel 1") Представитель
T H 11	Заместитель представителя
T H 12	Другие сотрудники представительства
T H 2	Старший административный сотрудник
T H 21	Помощник администратора
T H 22	Другой административный сотрудник
T H 3	Старший сотрудник по материально-техническому обеспечению
T H 31	Помощник по материально-техническому обеспечению
T H 32	Другой сотрудник по материально-техническому обеспечению

25. Фонетический алфавит приводится в справочных таблицах, дополнение 2. Дополнительная информация и другие правила содержатся в *Положениях УВКБ ООН о радиосвязи (UNHCR Procedure for Radio Communication)* (карманный справочник).

Телекоммуникационная связь между отделениями на местах и штаб-квартирой

26. Электронная почта позволяет сотрудникам на местах связаться непосредственно с работниками штаб-квартиры и отделениями на местах, в которых имеется локальная сеть (ЛС) электронной почты. Однако сообщения по электронной почте, направленные непосредственно на электронные адреса конкретных сотрудников, могут оказаться непрочитанными, а значит, меры по ним не могут быть приняты немедленно, если этот сотрудник почему-либо отсутствовал. Поэтому лучше направлять сообщения, по которым должны быть приняты немедленные меры, на общий адрес электронной почты; это адреса с обозначениями HQxxpp, где xx — буквы, указывающие на организационную единицу, а pp — цифры, обозначающие подразделение; например, HQAF04 является общим электронным адресом сектора 4 Бюро Африки. Срочные сообщения могут быть продублированы в Сектор телекоммуникационной службы в штаб-квартире, который передаст его соответствующему сотруднику Сектора или дежурному, в зависимости от ситуации.

Секция телекоммуникаций — часы работы

27. Секция телекоммуникаций в штаб-квартире работает в следующие часы по местному женевскому времени:

07.00 — 21.00 — с понедельника по пятницу

08.00 — 17.00 — в выходные и праздники

Телефон: 41 22 739 8777

Электронная почта: HQTU50

почта:

Швейцарское время на один час опережает среднее время по Гринвичу зимой и на два часа — летом. Если в чрезвычайной ситуации возникнет необходимость, можно договориться о продлении часов работы.

Основные справочные материалы

Checklist for the Emergency Administrator, UNHCR, Geneva, 1998.

UNHCR Procedure for Radio Communication, UNHCR, Geneva.

Приложение 1. Обычно используемое оборудование и терминология связи

Принятое название или акроним	Полное название	Описание и применение
Кодан	Название изготовителя	Высокочастотная радиосистема речевой связи, обычно используемая в транспортных средствах
МДПКТ	Многостанционный доступ с предоставлением каналов по требованию	Спутниковая (МТ) система, которая обеспечивает многоканальную связь по телефону, факсу и передачу данных через спутник
ЦСП (DTS)	Цифровая система передачи (патентованное название)	Заменившая ПАКТОР система, которая позволяет передавать сообщения электронной почты по радио
ВЧ	Высокая частота	Диапазон частот радиоволн, применяемый для радиосвязи на дальние расстояния
ИНМАРСАТ	Международная организация подвижной спутниковой связи (первоначально называлась Международная организация морской спутниковой связи)	Телефонная система, обеспечивающая глобальную телефонную, факсимильную связь и передачу данных через спутник
ПАКТОР	Пакетированный телекс по радио	Система, с помощью которой можно направить напечатанные сообщения по радио
САТКОМ (SATCOM)	Спутниковая связь	Общий термин для любой системы спутниковой связи
САТКОМ А, В, С, М, Mini-M	Обозначает конкретно терминалы ИНМАРСАТ, используемые УВКБ ООН	Телефонная система, применяемая для речевой, факсимильной связи и передачи данных. Оборудование имеет разную величину — от размера чемоданчика до небольшого дорожного ПК и разные возможности — от простого телекса до видеоконференции
СИТА (SITA)	Международное общество авиационной электросвязи	Организация, которая обеспечивает глобальную коммуникационную сеть для заказов авиабилетов. Она может также предоставить коммуникационную сеть для иных клиентов (например, УВКБ ООН)
УВЧ	Ультравысокая частота (выше, чем СВЧ)	Диапазон частот радиоволн, используемый для радиосвязи на короткие расстояния
МТ (VSAT)	Микротерминал	Спутниковая система, которая обеспечивает многостанционную связь по телефону и факсу и передачу данных через геостационарный спутник
СВЧ	Сверхвысокая частота	Радиоволны, используемые для радиосвязи на короткие расстояния (например, с помощью мобильных телефонов или портативных раций)
Ретранслятор СВЧ	Ретранслятор сверхвысоких частот	Оборудование, применяемое для увеличения радиуса радиосвязи СВЧ на коротких расстояниях до 20–80 км, в зависимости от условий местности

Приложение 2. Идентификация сообщений

Ниже приводятся инструкции для операторов телекоммуникационной связи, которые должны вести официальный журнал всех полученных и переданных сообщений (в том числе по электронной почте, факсу и через ПАКТОР). Основные правила сводятся к тому, чтобы в каждом случае в отметке категории сообщения было указано УВКБ (HCR), и независимо от вида и средства связи каждое сообщение должно иметь один уникальный номер этой передачи для каждого адресата.

Идентификатор сообщения состоит из следующих элементов:

- сообщение из штаб-квартиры в отделение на месте: HCR/**aaaaa**/9999;
- сообщение из отделения на месте в штаб-квартиру: **aaaaa**/HCR/9999,
где **aaaaa** является официальным кодом местонахождения УВКБ ООН (рабочей станции) соответствующего отделения на месте, а 9999 обозначает порядковый номер из четырех цифр начиная с 0001 1 января каждого года;
- между отделениями на местах: **aaaaa**/**bbbbb**/HCR/9999,
где **aaaaa** — код местонахождения из пяти букв для направляющего отделения на месте, **bbbbb** — код местонахождения из пяти букв для адресата, а **9999** — порядковый номер из четырех цифр начиная с 0001 1 января каждого года;
- адресату, не относящемуся к УВКБ ООН: **aaaaa**/**MSC**/HCR/9999.

Ниже указаны две категории порядковых номеров из четырех цифр, которые можно применять.

Категория А используется для сообщений между штаб-квартирой и отделениями на местах и между отделениями на местах при значительном обмене сообщениями. Применяемый номер является следующим по порядку в серии сообщений в данном году между отправителем и адресатом.

Категория В применяется в отношении адресатов УВКБ ООН, которые не попадают в категорию А, и в отношении адресатов, не относящихся к УВКБ ООН. Если таких сообщений много, можно использовать две серии: УВКБ ООН и не относящиеся к УВКБ ООН. Все серии или последовательности вновь начинаются с 0001 1 января каждого года.

Примеры

Сообщения категории А:

HCR/ANGLU/0123 означает 123-е сообщение из штаб-квартиры в Луанду, Ангола, в данном году.
ANGLU/HCR/0210 означает 210-е сообщение из Луанды, Ангола, в штаб-квартиру в данном году.
ANGLU/RSAPR/HCR/0097 означает 97-е сообщение из Луанды в Преторию, Южная Африка, в данном году (при этом Луанда и Претория используют порядковую нумерацию).

Сообщения категории В:

ANGLU/SENDA/HCR/**0024** означает сообщение из Луанды в Дакар, Сенегал, которое является 24-м сообщением категории В в данном году из ANGLU (при этом Луанда и Дакар не используют порядковую нумерацию).

Если адресатов несколько, для каждого должна применяться отдельная идентификация сообщения. Если сообщение направляется нескольким адресатам только для сведения, это должно быть указано в скобках после соответствующего обозначения сообщения. Например, сообщения из Луанды в штаб-квартиру с целью принятия каких-либо мер дублируются в Дакар для сведения и обозначаются следующим образом:

ANGLU/HCR/0124
ANGLU/SENDA/HCR/0024
(SENDA for info)

Чтобы система работала эффективно, любой пропущенный порядковый номер в **категории А** должен как можно быстрее быть сообщен другому адресату категории А, а последний номер года (или серии) должен быть сообщен каждому адресату категории А. Если номер категории А по ошибке сдублирован, исправьте это, присвоив следующий порядковый номер, и сообщите его адресату в служебном (SVC) сообщении. Обратите внимание на то, что само сообщение SVC должно иметь номер. Во избежание путаницы укажите дату или предмет сообщения.

22

Преодоление стресса



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1—4	328
Определение симптомов стресса	5—15	328—329
Кумулятивный стресс		
Травматический стресс		
Методы преодоления стресса	16—24	329—331
Предупреждение и ослабление вредного воздействия стресса		
Действия в случае критических инцидентов (травматический стресс)		
Основные справочные материалы		331

Введение

1. Стресс — нормальный фактор человеческой жизни, который может носить как защитный, так и разрушительный характер. К сожалению, понятие “стресс” слишком часто рассматривается в негативном контексте, хотя на самом деле он помогает человеку приспособиться к переменам. Защитный стресс — это естественная реакция: сталкиваясь с угрозой, организм всегда реагирует на нее, используя одни и те же общие адаптивные механизмы. Физические симптомы, которые проявляются в момент стресса, состоят в том, что человек либо “бежит” от опасности, либо начинает “бороться” с ней. Подобная реакция является одним из основных механизмов жизни, поскольку при этом мобилизуются физические и психические защитные силы организма; она концентрирует внимание и мобилизует энергию и ресурсы, необходимые для принятия соответствующих мер. Таким образом, стресс позволяет людям сохранять способность действовать даже в меняющихся обстоятельствах или в экстремальных ситуациях. Стрессовые реакции зависят от личностных качеств человека, его профессионального опыта, а также физического и эмоционального состояния.

В чрезвычайных обстоятельствах реакция на стресс — нормальное явление.

2. Однако, когда обстоятельств, вызывающих стресс, чересчур много, они очень интенсивны или сохраняются в течение длительного времени, стресс может оказывать негативное воздействие на личность человека, его здоровье и дееспособность.

3. Стресс отнимает очень много энергии. Пребывание в стрессовой ситуации приводит к физическому и психическому истощению. Однако, выйдя из нее и получив время для отдыха, люди, как правило, восстанавливают привычное для себя равновесие.

4.

Понимание нормальных реакций на стрессовые ситуации, знание того, как при этом следует себя вести, и способность сразу же уделять внимание возникающим симптомам могут ускорить восстановление и предупредить появление долговременных проблем.

Определение симптомов стресса

5. Лица, работающие в чрезвычайных ситуациях, подвергаются стрессу разного рода, поэтому необходимо установить его “оптимальный” уровень. Слишком слабый стресс становится причиной скуки, равнодушия и усталости, а чрезмерно сильный вызывает чувство физической и психической перегрузки. Есть два вида негативного стресса — кумулятивный и травматический.

Кумулятивный стресс

6. Кумулятивный (или хронический) стресс медленно накапливается под воздействием таких факторов, как масштабность и многообразие предъявляемых требований, переработка, ежедневные огорчения, трудности жизни и работы в условиях чрезвычайных ситуаций. Такие стрессовые реакции развиваются медленно и незаметно для самого человека, однако их симптомы редко ускользают от внимания работающих рядом коллег. Выйдя из стрессовой ситуации и получив возможность отдохнуть и расслабиться, человек, как правило, быстро восстанавливается и замечает, что после стрессового состояния он стал иначе реагировать на обстоятельства.

Лица, работающие в чрезвычайных ситуациях, которые подвергаются сильному стрессу, не могут объективно судить о своей способности справляться с проблемами.

В чрезвычайных ситуациях руководители групп должны обращать пристальное внимание на реакцию своих подчиненных.

7. Симптомы стресса могут носить как физический, так и психологический характер. Возможны перемены в поведении на бытовом уровне — изменения в характере питания и приема пищи, снижение уровня личной гигиены, малообщительность, замкнутость. Симптомы кумулятивного стресса могут проявляться во всех аспектах жизни. Приводимый ниже неполный перечень дает представление о наиболее характерных из них.

Физические симптомы:

- i. Желудочно-кишечные
Сухость во рту, усиленное сердцебиение, тошнота, рвота, ощущение вздутия живота, изжога, боли в области желудка, изменение аппетита, диарея, запоры.
- ii. Сердечно-сосудистые
Повышенное кровяное давление, учащенный пульс, “то холодно, то жарко”, холодные кисти рук и ступни ног, потливость.
- iii. Респираторные проблемы
Одышка, затрудненное дыхание, ощущение нехватки воздуха.
- iv. Опорно-двигательные
Судороги, боли в спине, дрожь, нервный тик, гримасничанье.
- v. Неврологические
Головная боль.

Психологические симптомы:

- i. Эмоциональные
Чувство тревоги, мучительные переживания.
- ii. Поведенческие
Расстройство сна, злоупотребление курением, алкоголем или наркотическими средствами, изменения в сексуальной сфере.

iii. Интеллектуальные

Затрудненность концентрации внимания, ухудшение памяти, трудности с аргументированием и формулированием своих мыслей.

8. Наличие одновременно нескольких из этих симптомов может означать, что способность человека справляться с ситуацией снижается и это отрицательно сказывается на его работе. Однако признаки и интенсивность стресса, наблюдаемые у человека в той или иной конкретной ситуации, бывают разными в зависимости от уровня стрессовой нагрузки, опыта пережитых ранее эмоциональных состояний и индивидуальных особенностей.

9.

Если не принять безотлагательных мер в связи с регулярно повторяющимися причинами и вызванными ими симптомами кумулятивного стресса, то они в конечном счете приведут к физическому и нервно-психическому истощению. В таком случае требуются отдых и консультация врача.

Травматический стресс

10. Травматический стресс вызывается неожиданными и оказывающими сильное эмоциональное воздействие событиями (условно именуемыми “критическими инцидентами”), с которыми человек не в силах справиться. Такие инциденты могут возникнуть при крупной катастрофе или чрезвычайной ситуации, например в случае ранения или смерти коллеги, захвата заложников, гибели детей, опасности для жизни, когда человек становится свидетелем акта насилия, которому не в силах помешать, или очевидцем — и даже невольным участником — какого-то трагического события, которое широко освещается в средствах массовой информации (особенно если это освещение неточно).

11.

У сотрудников возможна острая реакция непосредственно во время критического инцидента или замедленная стрессовая реакция через несколько минут, часов или дней после события. Реакция может наступить и через несколько месяцев или даже лет, но это менее типичный случай.

12. Реакции на критический инцидент могут напоминать реакции при кумулятивном стрессе, однако они носят более обостренный характер, например рвота вместо тошноты. Справиться с тяжелой ситуацией помогают следующие механизмы сохранения психического здоровья: появление эмоциональной невосприимчивости, потеря чувства времени, ощущение, будто перед мысленным взором пронеслась вся жизнь, сильно суженное поле зрения и концентрация внимания (“туннельное” видение), гипертвуждение и обостренность восприятия. Эту первоначальную реакцию может сразу после инцидента сменить другая, для

которой характерны следующие признаки: гиперактивность, преувеличенная веселость, дух противоречия — склонность к спорам, замкнутость, страх, тревога, печаль, горестные переживания, ухудшение памяти, слабая концентрация внимания, замедленность мышления и притупленность восприятия в дополнение к упомянутым выше физическим симптомам.

13.

Необходимо подчеркнуть, что эти симптомы являются признаками нормальной реакции на аномальные события и в большинстве случаев они проходят.

14. Однако иногда в результате критического инцидента может развиваться серьезное состояние, именуемое посттравматическим стрессовым расстройством (ПТСР). Риск ПТСР может быть значительно снижен путем соответствующей предварительной подготовки, оказания помощи на месте и снижения нервного напряжения в ходе аналитического разбора или обсуждения происшедших событий.

15. Диагноз ПТСР ставится психиатром или психологом по наличию различных симптомов, в том числе:

- i. навязчивые отрывочные воспоминания (ретроспекция);
- ii. ночные кошмары и расстройство сна;
- iii. переживание события вновь и вновь;
- iv. отчужденность;
- v. избегание лиц или ситуаций, которые могут вызвать неприятные воспоминания;
- vi. гиперактивность;
- vii. беспокойство, депрессия, горе, гнев;
- viii. мысли о самоубийстве;
- ix. реакции, которые с течением времени обостряются;
- x. заметное изменение личности;
- xi. замкнутость;
- xii. непрерывное “пережевывание” события;
- xiii. постоянное ожидание нового несчастья;
- xiv. хроническая бессонница;
- xv. полное отсутствие реакций;
- xvi. появление разного рода фобий;
- xvii. реакции, которые не прекращаются в течение 3–4 недель.

Методы преодоления стресса

Предупреждение и ослабление вредного воздействия стресса

16.

Важно осознать и признать, что невозможно заботиться о других, если вы не заботитесь о себе.

17. Хорошая физическая и психологическая подготовка является важным средством уменьшения вероятности вредного воздействия стресса. Эта подготовка включает не только осознание природы стресса и умение преодолевать его, но и благоприятное приучение себя к условиям жизни, характеру работы, к возможным проблемам, а также изучение местного языка и культуры. Важно быть физически и психологически подготовленным к работе в конкретной ситуации.

18. Чтобы избежать стрессовой перегрузки в чрезвычайных ситуациях, прежде всего необходимо знать пределы своих возможностей. Кроме того, следует предпринять ряд практических шагов:

- i. высыпаться;
- ii. регулярно питаться;
- iii. контролировать потребление алкоголя, сигарет и лекарств;
- iv. находить время для отдыха и релаксации;
- v. делать физическую зарядку. Она снимает напряжение, помогает поддерживать сопротивляемость организма и хорошее здоровье (можно выполнять любые упражнения не менее 20 минут в день). Полезны также дыхательная гимнастика и упражнения с расслаблением мышц;
- vi. давать стрессу выход: надо не копить эмоции в себе, а выражать их вслух; для этого следует найти коллегу, с которым можно открыто обсуждать волнующие вас вопросы;
- vii. вести дневник; возможно, это не столь эффективно, как разговоры, но может помочь.

Давать выход своим эмоциям — эффективный и проверенный способ ослабления стресса.

19. К другим способам преодоления стресса относятся:

- i. *Внутренний самонастрой.* Когда человек выполняет трудную работу в условиях, угрожающих его физическому и психическому здоровью, внутренний диалог, если он носит резко негативный или самокритичный характер, может усилить стресс. Чтобы настроиться на выполнение поставленной задачи, следует избегать бесполезных мыслей и диалогов с собой типа: “Я не подхожу для такой работы. У меня ничего не получается”. Наоборот, нужно говорить себе то, что подбадривает и помогает, например: “Да, сейчас мне очень не хочется иметь дело с этим раздраженным типом, но ведь мне уже приходилось это делать, так почему бы не попробовать еще раз? Ничего, справлюсь”.
- ii. *Поддержка коллег.* Можно использовать систему приятельских отношений, заранее договорившись с коллегами о том, чтобы следить за реакциями друг друга для выявления признаков чрезмерного стресса и усталости.

iii. *Сила личного примера.* Руководители, в частности, призваны играть особенно важную роль, подавая пример того, как надо справляться со стрессом. Они должны нормально питаться, полноценно отдыхать и находить время отвлечься от работы. Хорошим примером для своих сотрудников служит такой руководитель, который говорит коллеге: “Напомни мне поесть и гони отсюда, как только заметишь у меня признаки переутомления. Когда я устал, от меня мало толку”.

iv. *Разрешение не прийти на работу.* В кризисной ситуации многим сотрудникам нужно давать личное время, чтобы заняться своими делами. Люди лучше работают в трудных ситуациях, когда чувствуют, что о них заботятся другие. Руководители коллектива должны иногда специально разрешать и себе, и сотрудникам, например, полдня не работать. Полезно для облегчения стресса и потребление в разумных пределах шоколадных батончиков “Марс” и т. п.

Действия в случае критических инцидентов (травматический стресс)

20. После кризиса укрепить здоровье сотрудников помогает снятие стресса путем аналитического разбора и обсуждения ситуации. Человеку или группе людей, пережившим критический инцидент, следует обсудить его, акцентируя внимание на фактах и на собственной реакции на них. Обсуждения должны проводиться в нейтральной обстановке и ни в коем случае не на месте происшествия. Их должен проводить подготовленный специалист. Нижеследующая информация дается в качестве примера и недостаточно подробно, поэтому даже с ее помощью провести разбор, позволяющий снять стресс, сможет лишь специалист.

Аналитический разбор

21. Аналитический разбор критического инцидента представляет собой процесс, в ходе которого его участникам предлагается сразу же после события описать происшедшее и свои реакции на него с целью ослабления стресса. Такой разбор обязательно проводится не позже чем через несколько часов после инцидента. По продолжительности он короче обсуждения и состоит из трех этапов:

- i. Знакомство
Представление каждого из присутствующих, изложение цели разбора и стимулирование интереса к беседе и участия в ней.
- ii. Выяснение
Обсуждение того, что именно произошло во время критического инцидента.
- iii. Информирование
Консультирование участников в отношении возможных реакций на происшествие, рекомендации относительно того, как следует сни-

мать стресс, сообщение сведений практического характера, беседа в форме вопросов и ответов.

Очень важно создать обстановку доверительности. Нужно дать людям возможность выражать сильные эмоции, зная, что все сказанное не выйдет за пределы группы.

22. Гнев и возмущение — это нормальная реакция на трагическое событие, и люди должны иметь возможность “выпустить пар”. В такой момент недопустимо критиковать профессиональные действия персонала — этот вопрос следует рассматривать отдельно.

Обсуждение стресса, вызванного критическим инцидентом

23. В случаях, когда сотрудники попадают в исключительно драматическую ситуацию, разбора может оказаться недостаточно, поэтому после него должны быть проведены официальный опрос и обсуждение под руководством психиатра или психолога. Опрос с обсуждением — это процесс, призванный ослабить воздействие критического инцидента. Он проводится на специально организованном собрании группы и предназначен для того, чтобы участники события могли высказать свои мысли и обсудить свои реакции в безопасной и дружественной обстановке. Руководитель коллектива, работающего в чрезвычайных ситуациях, или авторитетный член такого коллектива должен обратиться в Отдел управления ресурсами в штаб-квартире с просьбой направить или рекомендовать психиатра для проведения такого опроса. Встречи обычно проводятся для групп сотрудников, переживших сильный стресс.

Их цель — составить целостную картину происшедшего, ознакомить с возможными реакциями на травматический стресс и предупредить долговременные последствия, включая посттравматическое стрессовое расстройство, а также помочь сотрудникам контролировать собственные реакции на инцидент.

24. Если сразу после перенесенной психологической травмы руководство не предлагает провести аналитический разбор или опрос с обсуждением, необходимо проявить инициативу и просить организовать их. Информацию об индивидуальных консультациях для сотрудников УВКБ ООН и семинарах по вопросам, связанным со стрессом, можно получить по адресу: Staff Welfare Unit, HQ Geneva.

Телефон: 00 41 22 7397858

Факс доверия: 00 41 22 7397370

Основные справочные материалы

An Operations Manual for the Prevention of Traumatic Stress among Emergency Services and Disaster Workers, Jeffrey T. Mitchell and George Everly, Elliot City Maryland, 1995.

Coping with Stress in Crisis Situations, UNHCR, Geneva, 1992.

Humanitarian Action in Conflict Zones — Coping with Stress, ICRC, Geneva, 1994.

International Handbook of Traumatic Stress Symptoms. Edited by John P. Wilson & Beverley Raphael, 1993.

Managing Stress, Terry Looker, Olga Gregson, London, 1997.

23

Безопасность персонала



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение		334
Система безопасности ООН	1—9	334—335
Необходимые планы	10—22	335—337
План обеспечения безопасности		
План медицинской эвакуации (план Медэвак)		
План контроля за передвижением		
Постоянная радиосвязь		
Безопасность	23—42	337—340
Личная безопасность		
Безопасность жилища		
Безопасность базы		
Безопасность при поездках		
Безопасность денежных средств		
Сдерживание толпы и безопасность		
Информирование о минной опасности		
Защитные средства		
Управление безопасностью	43	340
Основные справочные материалы		340

Введение

- ◆ Главная ответственность за безопасность сотрудников, членов их семей и имущества и за безопасность организации лежит на принимающем государстве.
- ◆ Должны быть предприняты все усилия, с тем чтобы облегчить государству выполнение его обязанностей путем принятия соответствующих дополнительных мер и посредством регулярной связи и обмена информацией с сотрудниками органов безопасности принимающей страны.
- ◆ Выполнение всех нижеследующих рекомендаций следует рассматривать в дополнение к действиям сотрудников органов безопасности принимающей страны и в соответствии с ними.
- ◆ Каждое отделение должно иметь план безопасности и план медицинской эвакуации.
- ◆ Кардинальное правило в отношении противопехотных мин: при малейшем подозрении держитесь подальше от этого места. Сообщите военным принимающей страны. К любому подозрительному предмету следует относиться как к противопехотнойmine или mine-ловушке.

Система безопасности ООН

1. Механизмы и процедуры, действующие во всей системе ООН, подробно изложены в *Руководстве ООН по вопросам безопасности на местах (UN Field Security Handbook)* (см. основные справочные материалы) и кратко изложены ниже.

Организации системы ООН приняли общие механизмы и процедуры в отношении обеспечения безопасности персонала и имущества ООН на местах.

Координатор ООН по вопросам безопасности, базирующийся в Нью-Йорке, действует от имени Генерального секретаря в целях обеспечения скоординированного реагирования ООН на любые ситуации, связанные с обеспечением безопасности. Он ежемесячно публикует материалы о положении с безопасностью в отдельных странах. Кроме того, Секция охраны на местах штаб-квартиры может давать конкретную информацию и рекомендации по отдельным странам.

2.

Главная ответственность за безопасность и защиту персонала лежит на принимающем государстве.

Эта ответственность базируется на присущей каждому государству роли поддержания закона и порядка на территории своей юрисдикции.

3. УВКБ ООН и другие организации системы ООН могут оказывать помощь, когда это возможно и в той мере, в какой это осуществимо, для за-

щиты других лиц, например сотрудничающего с ними персонала НПО. УВКБ ООН не несет никаких юридических обязательств в отношении других лиц и организаций, работающих с беженцами.

4. В каждой стране старшее должностное лицо ООН, именуемое "уполномоченное должностное лицо" (УДЛ), отвечает за организацию безопасности учреждений системы ООН. УДЛ отчитывается перед Генеральным секретарем в отношении безопасности персонала ООН через Координатора ООН по вопросам безопасности.

5. Основные обязанности УДЛ:

- связь с должностными лицами принимающего государства по вопросам безопасности;
- разработка плана обеспечения безопасности для данного района, включая меры по перемещению национального персонала и эвакуации международного персонала;
- информирование Генерального секретаря (через Координатора ООН по вопросам безопасности) о всех событиях, способных повлиять на безопасность персонала;
- осуществление перемещения или эвакуации, когда нарушение связи не дает возможности получить предварительное одобрение Генерального секретаря;
- формирование Группы по обеспечению безопасности (ГОБ);
- информирование старшего должностного лица каждой организации системы ООН о всех мерах безопасности.

6. УДЛ формирует ГОБ, функция которой — информировать его по вопросам безопасности. ГОБ, как правило, состоит из УДЛ, сотрудников по вопросам безопасности на местах, врача, международного сотрудника, знакомого с местными условиями и языками, юриста и любых сотрудников учреждения, которые в силу своей подготовки и опыта способны работать в Группе.

7. В странах с обширной территорией, где регионы могут быть отделены от центра управления операцией УВКБ ООН в стране как большими расстояниями, так и в силу возникших в них чрезвычайных ситуаций, сотрудник ООН может быть назначен региональным координатором по безопасности (РКБ). РКБ действует от имени УДЛ и, как правило, выполняет аналогичные функции, но лишь в пределах данного региона. УДЛ может просить УВКБ ООН взять эту роль на себя.

8. РКБ (или УДЛ, если в регионе нет РКБ) назначает уполномоченных по обеспечению безопасности в пределах конкретных заранее определенных зон. Могут потребоваться отдельные системы уполномоченных для национального и международного персонала. Система уполномоченных должна охватывать все гуманитарные учреждения.

9. Главным руководством в деле обеспечения готовности к действиям, связанным с безопасностью, служит план обеспечения безопасности, являющийся ключевым элементом системы безопасности ООН.

Необходимые планы

10. В дополнение к основному плану обеспечения безопасности сотрудники УВКБ ООН должны иметь план медицинской эвакуации, а также могут иметь план контроля за передвижением и план постоянной радиосвязи.

План обеспечения безопасности

11. План обеспечения безопасности должен соответствовать особенностям страны. Он включает пять этапов. УДЛ может осуществлять меры, предусмотренные для этапов I и II, по своему усмотрению и, соответственно, информировать об этом Генерального секретаря. Этапы III–V объявляются УДЛ, как правило, только по получении предварительного разрешения Генерального секретаря. Однако при нарушении связи УДЛ могут самостоятельно принять решение об объявлении этапов III–V и доложить Генеральному секретарю, как только будет восстановлена связь.

12. Этапы обеспечения безопасности в системе ООН:

Этап I. Меры предосторожности

На этом этапе для поездок требуется разрешение УДЛ.

Этап II. Ограниченное передвижение

На данном этапе требуется высокая степень бдительности при передвижении сотрудников ООН и членов их семей. На этом этапе все сотрудники и их семьи должны оставаться дома, если нет других указаний.

Этап III. Перемещение

Данный этап объявляется Генеральным секретарем по рекомендации УДЛ. На этом этапе осуществляются сосредоточение всех международных сотрудников и их семей в одном месте, перемещение сотрудников, выполняющих вспомогательную работу, и их семей в другое место или за пределы страны. Направление новых сотрудников производится только по распоряжению Генерального секретаря.

Этап IV. Приостановка программы

Данный этап объявляется Генеральным секретарем по рекомендации УДЛ. Разрешается перемещение за пределы страны всего международного персонала, не связанного непосредственно с осуществлением чрезвычайной операции, оказанием гуманитарной помощи и вопросами безопасности.

Этап V. Эвакуация

Данный этап объявляется Генеральным секретарем по рекомендации УДЛ. Эвакуация всего меж-

дународного персонала должна быть проведена в соответствии с заранее подготовленным планом.

13. Лицо, отвечающее за безопасность в каждом местоположении (УДЛ, РКБ), должно разработать план обеспечения безопасности в рамках странового плана обеспечения безопасности. План должен регулярно обновляться. Каждая ситуация будет отличной от других и требовать различных уровней планирования и организации. Рекомендации по разработке плана содержатся в Руководстве ООН по вопросам безопасности на местах и воспроизведены в Контрольном перечне для администратора по чрезвычайным ситуациям.

14. Ниже приводятся типовые разделы плана обеспечения безопасности.

A. *Краткая характеристика состояния безопасности по месту службы.*

B. *Ответственные за безопасность:* в данном месте, в Женеве и Нью-Йорке, их позывные, номера телефона и факса.

C. *Список международных сотрудников и их иждивенцев.* Этот список должен постоянно обновляться и включать основные данные: имя и фамилию (полностью), гражданство, дату рождения, номер национального паспорта и паспорта ООН с указанием даты и места выдачи. Должен быть установлен порядок регистрации и передвижения посещающих данный район миссий. Руководство ООН по вопросам безопасности на местах содержит в виде приложений стандартные бланки для регистрации этой информации; их образцы также имеются в Контрольном перечне для администратора по чрезвычайным ситуациям.

D. *Список и основные сведения о набранных на местах сотрудниках и их иждивенцах.* Этот список должен регулярно обновляться.

E. *Разделение района на зоны.* Зоны должны быть обозначены на карте цифрами с четким указанием мест проживания сотрудников. На карте должен быть указан уполномоченный по обеспечению безопасности в каждой зоне.

F. *Связь.* В плане должны быть приведены номера телефонов, позывные и радиочастоты всех сотрудников, а также отделений в соседних странах.

G. *Выбор координационного центра и сборных пунктов.* В плане должен быть указан ряд координационных центров и сборных пунктов, а также их оснащение и оборудование. Возможно, не все сотрудники смогут прибыть в один и тот же сборный пункт, поэтому должны быть предусмотрены альтернативные пункты.

H. *Безопасное убежище и средства для перемещения и эвакуации.* В плане должна содержаться информация о всех возможных транспортных средствах — воздушном, автомобильном, железнодорожном и водном транс-

порте — в зависимости от обстоятельств. Обычно только международный персонал может быть эвакуирован за пределы страны. В соответствии с системой безопасности ООН эвакуация за пределы страны местных сотрудников может быть осуществлена лишь в самых экстренных случаях, когда их безопасность находится под угрозой, а имущество утрачено или повреждено в прямой связи с их работой в системе ООН. Согласно системе безопасности ООН, решение об эвакуации местного персонала может быть принято только Генеральным секретарем (на основе рекомендаций УДЛ и Координатора ООН по вопросам безопасности). Однако на этапах III, IV или V УДЛ может, в виде исключения, либо а) разрешить местным сотрудникам покинуть место службы, оформив это как специальный оплаченный отпуск, либо б) переместить их в безопасное место в пределах страны, разрешив выплату им суточных на срок до 30 суток. Им и членам их семей, имеющим на это право, может быть выплачен аванс в размере трехмесячной зарплаты, а также пособие для покрытия транспортных расходов. Меры по выплате местным сотрудникам указанных различных сумм должны быть предусмотрены в плане.

1. *Материальное обеспечение.* В плане должны содержаться оценки потребностей в основных предметах снабжения — продовольствии, воде, топливе и т. д., — которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности всего отделения в течение определенного периода времени. Следует также перечислить то, что каждый человек должен постоянно держать наготове: национальные паспорта, паспорта ООН, сертификаты о прививках, дорожные чеки и наличные деньги.

1. *Передача отделения в ведение ответственного должностного лица из числа местной администрации.*

Планирование эвакуации

15.

В плане обеспечения безопасности следует указать, кто и что должен делать в отделении УВКБ ООН в случае эвакуации.

Следует, в частности, указать, как поступать с конфиденциальными документами и личными делами (включая досье на компьютерных файлах), финансовыми сведениями, наличностью, радиооборудованием, компьютерами и транспортными средствами.

16. Все досье, подлежащие уничтожению в случае внезапной эвакуации отделения, должны быть заранее помечены, причем эти обозначения должны быть известны и понятны всем сотрудникам. К ним относятся служебные досье, личные дела сотрудников, набранных на месте, и т. д. Если по-

зволяет время, такие документы должны быть измельчены и/или сожжены в первую очередь. Если нет времени их уничтожить, то содержимое папок с чувствительной информацией следует вывалить на пол и перемешать с другими бумагами, что обеспечит некоторую защиту содержащихся в них данных. Сотрудники должны знать о состоянии безопасности и при составлении документов на бумаге или электронных носителях помнить, что их, возможно, придется оставить после эвакуации отделения.

17. Нужно заранее предусмотреть, какие электронные файлы (включая электронную почту) должны быть ликвидированы в первую очередь. Чтобы действительно уничтожить конфиденциальные электронные записи на компьютерном диске (жестком или гибком), нужно использовать специальную программу, предназначенную для этой цели. Простое стирание файла(ов) не удаляет информацию с диска, оно лишь обозначает то место, которое занимает файл на диске, как свободное для повторного использования.

План медицинской эвакуации (план Медэвак)

18. В каждом отделении должен быть план медицинской эвакуации, обеспечивающий эвакуацию заболевших сотрудников из данного отделения. В нем должна содержаться информация о ближайших медицинских учреждениях в пределах и (если это целесообразно) за пределами страны, о том, какие услуги они могут оказать и на каком уровне, каким видом транспорта до них можно добраться в случае эвакуации и варианты эвакуационных сценариев (в Контрольном перечне для администратора по чрезвычайным ситуациям имеется бланк для плана Медэвак, а также схемы¹, используемые при принятии решений об эвакуации).

19. Все руководители страновых отделений УВКБ ООН (то есть представители, главы миссий или, в их отсутствие, исполняющие их обязанности) вправе санкционировать без утверждения штаб-квартирой медицинскую эвакуацию персонала в ситуации, детально изложенной в документах IOM/104/94 FOM/107/94, New Medical Evacuation Scheme (Новая схема медицинской эвакуации) и IOM/FOM26/95, Medical Evacuation in Extreme Emergencies — SOS Assistance (Медицинская эвакуация в чрезвычайной ситуации — “Помощь SOS”). Эти документы включены в Контрольный перечень для администратора по чрезвычайным ситуациям. Медицинская эвакуация может быть разрешена:

- i. для всех международных сотрудников, консультантов и имеющих на это право членов их семей — если необходимо серьезное лечение,

¹ Содержатся в IOM/104/94FOM/107/94.

которое нельзя получить на месте в силу отсутствия соответствующих медицинских учреждений (и которое должно быть получено до запланированного отъезда с места службы);

- ii. для местных сотрудников и имеющих на это право членов их семей — в особо сложных чрезвычайных ситуациях, когда грозит опасность жизни людей, или при несчастных случаях и заболеваниях, происшедших при исполнении служебных обязанностей.

Кроме того, в особо сложных чрезвычайных ситуациях эвакуация может быть проведена через "Помощь SOS" (частную компанию, которая обеспечивает круглосуточную срочную эвакуацию во всех регионах мира). Это, однако, очень дорого и не покрывается страховкой ООН. Такой способ может быть использован в ситуациях, когда под угрозой оказывается жизнь людей, а эвакуацию обычными средствами нельзя организовать в силу тяжести заболевания или ранения. Прежде чем "Помощь SOS" начнет действовать по вызову УВКБ ООН, нужно назвать пароль, который главы отделений должны получить в Отделе управления людскими ресурсами. Пароль должны знать глава отделения и его заместитель.

20. План медицинской эвакуации должен быть максимально приближен к соответствующим документам IOM/FOM, и следует запросить рекомендации координатора программы УВКБ ООН по вопросам здравоохранения, а также каких-либо медицинских НПО. Когда необходима эвакуация, врач-консультант ООН должен помочь принять решение относительно степени срочности и необходимых средств эвакуации.

План контроля за передвижением

21. План контроля за передвижением должен составляться в тех случаях, когда возникает необходимость следить за движением транспортных средств; он должен служить средством определения местонахождения транспортных средств и пассажиров, а также указывать, не опаздывают ли они. План обычно включает установленный график вызова по радио транспортного средства с базовой станции (например, каждые 30 или 60 минут), с тем чтобы на базовую станцию поступило сообщение о местонахождении транспортного средства. Эта информация должна обновляться на планшете после каждого радиовызова. В конце поездки водитель каждого транспортного средства должен подтвердить благополучное прибытие в место назначения.

Постоянная радиосвязь

22. Постоянную радиосвязь следует устанавливать в тех случаях, когда необходимо знать местонахождение и состояние сотрудников. Радиовывозы с базовой станции подаются либо по установленному графику, либо произвольно.

Безопасность

23. Ключевые элементы эффективного обеспечения безопасности:

- i. прежде всего — личная бдительность каждого сотрудника;
- ii. надлежащее поведение с целью уменьшения опасности возникновения инцидентов, связанных с безопасностью;
- iii. надлежащая реакция каждого сотрудника на инциденты, связанные с безопасностью.

Личная безопасность

24. Для обеспечения личной безопасности помните о следующем:

- отдавайте себе отчет, что происходит вокруг, и будьте настороже;
- следите за поведением других людей, живущих в этом районе. Местные жители, вероятно, лучше вас осведомлены, откуда может грозить опасность;
- не совершайте поездки в одиночку;
- не имейте при себе больших сумм денег;
- не совершайте поездки после наступления темноты, если этого можно избежать. Большая часть инцидентов, связанных с безопасностью, происходят после наступления темноты;
- уезжая с базы, убедитесь в том, что кто-либо знает о пункте вашего назначения и времени возвращения;
- во время поездки держите дверцы машины запертыми, а окна закрытыми;
- машину паркуйте так, чтобы можно было быстро уехать;
- не фотографируйте вблизи военных объектов и военнослужащих;
- упакуйте и всегда держите наготове деньги, документы и аптечку первой помощи;
- всегда соблюдайте вежливость: помните, что ваше поведение по отношению к местным должностным лицам, полиции или военнослужащим может негативно отразиться на других сотрудниках.

Безопасность жилища

25. Для повышения безопасности жилища может быть принят ряд мер:

- убедитесь в прочности дверей. Стеклопанельная наружная дверь недопустима;
- установите глазок, цепочку и засов на двери;
- держите наружную дверь постоянно запертой, даже когда вы находитесь дома;
- установите защитные сетки и решетки, хотя бы на первом этаже;
- все окна должны запираются;
- на ночь задергивайте шторы;

- ❑ установите наружное освещение;
- ❑ имейте аварийные источники электроэнергии, свечи и фонарики;
- ❑ держите сторожевую собаку или других животных — коз, гусей или павлинов;
- ❑ установите телефон или радиотелефон.

В зависимости от обстоятельств и с разрешения Координатора ООН по вопросам безопасности УВКБ ООН может покрыть расходы на некоторые из перечисленных мер.

Безопасность базы

26. Безопасность базы следует укрепить, приняв такие меры:

- ❑ Нанять охрану
Иногда охрану предоставляют органы власти принимающей страны. Охране, нанятой УВКБ ООН, не разрешается на дежурстве иметь боевое оружие. Охранники должны быть соответствующим образом подготовлены и проинструктированы и носить форму или одежду с опознавательными знаками.

- ❑ Обеспечить наружное освещение
Освещение должно быть ярким и охватывать прилегающую к базе территорию по периметру ограждения, создавая световую заградительную полосу, в которой можно обнаружить нарушителей.

- ❑ Установить ограждения и контролировать доступ

Двойная ограда с проволочным заграждением служит эффективной преградой. Должно быть не менее двух входов—выходов. Особо важные места (например, жилые помещения, комната связи, генераторы и склад горючего) могут, в случае необходимости, обкладываться мешками с песком. Следует установить процедуру контроля доступа на территорию базы. Огороженная территория должна быть самообеспеченной, и необходимые для этого предметы и оборудование (запасные покрышки, домкраты, огнетушители, аптечки первой помощи, генераторы, водяные насосы) должны постоянно проверяться и пополняться.

Безопасность при поездках

27. Соответствующие сотрудники и руководители отделений должны принять ряд мер для повышения безопасности при поездках:

- ❑ Разработайте планы контроля за передвижением (см. выше).
- ❑ Планируя поездку, проверьте последние данные о состоянии безопасности с УДЛ, другими, кто бывал в соответствующем районе, должностными лицами принимающей страны, сотрудниками других учреждений ООН, неправительственных организаций, торговцами.

- ❑ Получите все необходимые разрешения от УДЛ и от органов власти принимающей страны.
- ❑ Обеспечьте, чтобы все сотрудники были осведомлены о том, как действовать в случае аварии или поломки транспортного средства — необходимо установить простые процедуры.
- ❑ Обеспечьте, чтобы транспортные средства были должным образом снабжены запасами воды и продовольствия, спальными мешками, противомоскитными сетками, палатками, фильтрами для воды, горючим, буксирным тросом, соединительными кабелями, запасными крышками, домкратами, фонарями, аккумуляторами, аптечками первой помощи, документами, радиоаппаратурой, страховкой на транспортное средство, лопатами и картами.

- ❑ Обеспечьте, чтобы транспортные средства находились в хорошем техническом состоянии и регулярно проходили техосмотр. Отдельные узлы и приборы, такие как тормоза, покрышки, уровни жидкостей, сигнально-световое оборудование, установленная радиоаппаратура, должны проверяться перед каждой поездкой.
- ❑ Обеспечьте, чтобы сотрудники знали, как вести себя на контрольно-пропускных пунктах, — установите правила, которым они должны следовать. В транспортных средствах ООН не должно находиться никакого оружия.

Безопасность денежных средств

28. В идеале сотрудники ООН не должны иметь при себе крупных сумм денежной наличности. Если в районе имеется действующая банковская система, ее следует максимально использовать.

29. Если возникает необходимость перевозки наличных денег, нужно договориться с властями принимающей страны об охране. Крупные суммы наличности должны находиться на руках как можно более короткое время и либо быть положены в банк, либо быстро розданы персоналу в виде заработной платы или израсходованы любым другим законным образом. Можно прибегнуть к авансовым выплатам для сокращения хранящейся суммы (при условии соблюдения финансовых правил).

30. Меры, которые могут способствовать безопасной перевозке денег, включают использование:

- i. профессиональных курьеров;
- ii. бронированных автомобилей;
- ii. вооруженной охраны;
- iii. маскировки. Следует избегать регулярности действий. Время, маршрут и прочие детали должны каждый раз меняться;
- v. скрытности.
Число людей, осведомленных о перевозке денег, о личности инкассаторов, их маршрутах и времени поездок, должно быть сведено к минимуму.

Сдерживание толпы и безопасность

31. Если толпы нельзя избежать:
- ❑ обеспечьте, чтобы толпе была предоставлена точная информация о том, что происходит и чего следует ожидать;
 - ❑ используйте представителей населения, чтобы разбить толпу на мелкие группы и уговорить людей сесть;
 - ❑ не ввязывайтесь в бурные групповые обсуждения;
 - ❑ при обсуждении жалоб встречайтесь с небольшой группой представителей толпы, никогда не вступайте для этого в контакт со всей массой собравшихся людей;
 - ❑ предоставьте санитарные удобства, воду, укрытие от солнца и непогоды;
 - ❑ для сдерживания толпы используйте авторитетных для нее людей (старейшин и т. п.) из числа собравшихся;
 - ❑ если при встрече с толпой вы находитесь в машине, не выходите из нее. Убедитесь, что дверцы машины заперты, и осторожно отъезжайте;
 - ❑ при встрече с враждебно настроенной толпой сохраняйте выдержку и достоинство, не показывайте своего гнева.

Информирование о минной опасности

32. В странах, где велик риск встречи с минами, все отделения должны обеспечить соответствующую подготовку и справочные материалы (см. основные справочные материалы), поскольку содержащаяся в данной главе информация недостаточна и носит сугубо общий характер.

33. Очень трудно обнаружить заминированный участок, поэтому первейшая необходимость — получить самую последнюю информацию о возможных заминированных участках от местных жителей и организаций, занимающихся разминированием. При передвижениях имейте с собой карту, на которую нанесена эта информация, и обновляйте ее, опрашивая местное население.

34. Всегда учитывайте следующее:

- ❑ знаки: узнайте, какими знаками обозначаются обнаруженные заминированные участки (местные знаки, знаки, принятые ООН, и другие);
- ❑ запретные участки: избегайте мест, которых избегают местные жители;
- ❑ видимые мины или признаки, указывающие на наличие мин: некоторые мины видны. Может попадаться также упаковка из-под мин;
- ❑ следы воздействия на местности: например, нарушенный почвенный слой после недавней закладки мины или углубления в грунте на старом минном поле;
- ❑ растяжки;

❑ следы сработавшей мины (например, убитые животные), что может указывать на наличие других мин.

35. При езде на машине соблюдайте следующие меры предосторожности:

- ❑ если возможно, держитесь дорог с твердым покрытием;
- ❑ всегда двигайтесь по свежей колее другой машины на расстоянии не менее 50 м от нее;
- ❑ бронекуртки можно положить на сиденье или использовать для защиты ног;
- ❑ пристегните ремни безопасности, держите окна открытыми, дверцы не запирайте.

36. Обнаружив мину:

- ❑ не приближайтесь и не прикасайтесь к ней;
- ❑ не пытайтесь ее взорвать, бросая в нее камни;
- ❑ немедленно остановите машину;
- ❑ оставайтесь в машине, даже если она повреждена, и зовите на помощь.

37. Если приходится бросить машину:

- ❑ сообщите по радио о своем местонахождении;
- ❑ не трогайте руль;
- ❑ наденьте имеющиеся защитные средства;
- ❑ перебравшись через сиденье, покиньте машину с задней стороны, идите в обратном направлении по следам колес. Ни в коем случае не обходите машину;

❑ интервал между людьми должен составлять не менее 20 м;

❑ перекройте движение по этой дороге.

38. Передвигаясь пешком:

❑ ни в коем случае не пробирайтесь сквозь заросли: держитесь хоженых троп.

39. Если произошел взрыв мины:

- ❑ не бегите немедленно к пострадавшему. Останьтесь и сначала оцените ситуацию. Поблизости могут быть другие противопехотные мины, и оказание первой помощи пострадавшему может привести к новым жертвам;
- ❑ для оказания первой помощи к пострадавшему может подойти только один человек, ступая строго по его следам;
- ❑ не пытайтесь передвинуть пострадавшего, если в этом нет абсолютной необходимости, вызывайте саперную и медицинскую помощь.

40. В системе ООН разминирование и относящиеся к этому вопросы входят в компетенцию прежде всего Департамента операций по поддержанию мира (ДОМП). В главе 19, посвященной добровольной репатриации, содержится информация о программе действий в связи с минами.

Защитные средства

41. Типичные защитные средства, используемые УВКБ ООН, включают:

- i. пуленепробиваемые жилеты для защиты от большинства типов пуль;
- ii. бронекуртки для защиты от шрапнели;
- iii. шлемы для защиты от шрапнели;
- iv. защитное тканевое бронепокрывание транспортных средств для защиты от ручных гранат и противопехотных мин;
- v. бронеавтомобили;
- vi. ударостойкие стекла транспортных средств;
- vii. армейские боевые нормы довольствия на пунктах сбора;
- viii. металлоискатели для личного досмотра.

42. Эти средства можно заказать через Секцию снабжения и транспорта по согласованию с соответствующим Бюро и Секцией охраны на местах.

Управление безопасностью

43. Руководители отделений на местах или филиалов должны принимать меры по обеспечению охраны и безопасности персонала. Кроме обязанностей, изложенных в вышеприведенных разделах, соответствующие меры по управлению безопасностью должны также включать:

- ❑ Обеспечение доступа как для вас, так и для ваших сотрудников к необходимой точной и новейшей информации.
- ❑ Обеспечение систематического инструктажа всего персонала о состоянии безопасности и о самом плане обеспечения безопасности. Следует учесть, что некоторые сотрудники, особенно из числа местного населения, могут внести ценный вклад в этот инструктаж благодаря знанию местных условий.
- ❑ Поощрение информированности персонала: ключ к эффективной безопасности — личная осведомленность и надлежащая личная реакция сотрудников на ситуации, связанные с безопасностью.

- ❑ Подготовка всего персонала к действиям на случай возникновения опасностей, характерных для данного места службы.
- ❑ Обеспечение наличия материалов по вопросам преодоления стресса у персонала и безопасности на месте службы (см. основные справочные материалы).
- ❑ Информирование штаб-квартиры (Секция охраны на местах) об инцидентах, связанных с безопасностью.
- ❑ Обеспечение надежной связи с другими организациями и НПО по вопросам безопасности.
- ❑ Обеспечение плана медицинской эвакуации отделения. Кроме того, представитель в стране (и его заместитель) должен знать пароль "Помощи SOS" на случай необходимости в срочной медицинской помощи.

Основные справочные материалы

Checklist for the Emergency Administrator, UNHCR, Geneva, 1998.

IOM/26/95-FOM26/95, Medical Evacuation in Extreme Emergencies – SOS Assistance, UNHCR, Geneva, 1995.

IOM/104/94-FOM/107/94, New Medical Evacuation Scheme, UNHCR, Geneva, 1994.

Land Mine Safety Handbook, CARE, Atlanta, 1997.

Security Awareness Handbook, UNHCR, Geneva, 1995.

Security Guidelines for Women, United Nations, New York, 1995.

United Nations Field Security Handbook, United Nations, New York, 1995.

24

Работа с военными



■ СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
Введение	1—5	344
Правовая основа международных военных акций		
Категории вооруженных сил	6—13	344—345
Силы ООН		
Региональные вооруженные силы		
Национальные вооруженные силы		
Негосударственные вооруженные силы		
Возможная роль вооруженных сил в проведении гуманитарных операций	14—22	345—346
Доставка гуманитарной помощи		
Информационная поддержка		
Безопасность гуманитарных операций		
Эвакуация		
Координация между вооруженными силами и гражданскими учреждениями	23—27	346—347
Координация между ООН и вооруженными силами		
Установление принципов и согласование мандатов		
Каналы связи		
Основные справочные материалы		347

Введение

- ◆ В чрезвычайных гуманитарных ситуациях персонал УВКБ ООН иногда работает совместно с вооруженными силами: это могут быть силы ООН (“голубые береты”), национальные или региональные вооруженные силы, действующие по мандату ООН, или иные национальные или региональные вооруженные силы.
- ◆ Гуманитарные учреждения должны быть нейтральными и беспристрастными (и это должно быть очевидным для всех), руководствуясь исключительно необходимостью. Важно, чтобы эти учреждения оставались независимыми даже по отношению к санкционированной ООН военной деятельности.
- ◆ При проведении каждой операции необходимо создавать координационную структуру, отвечающую сложившейся ситуации, характеру вооруженных сил и требуемым взаимоотношениям гражданских и военных организаций.
- ◆ Департамент ООН по операциям по поддержанию мира (ДОПМ) руководит всеми операциями ООН по поддержанию мира и несет общую ответственность за отношения между ООН и вооруженными силами.

1. Работа с вооруженными силами может, с одной стороны, давать гуманитарным учреждениям дополнительные возможности, а с другой — ставить перед ними дополнительные проблемы.
2. Вооруженные силы могут поддерживать гуманитарные учреждения только в рамках своих ресурсов и приоритетов и оказывать гуманитарную помощь, действуя в пределах своих полномочий (в том числе в отношении того, кому и как ее оказывать).

Правовая основа международных военных акций

3. Одной из целей ООН, согласно ее Уставу, является поддержание международного мира и безопасности. По Уставу ООН ответственность за это возложена на Совет Безопасности, и в главах VI и VII Устава перечислены меры, которые могут быть приняты для достижения этой цели.
4. Глава VI, касающаяся мирного разрешения споров, уполномочивает Совет Безопасности и Генеральную Ассамблею давать рекомендации, на основе которых могут действовать стороны в споре. По смыслу главы VI операции по поддержанию мира, по крайней мере теоретически, осуществляются с согласия участвующих в споре сторон.
5. Глава VII, касающаяся обязательных мер, допускает силовое решение спора в тех случаях, когда Совет Безопасности усматривает “угрозу миру, нарушение мира или акт агрессии”. Статья 42 разрешает применение вооруженных сил, если это “необходимо для поддержания или восстановления международного мира и безопасности”.

Категории вооруженных сил

- б. Вооруженные силы, с которыми УВКБ ООН может вступать во взаимодействие или столкнуться иным образом, включают:
 - i. силы ООН (по поддержанию мира);
 - ii. региональные и другие вооруженные силы, действующие с санкции ООН;
 - iii. региональные военные альянсы (например, НАТО или ЭКОМОГ), а также временные коалиции;
 - iv. национальные вооруженные силы;
 - v. негосударственные вооруженные силы.

Силы ООН

Силы ООН по поддержанию мира

7. Силы ООН (“голубые береты”) — это обычно миссии наблюдателей или силы по поддержанию мира. Силы ООН состоят из контингентов, выделенных странами, которые желают принять в них участие, и приемлемых для всех сторон конфликта.
8. Миссии наблюдателей преимущественно состоят из легко вооруженных офицеров, основная функция которых состоит в оценке военной ситуации с целью содействия политическому и дипломатическому посредничеству.
9. Силы по поддержанию мира обычно состоят из воинских частей с соответствующим материально-техническим обеспечением. В прошлом деятельность по поддержанию мира включала:
 - i. Размещение войск между враждующими сторонами для создания буферной или демилитаризованной зоны и возможности выполнять функции посредника для поддержания связи между сторонами конфликта.
 - ii. Содействие выполнению соглашений о прекращении огня и мирных соглашений путем наблюдения и представления докладов о военной деятельности, помощи в разведении, разоружении и демобилизации вооруженных сил и в обмене военнопленными.
 - iii. Помощь местной администрации в поддержании закона и порядка и содействие созданию условий для проведения свободных и честных выборов путем обеспечения безопасности.
 - iv. Защита операций по предоставлению гуманитарной помощи посредством охраны складов, пунктов доставки и маршрутов перевозки грузов, сопровождения колонн с гуманитарной помощью, обеспечения безопасности работников гуманитарных организаций и помощи в области материально-технического обеспечения.
 - v. Поддержка гуманитарных операций путем выполнения инженерных работ, необходимых для обеспечения функционирования важнейших коммунально-бытовых предприятий,

служб, дорог для доставки грузов в кризисные периоды, разминирования и уничтожения другого оружия, доставки гуманитарных грузов или для материально-технического обеспечения гуманитарных учреждений.

Вооруженные силы, действующие по мандату или с санкции ООН

10. В соответствии с главой VII Устава ООН Совет Безопасности может санкционировать либо выдать мандат на развертывание национальных или региональных вооруженных сил, способных вести "военные действия". В этих силах, как правило, действуют более строгие внутренние правила безопасности, чем в силах ООН по поддержке мира, и миссиям наблюдателей, а также сотрудникам УВКБ ООН может оказаться труднее попасть в места их дислокации или получить информацию. Вооруженные силы, функционирующие в соответствии с мандатом, зачастую не подотчетны гражданскому руководству в зоне своих операций и в силу этого могут полагать, что действуют независимо от международного органа, руководящего осуществлением гражданских и гуманитарных программ.

Региональные вооруженные силы

11. УВКБ ООН также может работать параллельно с региональными силами, например силами по поддержанию мира или осуществляющими вмешательство в тот или иной конфликт, которые учреждены под эгидой региональных организаций [например, Организации африканского единства (ОАЕ) или НАТО].

Национальные вооруженные силы

12. Гуманитарным учреждениям иногда приходится координировать или согласовывать свои действия с военными, полицией, жандармерией, военизированными отрядами и другими вооруженными формированиями в стране пребывания. Персонал УВКБ ООН должен взвесить преимущества и недостатки принятия помощи или обеспечения безопасности со стороны таких сил, особенно при отсутствии четкой системы управления.

Негосударственные вооруженные силы

13. Чаще всего это группы повстанцев, ополчения и другие вооруженные отряды, почти или вовсе не имеющие понятия о дисциплине, с нечеткой системой подчинения, а нередко и без внятной политической программы.

Возможная роль вооруженных сил в проведении гуманитарных операций

Доставка гуманитарной помощи

14. Во время чрезвычайных ситуаций особенно крупного масштаба и в качестве последнего сред-

ства для доставки гуманитарной помощи могут использоваться военные ресурсы, например при организации воздушного моста.

15. УВКБ ООН достигло взаимопонимания с рядом государств в том, что последние будут поставлять заранее подготовленные автономные модули чрезвычайной помощи, которые именуются пакетами услуг, оказываемых государствами (ПУГ). Существует 20 различных типов пакетов помощи в определенных сферах технического и материального обеспечения, включая доставку грузов и людей по воздуху на дальние расстояния, автомобильный транспорт, водоснабжение и обработку воды, санитарию и дорожное строительство. ПУГ предназначены не для замены традиционных мероприятий по оказанию помощи — к ним следует прибегать лишь в качестве крайнего средства в исключительно тяжелых чрезвычайных ситуациях, когда исчерпаны все остальные способы.

16. Ввиду экстраординарных масштабов и стоимости предполагается, что ПУГ, если к ним придется прибегнуть, будут финансироваться дополнительно, а не из средств, которые в ином случае выделялись бы для УВКБ ООН. Группа военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны (ГВРРО) также договорилась с государствами относительно использования этих заранее подготовленных на случай чрезвычайных ситуаций ресурсов и пакетов помощи в других областях. В структуре УВКБ ООН ответственность за организацию и доставку ПУГ возложена на руководителя Отдела оперативной поддержки. Более полную информацию можно найти в Каталоге средств и ресурсов реагирования в чрезвычайных ситуациях (см. добавление 1).

17. Но и при развертывании этих средств операция должна сохранять гражданский облик и характер. Следует неукоснительно придерживаться основополагающих принципов беспристрастности, нейтральности и независимости от политических соображений.

Информационная поддержка

18. Вооруженные силы, как правило, имеют больше возможностей для сбора информации, чем гуманитарные учреждения. Это, в частности, данные воздушной разведки, которая может быть весьма полезной для слежения за передвижением беженцев и выбора мест для их размещения. Однако этот материал следует интерпретировать и использовать очень осторожно: информацию такого рода нужно тщательно сопоставлять со сведениями из других источников, особенно с информацией из первых рук от персонала УВКБ ООН на местах.

Безопасность гуманитарных операций

19. Женевские конвенции 1949 года (см. приложение 1 к главе 2, касающейся вопросов защиты) обязывают стороны конфликта обеспечивать до-

ступ для доставки гуманитарной помощи, но не предусматривают применения силы, если в таком доступе отказано. Стороны конфликта могут не иметь возможности или желания противодействовать угрозам безопасности сотрудников гуманитарных организаций или гуманитарных операций. Поэтому мандаты на поддержание мира обычно содержат конкретные обязательства, касающиеся безопасности персонала гуманитарных организаций, включая обеспечение условий для безопасного проведения гуманитарных операций.

20. Однако использование силы для защиты мероприятий по оказанию гуманитарной помощи может скомпрометировать сами основы этой деятельности, поскольку фактическое применение силы по своей природе не может быть нейтральным. Прежде чем использовать силы по поддержанию мира или другие войска для защиты гуманитарной деятельности, следует провести переговоры со всеми сторонами конфликта, с тем чтобы попытаться гарантировать доступ для доставки гуманитарной помощи. Применение вооруженных сил с целью обеспечить оказание гуманитарной помощи никогда не должно подменять поиски политических решений в целях устранения первопричин конфликта.

21. Если возникает необходимость в использовании сил по поддержанию мира для обеспечения безопасности гуманитарных операций, то особую значимость приобретает сохранение нейтралитета, причем эти беспристрастность и нейтральность должны быть очевидны для всех сторон.

Эвакуация

22. Любой план эвакуации сотрудников гуманитарных организаций должен быть согласован со всеми находящимися в соответствующей зоне вооруженными силами (см. главу 23 о безопасности персонала).

Координация между вооруженными силами и гражданскими учреждениями

Координация между ООН и вооруженными силами

23. Департамент по операциям по поддержанию мира (ДОПМ) несет ответственность за деятельность ООН по поддержанию мира. Она включает развертывание военного и гражданского персонала ООН в районе конфликта (с согласия сторон конфликта) для прекращения или ограничения военных действий и наблюдение за выполнением мирных соглашений. Поэтому ДОПМ несет общую ответственность за отношения между ООН и вооруженными силами.

24. В месте развертывания сил ООН обычно присутствует Специальный представитель Генерального секретаря, на которого возлагается общая

ответственность за все операции, связанные с ООН, в том числе и гуманитарные.

25. В Управлении по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) ООН есть Группа военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны (ГВРРГО). В задачи ГВРРГО (базирующейся в Женеве) входит обеспечение наиболее эффективного использования военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны для поддержки всех видов гуманитарных операций, в том числе, когда это уместно, в чрезвычайных ситуациях, связанных с исходом беженцев. Для гуманитарных организаций системы ООН ГВРРГО является координационным центром по применению таких ресурсов государствами, региональными организациями, военными организациями и организациями гражданской обороны.

Установление принципов и согласование мандатов

26. Недоразумений между вооруженными силами и гражданскими учреждениями можно избежать, если уже на начальном этапе не пожалеть времени, чтобы прояснить следующие вопросы:

- Цели и стратегии операции в целом и каждого из ее гражданских и военных компонентов.
- Основополагающие принципы, правовые ограничения, а также мандаты (в локальном или глобальном масштабе), в рамках которых действует каждая организация или воинский контингент.
- Действия, услуги и поддержка, на которые могут взаимно рассчитывать организации и воинские контингенты, а также любые обстоятельства, способные ограничить их возможности в этом отношении.
- Какими аспектами операции будут руководить гражданские учреждения, а какими — вооруженные силы и когда именно до принятия решений должны проводиться консультации.
- Форумы, на которых гуманитарные учреждения принимают решения о своих действиях (то есть координирующий орган, о котором идет речь в главе 7, касающейся координации).

Каналы связи

27. Между гражданскими и военными организациями должны быть установлены надлежащие каналы связи для согласования их несовпадающих организационных приоритетов, структур и численности. Опасности того, что в работе сотрудников гражданского учреждения возникнет путаница из-за множества различных подходов, используемых военными, можно избежать, предоставив последним единый канал для контактов путем назначения одного из сотрудников УВКБ ООН специальным офицером связи, когда это оправдано масштабами операции. В вооруженных силах могут быть специализированные подразделения по

гражданским делам. Они зачастую формируются из резервистов, имеющих определенные гражданские профессии, или из военных специалистов. Такие подразделения способны действовать в качестве основного канала для контактов между гуманитарными и военными организациями. В вооруженных силах действует следующая иерархия званий: генерал, полковник, подполковник, майор, капитан, лейтенант, уорент-офицер (прапорщик), сержант, капрал и рядовой.

Основные справочные материалы

A UNHCR Handbook for the Military on Humanitarian Operations, UNCHR, Geneva, 1995.

Humanitarian Aid and Neutrality, Morris N., UNCHR Symposium 16-17 June 1995, Fondation pour les Études de Défense, ISBN 2-911-101-02-2

The US Military/NGO Relationship in Humanitarian Interventions, Seiple C., Peacekeeping Institute, US Army War College, 1996.

UNHCR IOM/91/9 UNHCR/FOM/96/97, UNHCR and the Military, UNHCR, Geneva, December 1997.

Working with the Military, UNHCR, Geneva, 1995.

Дополнение 1

**Каталог средств и ресурсов реагирования
в чрезвычайных ситуациях**

Людские ресурсы

Поддержка персонала

Материальное обеспечение операций

Службы оперативной поддержки

Финансовые ресурсы

Подготовка по вопросам чрезвычайных ситуаций



**Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
Март 1998 года, издание 6-е, пересмотренное**

Введение

Целью настоящего Каталога является предоставление сведений об имеющихся в наличии ресурсах, используемых для реагирования в чрезвычайных ситуациях, и о порядке их запрашивания. Потребность в таких ресурсах диктуется утвержденной в конце 1991 года стратегией, направленной на повышение способности УВКБ ООН реагировать на чрезвычайные ситуации. Ключевую роль в обеспечении и развитии ресурсов, которые уже широко используются в чрезвычайных ситуациях, играют многие подразделения УВКБ ООН. Вопрос о расширении номенклатуры или об адаптации существующих ресурсов постоянно находится в центре внимания УВКБ ООН. Таким образом, Каталог регулярно обновляется с целью учета изменений и включения в него новых ресурсов.

Следует подчеркнуть, что содержащиеся в Каталоге ресурсы предназначены для использования только в чрезвычайных ситуациях. Исходя из потребности обеспечения минимально необходимого потенциала и поддержания готовности на высоком уровне, эти ресурсы обычно не могут быть использованы в текущих операциях, в ходе которых реагирование на возникающие потребности требует планирования.

Секция УВКБ ООН по обеспечению готовности и принятию ответных мер в случае чрезвычайных ситуаций (СГЧС) будет признательна за замечания об эффективности указанных ресурсов и предложения о расширении их номенклатуры.

СГЧС

Март 1998 года

Хотя содержащиеся в настоящем Каталоге сведения могут также представлять интерес для лиц и учреждений, не относящихся к УВКБ ООН, он предназначен для использования персоналом УВКБ ООН при принятии ответных мер в чрезвычайных ситуациях.

Заявки на приобретение Каталога следует направлять по адресу:

Emergency Preparedness and Response Section, UNHCR Headquarters (EM00), P.O. Box 2500, CH-1211 Geneva Depot 2, Switzerland; факс: (+41-22) 739 7301; электронная почта: hqem00@unhcr.ch

Людские ресурсы

Сотрудники по обеспечению готовности и принятию ответных мер в случае чрезвычайных ситуаций (СОГЧС)
Старший администратор по чрезвычайным ситуациям (САЧС)
Помощники по финансовым и административным вопросам, связанным с чрезвычайными ситуациями (ПФАВ)
Резерв Группы реагирования на чрезвычайные ситуации (ГРЧС)
Секция безопасности персонала на местах (СБПМ)
Сотрудники по чрезвычайным ситуациям Норвежского и Датского советов по делам беженцев
Добровольцы Организации Объединенных Наций (ДООН)
Договоренность со специализированным учреждением "Red R" (Австралия)
Договоренность со специализированным учреждением "Радда Барнен" (Швеция)
Договоренность со специализированным учреждением ШАСС (Швеция)
Договоренность со специализированным учреждением ЦББ (США)
Технические консультанты

Поддержка персонала

Жилые и служебные помещения
Индивидуальные дорожные комплекты
Комплекты для работы на местах
Офисные комплекты
Комплект для несопровождаемых детей в чрезвычайных ситуациях
Компьютерное оборудование
Транспортные средства
Телекоммуникационное оборудование
Опознавательные материалы
Оперативный отдел по чрезвычайным ситуациям

Материальное обеспечение операций

Палатки
Медицинский комплект для чрезвычайных ситуаций
Одеяла
Кухонные наборы
Канистры
Пластиковый листовой материал
Сборные складские помещения

Службы оперативной поддержки

Пакеты услуг, оказываемых государствами
Потенциал неправительственных организаций по реагированию на чрезвычайные ситуации (база данных)
Резервная договоренность в отношении грузовых автомобилей и авиации (МЧС, Россия)

Оперативное управление

Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств: практическое руководство для сотрудников на местах
Пакет для регистрации беженцев
Справочник по чрезвычайным ситуациям
Контрольный перечень для администратора по чрезвычайным ситуациям
Распределение товаров

Финансовые ресурсы

Чрезвычайный фонд УВКБ ООН
Центральный чрезвычайный оборотный фонд УКГВ ООН (ЦЧОФ)
Модули дистанционного обучения
Программа подготовки к управлению действиями в чрезвычайных ситуациях (ППУЧ)
Практический семинар по управлению действиями в чрезвычайных ситуациях (ПСУЧС/ГРЧС)
Целевая подготовка

Сотрудники по обеспечению готовности и принятию ответных мер в случае чрезвычайных ситуаций (СОГЧС)

В резерве Секции по обеспечению готовности и принятию ответных мер в случае чрезвычайных ситуаций (СГЧС) состоят пять сотрудников по обеспечению готовности и принятию ответных мер в случае чрезвычайных ситуаций. В случае чрезвычайной ситуации эти сотрудники могут в кратчайший срок быть направлены, для того чтобы возглавить группу для работы в чрезвычайной ситуации или персонал уже действующего отделения для обеспечения и/или укрепления присутствия УВКБ ООН там, где отделение УВКБ ООН на месте не располагает достаточными ресурсами для принятия ответных мер или где УВКБ ООН ранее не было представлено. Сотрудник СОГЧС может быть назначен главой миссии по оценке потребностей, которая должна представить рекомендации в отношении выделения других ресурсов для работы в чрезвычайной ситуации.

Сотрудники СОГЧС подчиняются непосредственно представителю УВКБ ООН, а в местах, где нет отделения, — соответствующему региональному бюро в штаб-квартире, которое определяет круг ведения СОГЧС перед каждым назначением. Срок командировки зависит от характера операции, однако его следует ограничивать критической фазой развития чрезвычайной ситуации, в ходе которой создаются основные структуры и система управления операцией. Ожидается, что в целом этот срок не будет превышать двух месяцев. СОГЧС не следует командировать для заполнения вакансий по управлению или подбору персонала в ходе текущих операций.

Помимо оперативных назначений СОГЧС отвечают за осуществление мероприятий по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, в том числе:

- мониторинг развития ситуации в регионах;
- оказание помощи в процессе планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств;
- разработка средств управления в целях более эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации;
- участие в пересмотре порядка работы в целях совершенствования реагирования на чрезвычайные ситуации;
- определение потребностей в подготовке специалистов на случай чрезвычайных ситуаций с учетом опыта, приобретенного в ходе командировок;
- передача опыта в ходе осуществления программ подготовки к управлению действиями в чрезвычайных ситуациях.

Чтобы добиться достаточного охвата мероприятиями по обеспечению готовности в регионах, каждый СОГЧС отвечает за конкретный географический район. Тем не менее в вопросах их оперативного командирования на места применяется максимально гибкий подход.

Порядок подачи заявки

Командирование СОГЧС обычно сопровождается выделением других ресурсов с целью обеспечения принятия эффективных ответных мер в условиях чрезвычайной ситуации. Если требуется комплексный пакет ответных мер, заявка должна направляться директором бюро директору бюро Отдела оперативной поддержки.

После утверждения на уровне директора руководитель сектора уведомляет (желательно в письменном виде) главу Секции по обеспечению готовности и принятию ответных мер в случае чрезвычайных ситуаций о месте командировки, ее предполагаемой продолжительности, круге ведения специалиста, требованиях к знанию иностранных языков, а также о тех или иных конкретных профессиональных навыках, необходимых для выполнения задания. В принципе СОГЧС может быть отправлен в командировку в течение 72 часов. В случае отсутствия СОГЧС вместо него в командировку может быть направлен опытный член ГРЧС.

Расходы по командированию СОГЧС относятся на счет затрат соответствующей страновой программы.

Старший администратор по чрезвычайным ситуациям (САЧС)

В резерве СГЧС находится один старший администратор по чрезвычайным ситуациям (САЧС). Этот сотрудник обладает опытом и профессиональной подготовкой по всем аспектам административной деятельности (людские ресурсы, финансы и общая административная деятельность), а также проверенными в ходе работы опытом и навыками управления. В те периоды, когда они не работают в условиях чрезвычайной ситуации, САЧС могут выполнять обязанности в условиях нечрезвычайного характера, когда, по мнению соответствующей технической/функциональной секции штаб-квартиры (например, DFIS, СКП, Секция помощи персоналу), имеется настоятельная потребность в высокопрофессиональном административном потенциале. Это могут быть краткосрочные командировки с целью оценки ситуации и консультирования или назначения на срок до трех месяцев.

Ниже приводится краткое описание возможных обязанностей:

- подбор служебных помещений и управление хозяйственными аспектами их эксплуатации;
- разработка и совершенствование порядка работы отделения;
- планирование потребностей в кадрах, подбор персонала и контроль за его деятельностью;
- надзор за осуществлением финансовой и банковской деятельности;
- обеспечение надлежащего порядка осуществления связи;
- надзор за структурами транспортного обеспечения;
- контроль планов обеспечения безопасности;
- обеспечение необходимой поддержки персонала и его подготовки;
- наблюдение за процессом завершения работы группы, действовавшей в чрезвычайной ситуации, и передачи дел.

САЧС контролирует работу административного персонала, как международного, так и местного, и освобождает руководителя операциями от административных обязанностей. Следует отметить, что речь идет о должности руководителя высокого уровня и что занимающий ее сотрудник направляется в командировки для участия в крупномасштабных и сложных чрезвычайных операциях. Как альтернативный вариант САЧС может участвовать в работе значительного числа отделений на местах, периодически посещая каждое из них.

Помощники по финансовым и административным вопросам, связанным с чрезвычайными ситуациями (ПФАВ)

В резерве СГЧС находятся два помощника по финансовым и административным вопросам, связанным с чрезвычайными ситуациями (ПФАВ). Данные сотрудники обладают опытом и профессиональной подготовкой во всех практических аспектах административной деятельности (людские ресурсы, финансы и общая административная деятельность). Особое внимание уделяется наличию у них высокой квалификации в финансово-бухгалтерской сфере. Основная цель деятельности ПФАВ в чрезвычайной ситуации заключается в налаживании необходимых административных процедур, а также в обучении персонала, набранного на местах, практике и методам работы УВКБ ООН, с тем чтобы они могли самостоятельно работать после отбытия группы реагирования на чрезвычайные ситуации. В те периоды, когда они не работают в условиях чрезвычайной ситуации, ПФАВ могут выполнять обязанности в условиях нечрезвычайного характера, когда, по мнению соответствующей технической/функциональной секции штаб-квартиры (например, DFIS, СКП, Секция помощи персоналу), имеется настоятельная потребность в высокопрофессиональном административном потенциале. ПФАВ также имеют квалификацию помощников по программам и могут выполнять эти функции в составе группы реагирования на чрезвычайные ситуации. В любом случае продолжительность командировки не превышает трех месяцев.

Ниже приводится краткий перечень возможных обязанностей:

- выбор банковских организаций и организация банковского обслуживания;
- открытие счетов отделений на местах, подготовка смет административных расходов и контроль за их исполнением;
- обеспечение механизмов контроля над всеми расходами (журналы пользования транспортными средствами и телефонной связью, инвентарные ведомости, оформление командировок и т. д.);
- решение всех вопросов, связанных с программами управления персоналом и административной деятельностью;
- подбор и/или подготовка местного персонала для работы в сфере финансов и управления кадрами.

ПФАВ могут быть включены в состав группы реагирования на чрезвычайные ситуации, при этом они подчиняются либо СГЧС, САЧС, администратору филиала, либо руководителю подразделения. ПФАВ могут руководить местным административным персоналом.

Порядок подачи заявки

Главе сектора, по согласованию с директором бюро, следует направить руководителю СГЧС заявку в письменном виде с указанием места прохождения командировки, ее предполагаемой продолжительности, круга

ведения, требований к знанию иностранных языков и тех или иных конкретных профессиональных навыков, необходимых для выполнения задания. Решения по командированию принимаются с учетом мнений соответствующих технических секций. В принципе САЧС или ПАФВ могут быть отправлены в командировку в течение 72 часов.

Заявки на использование в обстоятельствах, не связанных с чрезвычайными ситуациями, рассматриваются лишь при условии, что целью назначения не является только заполнение руководящей вакансии. Тем не менее следует подчеркнуть, что подобные назначения являются временными и требуют наличия четко обозначенного круга ведения. САЧС или ПАФВ могут также быть отозваны в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Расходы по командированию САЧС или ПАФВ относятся на счет затрат соответствующей страновой программы.

Резерв Группы реагирования на чрезвычайные ситуации (ГРЧС)

В резерв Группы реагирования на чрезвычайные ситуации (ГРЧС) входят около 30 сотрудников различных подразделений и секций штаб-квартиры, пребывающих в постоянной готовности к выполнению заданий в случае чрезвычайной ситуации. Сотрудники, включенные в резерв ГРЧС, могут быть специалистами по отдельным направлениям деятельности УВКБ ООН (защита, программы и т. д.), однако от них ожидается проявление максимальной гибкости и разносторонности, что позволит им эффективно реагировать на задачи, возникающие в чрезвычайных ситуациях. Состав резерва пересматривается дважды в год (в январе и июле), и новый резерв вводится в действие в начале апреля и в начале октября. Кандидатуры на включение в резерв ГРЧС заранее согласовываются с непосредственными руководителями сотрудников. Работники, не получившие заданий в течение одного полугодичного периода, могут, с согласия их непосредственного руководителя и с их собственного согласия, быть включены в резерв на следующий период. В начале периода их пребывания в резерве сотрудники принимают участие в практическом семинаре по управлению действиями в чрезвычайных ситуациях (ПСУЧС/ГРЧС) [см. раздел "Подготовка по вопросам чрезвычайных ситуаций"], в рамках которого они готовятся к выполнению заданий в составе ГРЧС.

Сотрудники, включенные в резерв ГРЧС, могут использоваться только для выполнения критически важных задач в чрезвычайной ситуации или в операции по репатриации, когда имеющихся ресурсов не хватает для выполнения задачи, или там, где УВКБ ООН ранее не было представлено. Сотрудники в резерве ГРЧС обычно командированы вместе с СОГЧС, но в исключительных случаях могут быть направлены в целях укрепления действующего персонала или в качестве руководителя группы, в зависимости от характера чрезвычайной ситуации и ресурсов ГРЧС на данный момент. Сотрудники, включенные в резерв ГРЧС, находятся в резерве в состоянии готовности приступить к работе в чрезвычайной ситуации в течение шести месяцев, на протяжении которых они могут быть направлены в командировку продолжительностью не более двух месяцев. Продление командировки члена резерва ГРЧС не предусматривается, так как это может отрицательно сказаться на работе подразделения, выделившего данного сотрудника.

Сотрудники УВКБ ООН, желающие, чтобы их кандидатуры рассматривались на предмет включения в резерв ГРЧС, должны в письменном виде обратиться к руководителю СГЧС через руководителя своей секции/филиала/отделения на месте. Копия письма направляется администратору бюро. Заявления штатных сотрудников, уже несущих службу в районах чрезвычайных ситуаций, обычно не рассматриваются на предмет включения в резерв ГРЧС.

Порядок подачи заявки

После утверждения ответных мер в чрезвычайной ситуации на уровне директоров руководителям соответствующего сектора, Отдела управления ресурсами и СГЧС следует обсудить кадровые потребности в целом и определить, откуда может быть привлечен необходимый персонал. В случае необходимости СГЧС командировует сотрудников из резерва ГРЧС. Сектор должен сразу же определить круг ведения, место несения службы, предполагаемую продолжительность задания и необходимые специальные навыки, как это делается по отношению ко всем кадровым ресурсам. Кроме того, сектору СГЧС и Отделу управления ресурсами следует разработать план вывода членов резерва ГРЧС из чрезвычайной ситуации и проводить совместные совещания до тех пор, пока порядок замены сотрудников не будет окончательно утвержден.

Расходы на командирование сотрудников, состоящих в резерве ГРЧС, относятся на счет затрат соответствующей страновой программы.

Секция безопасности персонала на местах (СБПМ)

В состав Секции безопасности персонала на местах входят три советника по вопросам безопасности персонала на местах (СВБПМ), базирующихся в Женеве. Основной функцией базирующихся в Женеве советников является проведение регулярных проверок состояния безопасности, однако по запросу они также оказывают поддержку отделениям на местах. Кроме того, они принимают участие в разработке политики, в профессио-

нальной подготовке находящихся на выполнении задания сотрудников УВКБ ООН, подборе и направлении СВБПМ в опасные районы в любой части мира.

СБПМ может по запросу проводить оценку состояния безопасности и на определенное время направлять СВБПМ в командировку в район чрезвычайной ситуации. В зависимости от того, каково положение с безопасностью в различных регионах на момент подачи запроса, СВБПМ может быть направлен из Женевы или временно командирован из другого места несения службы.

Можно поручать СВБПМ проводить оценку физической безопасности жилых и служебных помещений, готовить и представлять замечания по различным планам обеспечения безопасности (связь, контроль за передвижениями, эвакуация сотрудников, в том числе медицинская эвакуация, и т. д.), устанавливать контакт с органами безопасности принимающей страны для обеспечения охраны персонала, проводить занятия с персоналом по вопросам безопасности и т. д. По желанию руководителя отделения эти услуги могут быть предоставлены другим учреждениям системы ООН и НПО, являющимся партнерами УВКБ ООН.

Порядок подачи заявки

Письменная заявка должна быть направлена руководителю сектора, а копия — в СБПМ с указанием места прохождения командировки, ее предполагаемой продолжительности, требований к знанию иностранных языков и других необходимых конкретных навыков.

Расходы по командировке, как правило, относятся на счет затрат соответствующей страновой программы.

Сотрудники по чрезвычайным ситуациям Норвежского и Датского советов по делам беженцев

С целью дополнения внутренних кадровых ресурсов в случае чрезвычайных ситуаций была достигнута договоренность о предоставлении по запросу в случае чрезвычайной ситуации находящихся в резерве специалистов (резервная договоренность) с Датским и Норвежским советами по делам беженцев. Согласно этой договоренности, сотрудники из Дании и Норвегии, предварительно отобранные, прошедшие проверку и подготовку, могут быть направлены в течение 72 часов в любую точку мира для участия в операциях УВКБ ООН. Сотрудники из вышеупомянутых стран получают удостоверения ООН и участвуют в операциях как сотрудники УВКБ ООН. В принципе такая договоренность позволяет получить специалистов любого профиля, как правило, требующихся для операций УВКБ ООН, но практика показала, что такая договоренность наиболее эффективна при направлении специалистов по телекоммуникациям, руководителей базовых лагерей, специалистов по материально-техническому обеспечению и сотрудников на местах. После предварительной подготовки специалисты из этих стран также эффективно работают в качестве сотрудников по обеспечению безопасности.

В качестве чрезвычайного ресурса сотрудники из Дании и Норвегии могут привлекаться самое большее на шесть месяцев. Поскольку командированным специалистам на основной работе обычно предоставляется отпуск без сохранения содержания, необходимо не допускать запросов о продлении вышеуказанного срока. Следует подчеркнуть, что, хотя этот кадровый резерв предоставляется УВКБ ООН бесплатно, все расходы по командированию персонала относятся на счет затрат соответствующей программы. Сотрудники из вышеуказанных стран используются только в том случае, если установлено, что экстренные кадровые потребности не могут быть удовлетворены за счет внутренних ресурсов.

Порядок подачи заявки

Соответствующему сектору следует заполнить заявку на направление специалистов по линии Датского и Норвежского советов по делам беженцев (бланки имеются в СГЧС) и направить ее в СГЧС. В заявке сжато излагается следующее:

- описание чрезвычайной ситуации;
- конкретные кадровые потребности (требуемое число сотрудников, наименования должностей, место службы, дата направления, продолжительность командировки, требования к знанию языков, необходимость предварительного инструктажа в Женеве, подотчетность на месте);
- сведения об условиях проживания в месте несения службы.

СГЧС осуществляет взаимодействие с Датским и Норвежским советами и поддерживает связь с сектором (по таким конкретным вопросам, как оперативные потребности, представление бюджета, подготовка письма о взаимных намерениях и субсоглашений) с момента подачи заявки до возвращения командированных работников. Условия командировки определяются Соглашением между УВКБ ООН и Датским и Норвежским советами по делам беженцев. Сектор и отделение на месте должны воздерживаться от последующих самостоятельных переговоров с персоналом этих советов. По запросу СГЧС может предоставить памятки, в которых более подробно излагаются необходимые процедуры.

Добровольцы Организации Объединенных Наций (ДООН)

С ДООН/УГПС (Управлением по гуманитарной помощи и связи) заключено соглашение, аналогичное соглашению с Датским и Норвежским советами по делам беженцев. Условия, определяющие использование добровольцев ООН, оговорены в Обмене письмами, подписанными УВКБ ООН и ДООН в ноябре 1992 года. Согласно договоренности, ДООН могут быть командированы для участия в чрезвычайных операциях УВКБ ООН в течение одной недели, а не нескольких месяцев, как предусмотрено обычными процедурами ДООН. Привлечение ДООН осуществляется при участии представителей УВКБ ООН или выделяемых для этого сотрудников на местах. Таким образом, дополняется соглашение со скандинавскими советами по делам беженцев, поскольку добровольцы представляют более широкий диапазон гражданства и языков.

ДООН направляются в краткосрочные командировки вместо обычного двухлетнего срока, предусмотренного этой организацией. Таким образом, они в срочном порядке могут заполнять вакансии в чрезвычайных ситуациях на срок от трех месяцев до одного года. Если предусматривается направление на более длительный срок (например, 6–12 месяцев), то для содействия планированию желательно изначально заявить об этом, а не указывать более короткий период с последующими продлениями. Практика свидетельствует, что участие ДООН в чрезвычайных ситуациях требуется на минимальный срок от трех до шести месяцев. При необходимости их можно использовать для заполнения вакансий в переходный период между окончанием работы группы по чрезвычайным ситуациям и назначением персонала на длительные сроки. Вопрос о зачислении в штат УВКБ ООН привлеченных таким образом ДООН может рассматриваться только после того, как они отработают добровольцами ООН как минимум год. Расходы по таким назначениям относятся на счет затрат соответствующей программы.

Порядок подачи заявки

Для назначений в случае чрезвычайной ситуации СГЧС взаимодействует с Управлением по гуманитарной помощи и связи ДООН в Женеве с целью подбора и назначения добровольцев в соответствии с требованиями чрезвычайных операций.

Сектору необходимо заполнить форму должностной инструкции ДООН (имеется в СГЧС), указывая в ней сведения о проекте, описание должности и условий работы, а также условий проживания в месте несения службы. Вместе с формой сектор направляет непосредственно руководителю ДООН/УГПС письмо (копия направляется в СГЧС) с информацией по наличию средств и указанием проекта, на который относятся расходы. Детальный перечень требований, которые необходимо выполнить для привлечения ДООН, может быть получен в СГЧС.

Договоренность со специализированным учреждением "Red R" (Австралия)

С организацией "Дипломированные инженеры для оказания помощи в случае бедствий" ("Registered Engineers for Disaster Relief" — "Red R"), Австралия, был заключен Меморандум о взаимопонимании, согласно которому "Red R" (Австралия) выделяет по первому требованию квалифицированных и опытных инженеров для работы в составе групп реагирования на чрезвычайные ситуации или самостоятельной работы в условиях чрезвычайных ситуаций на срок до трех месяцев. У "Red R" имеется резерв специалистов по землеустройству, водоснабжению, санитарии и дорожному строительству. Расходы на поддержание этого резерва, а также на командирование 20 инженеров на три месяца ежегодно покрываются за счет безвозвратного кредита, предоставленного правительством Австралии. Все инженеры в резерве проходят подготовку с помощью методов дистанционного обучения и принимают участие в краткосрочных групповых занятиях для подготовки к участию в чрезвычайных операциях УВКБ ООН.

Порядок подачи заявки

После того как определена потребность в инженерных кадрах для чрезвычайной операции, заявка направляется руководителю сектора и в Секцию инженерии и экологических услуг (СИЭУ) с копией в СГЧС. СИЭУ обеспечивает координацию взаимодействия "Red R" (Австралия) и УВКБ ООН и информирует "Red R" о круге ведения и о всех других данных в отношении этого назначения.

Договоренность со специализированным учреждением "Радда Барнен" (Швеция)

С организацией "Радда Барнен" подписан Меморандум о взаимопонимании, согласно которому прошедшие подготовку социальные работники могут быть направлены в районы чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, в течение 72 часов для работы в миссиях УВКБ ООН по оценке, а также для первоначального создания систем социального обслуживания на базе общин. Круг ведения координаторов общинных служб предусматривает три этапа работы:

- 1) оценка, план действий и руководящие принципы;
- 2) создание структур служб на уровне общин;
- 3) развитие служб на уровне общин.

“Радда Барнен” располагает резервом из 20 опытных и квалифицированных специалистов, шестеро из которых могут быть откомандированы немедленно. Персонал “Радда Барнен” направляется в распоряжение УВКБ ООН на срок, обычно не превышающий три месяца.

Персонал, выделенный “Радда Барнен”, направляется для работы в группах УВКБ ООН и подотчетен руководителю операции, назначенному УВКБ ООН. Расходы на персонал “Радда Барнен” и его заработная плата покрываются этой организацией в соответствии с ее правилами в отношении персонала.

Порядок подачи заявки

После достижения договоренности о включении служб на уровне общин в комплекс действий по реагированию на чрезвычайную ситуацию заявка на выделение специалистов “Радда Барнен” направляется руководителем сектора руководителю СИЭУ (копия в СГЧС) с описанием чрезвычайной ситуации, потребностей в специалистах, указанием предполагаемой продолжительности работы, даты командирования, требований к знанию языков, необходимости в предварительном инструктаже в Женеве, подотчетности на месте и условий проживания в месте несения службы.

Договоренность со специализированным учреждением ШАСС (Швеция)

Шведское агентство спасательных служб (ШАСС) располагает резервом для оказания разнообразных форм кадровой поддержки в экстремальных условиях, если операция приходится проводить в обстановке, когда почти все элементы инфраструктуры необходимо поставлять извне. ШАСС может направить на место в течение 72 часов оборудование и команду специалистов для строительства служебных и жилых помещений, установки санитарного оборудования, систем водо- и электроснабжения, связи, предоставления транспортных услуг и ухода за больными сотрудниками УВКБ ООН. С учетом опыта предыдущих операций ШАСС внесло изменения в услуги по оказанию поддержки, с тем чтобы в различных климатических условиях иметь возможность удовлетворить потребности персонала, а также предоставлять, в случае необходимости, лишь часть пакета услуг.

Согласно достигнутой договоренности, продолжительность командировок персонала ШАСС должна ограничиваться четырьмя–шестью неделями, что дает УВКБ ООН достаточно времени для создания более долгосрочных структур поддержки. В случае необходимости для обслуживания объектов, построенных ШАСС, может быть направлен руководитель базового лагеря до того времени, как на месте удастся организовать вариант на более долгосрочную перспективу. Решение о привлечении группы специалистов ШАСС следует принимать только после проведения оценки на месте, которая может осуществляться с участием представителя ШАСС. УВКБ ООН не платит за то, что ШАСС содержит резерв специалистов, но фактические расходы по командированию сотрудников этой организации относятся на затраты соответствующей программы.

При использовании комплекта жилых и служебных помещений УВКБ ООН ШАСС в состоянии выделить знающего с данным комплектом руководителя базового лагеря для управления лагерем на начальном этапе использования комплекта.

Порядок подачи заявки

Как правило, ШАСС привлекается для оказания поддержки персоналу в рамках комплекса мер реагирования на чрезвычайные ситуации, и это решение должно утверждаться целевой группой, создаваемой штаб-квартирой для развертывания чрезвычайной операции. На основании подробной информации о чрезвычайной ситуации и условиях на месте, предоставленной соответствующим сектором, СГЧС направляет официальную заявку шведскому правительству, чтобы получить разрешение кабинета министров на посылку специалистов ШАСС.

Соответствующий сектор должен обеспечить выделение необходимых бюджетных средств, а сразу же после представления ШАСС сметы и ее утверждения УВКБ ООН следует подготовить соглашение между УВКБ ООН и ШАСС. Поскольку направление специалистов может иметь место до подписания соглашения, первоначально может потребоваться письмо о намерениях, подготовленное сектором.

Договоренность со специализированным учреждением ЦББ (США)

УВКБ ООН подписало Меморандум о взаимопонимании со Службой общественного здравоохранения США, в котором оговариваются конкретные направления сотрудничества с Центрами по борьбе с болезнями и профилактике (ЦББ). Меморандум охватывает следующие конкретные направления: оперативная оценка состояния здоровья и питания; совершенствование системы готовности к эпидемиям и реагирования на них; профилактика и борьба с инфекционными заболеваниями; подготовка местного и международного медицин-

ского персонала; координация работы служб здравоохранения и программ в сфере питания в условиях чрезвычайных ситуаций; деятельность по охране здоровья матери и ребенка; санитария; водоснабжение и деятельность в сфере здравоохранения, относящаяся к среде обитания.

В рамках резервной договоренности ЦББ определили ключевую группу экспертов, которые в кратчайшие сроки способны отреагировать на заявки УВКБ ООН относительно технической помощи с целью оперативного проведения оценок состояния здоровья и питания в чрезвычайных ситуациях. Персонал ЦББ командировается, как правило, на срок от четырех до восьми недель, однако по запросу этот срок может быть продлен до трех месяцев.

Сотрудники, командированные ЦББ, работают в качестве членов группы УВКБ ООН и подотчетны назначенному УВКБ ООН руководителю операции. Тем не менее их работу оплачивает ЦББ, а компенсация выплачивается согласно нормам Службы общественного здравоохранения США.

Порядок подачи заявки

После определения потребности в специалистах ЦББ для проведения чрезвычайной операции Секция здравоохранения и общинного развития (СЗОР) обеспечивает связь с ЦББ и направляет туда просьбы о выделении специалистов. СЗОР информирует ЦББ (и другие заинтересованные секции УВКБ ООН) о компетенции специалистов, а также о других подробностях, относящихся к миссии.

Технические консультанты

Секция инженерии и экологических услуг (СИЭУ) имеет в резерве около 500 консультантов и консультационных фирм по следующим отраслям:

- сельское хозяйство, рыболовство и животноводство;
- общинные и социальные службы;
- планирование развития и проектов;
- экономика и финансы;
- образование;
- планирование деятельности в чрезвычайных ситуациях;
- энергетика;
- здравоохранение/питание;
- деятельность, приносящая доход;
- меры в области санитарии среды обитания;
- планировка территории лагеря, жилье и прочие элементы инфраструктуры;
- общественные науки;
- транспорт и материально-техническое снабжение;
- водоснабжение.

Список резерва постоянно пополняется и обновляется раз в полгода, что обеспечивает возможность использования, при необходимости, консультантов по всем отраслям. В целях реагирования на чрезвычайные ситуации в резерве по каждому из основных секторов имеется, в качестве подкатегории резерва реагирования на чрезвычайные ситуации, примерно десять экспертов, обладающих опытом работы и готовых незамедлительно приступить к работе на месте.

Консультанты могут быть направлены на работу в составе миссий по планированию деятельности на случай непредвиденных обстоятельств или по оценке, а также в составе групп реагирования на чрезвычайные ситуации. На этапе принятия ответных мер их часто используют для оказания необходимой технической помощи при разработке программ.

Порядок подачи заявки

После определения потребности в консультантах запросы излагаются в меморандуме, направляемом соответствующим сектором и СИЭУ в Отдел управления ресурсами через Секцию по координации программ (СКП). СИЭУ обычно рекомендует одного или нескольких консультантов, кандидатуры которых утверждаются одним или несколькими членами Консультативного комитета (состоящего из сотрудников СИЭУ). В запросе излагаются компетенция, сроки командировки, смета расходов и предлагаемый источник финансирования, а также биографические сведения по предлагаемой кандидатуре. Если для данной цели считается более целесообразным привлечение консультационных фирм, отбор соответствующих кандидатов или фирм осуществляется в соответствии с Финансовыми правилами ООН.

Жилые и служебные помещения

Одна из основных трудностей, с которыми приходилось сталкиваться в ходе имевших место в последнее время чрезвычайных ситуаций, связана с обеспечением персонала приемлемыми жилыми и служебными помещениями в районах, где инфраструктура отсутствует либо не развита. В этих целях был разработан стандарт-

ный комплект жилых и служебных помещений для обеспечения приемлемых условий жизни и работы на срок самое большее в один год для персонала УВКБ ООН, командированного для несения службы в районы с экстремальными условиями. Один комплект рассчитан на обеспечение жилыми помещениями максимум 25 человек, а служебными помещениями – приблизительно 40 человек; модульная конструкция позволяет развешивать отдельные элементы по мере потребности. В каждый комплект входят:

- 25 полностью оснащенных индивидуальных жилых модулей;
- 5 полностью оснащенных спальных модулей на четыре человека для местного персонала/приезжих;
- 10 модулей для душа;
- 1 прачечный модуль;
- 1 кухонный модуль;
- 1 модуль для приема пищи/досуга;
- 1 модуль водоснабжения;
- 8 модулей служебных помещений;
- 1 модуль – комната для совещаний,

а также мебель; оборудование; электропроводка и электрооборудование; системы внутреннего водоснабжения; оборудование для модулей водных процедур (только сливные туалеты); система водоснабжения лагеря; системы водоочистки и лагерьной канализации; огнетушители для спальных модулей, кухни, столовой и комнаты для совещаний; ограда; внешнее освещение комплекса; система энергоснабжения; хранилище для топлива; огнетушители и установка для сжигания мусора.

На складе в Амстердаме хранятся два полных комплекта жилых/служебных помещений. Стоимость развертывания полного комплекта составляет около 900 тыс. долл. США. Секция снабжения и транспорта (ССТ) или СГЧС могут предоставить по запросу подробную смету на отдельные элементы комплекта.

Порядок подачи заявки

1. Заявка на отпуск предметов из Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций (ЦЗЧС) направляется в бюро через координатора ЦЗЧС в ССТ и подтверждается в письменной форме, предпочтительно по электронной почте. После рассмотрения запроса ССТ направляет форму SF(1) соответствующему должностному лицу (руководителю сектора или иному лицу, обладающему правом подписи). Указанное должностное лицо выдает разрешение на перевод соответствующих средств проекту Централизованных запасов, причем наличие средств подтверждается FPSCS.
2. Отделение на месте должно представить подробную информацию об условиях проживания в соответствующей стране, а также о числе сотрудников, для которых необходимо жилье. Кроме того, поставщику требуется подробная информация о местных условиях, а именно: почва в районе размещения, условия проведения земляных работ и выемки грунта; расстояние до местных коммунальных служб; наличие и стоимость квалифицированной местной рабочей силы; обеспечение безопасности; строительные материалы; транспортные средства и оборудование для перемещения материалов по территории лагеря; энерго- и водоснабжение; бензин и дизельное топливо.
3. Ответственность за возведение жилых помещений возлагается на поставщика. УВКБ ООН содействует работе поставщика и оказывает помощь в получении виз, разрешений и т. д. Для более эффективной координации усилий копия контракта с поставщиком, с изложением обязательств сторон, направляется в каждое подавшее заявку отделение на месте.

Индивидуальные дорожные комплекты

Дорожный комплект представляет собой сумку с логотипом УВКБ ООН, размеры которой соответствуют требованиям авиалиний, предъявляемым к ручной клади. В комплект входят спальный мешок, подушка, противомоскитная сетка, полотенце, фонарик, небольшая аптечка, плащ, тарелка/миска, шляпа для защиты от солнца, бутылка и фильтр для воды. Комплект весит 8 кг и стоит 360 долл. США.

Дорожные комплекты выдаются сотрудникам, действующим на ранних этапах чрезвычайных операций в тяжелых условиях, когда еще не налажено жизнеобеспечение персонала. Они также могут выдаваться сотрудникам отделений на местах, которым приходится часто выезжать в отдаленные пункты с непредсказуемыми условиями жизни. Сотрудник, получивший дорожный комплект, не имеет права на получение еще одного такого комплекта при каких-либо последующих назначениях. После начала чрезвычайной операции условия жизни должны улучшиться, и на этом этапе отделение должно поставить штаб-квартиру в известность о том, что потребность в дорожных комплектах для новых сотрудников отпала. В некоторых случаях определенное количество дорожных комплектов может быть заранее послано во вновь создаваемое отделение и распределено среди персонала на месте.

Порядок подачи заявки

Индивидуальные дорожные комплекты выдаются на основании информации с мест об условиях жизни. Сектор или СКП должны послать электронной почтой запрос в СГЧС (HQEM00). Утвердив его, СГЧС направляет соответствующему должностному лицу (руководителю сектора или иному лицу, обладающему правом подписи) форму об отпуске материалов из Централизованных запасов (ESF1). Соответствующее должностное лицо утверждает перевод средств на счет проекта Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций при условии подтверждения наличия средств со стороны DFIS.

Комплекты для работы на местах

Комплекты для работы на местах могут предоставляться при командировании в районы со сложной обстановкой. Они содержат комплексный набор различных предметов для выживания, облегчающих условия жизни на местах. Комплект рассчитан на обеспечение полной автономности сотрудников в течение трех дней. В распоряжении Группы эксплуатации зданий (ГЭЗ) в штаб-квартире имеется запас из 100 комплектов, который пополняется всякий раз, когда остается менее 50 комплектов.

Содержимое комплекта упаковано в водонепроницаемый алюминиевый сундук и весит 50 кг. Стоимость комплекта – 1360 долл. США. В нем имеются:

- куполообразная палатка; спальный комплект (спальный мешок, раскладушка, противомоскитная сетка, подушка, матрас);
- занавеска для душа, емкость для воды с душевой насадкой;
- 3 сухих пайка;
- бутылка для воды, кастрюли, тарелки и столовые приборы, пластиковые контейнеры для пищи;
- фонарик, свечи, спички, горючий материал в таблетках;
- таблетки для обеззараживания воды и фильтр для очистки воды;
- аптечка, мазь для защиты от солнечных лучей и средство, отпугивающее насекомых;
- швейцарский армейский нож и компас;
- небольшой рюкзак и сумочка для денег;
- резиновые перчатки, эластичная лента, алюминиевая фольга;
- руководство по оказанию первой медицинской помощи;
- мыло для рук, банное полотенце, бумажные платки, туалетная бумага, зеркало, швейный набор;
- канцелярские принадлежности;
- пластиковый плащ-накидка, шляпа от солнца;
- набор инструментов, металлическая цепь, висячий замок, нейлоновая веревка, клейкая лента, липкая лента для маскирования.

Порядок подачи заявки

Комплекты для работы на местах выдаются на основании информации с мест об условиях жизни. Сектор или СКП должны послать электронной почтой запрос в СГЧС (HQEM00). Утвердив его, СГЧС направляет соответствующему должностному лицу (руководителю сектора или иному лицу, обладающему правом подписи) форму об отпуске материалов из Централизованных запасов (ESF1). Соответствующее должностное лицо утверждает перевод средств на счет проекта Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций при условии подтверждения наличия средств со стороны DFIS.

Офисные комплекты

В офисный комплект входят запас бумаги, канцелярских принадлежностей, бланков и несколько малогабаритных предметов канцелярского оборудования длительного пользования. Содержимое упаковано в две картонные коробки общим весом всего 120 кг. Его стоимость составляет 1200 долл. США. В набор входят:

- каталог канцелярских принадлежностей, выпускаемый Отделением ООН в Женеве;
- Руководство УВКБ ООН, Контрольный перечень для администратора по чрезвычайным ситуациям;
- степлер, ножницы, машинка для удаления скобок, дырокол, точилка для карандашей, клейкая лента, скобки, канцелярские резинки, скрепки для бумаг, кнопки;
- карандаши, шариковые ручки, фломастеры, линейки, корректирующая жидкость;
- штемпельная подушечка, штамп с датой, печать УВКБ ООН;
- настольный ежедневник, хронологический журнал;
- флажки для автомобиля, брелоки для ключей;
- стенографические блокноты, блокноты формата А4, тетради;
- копировальная бумага;

- портативная механическая пишущая машинка;
- настольный калькулятор с бумажной лентой;
- скоросшиватели, папки-регистраторы;
- компьютерные дискеты;
- бланки УВКБ ООН:
 - медицинского страхования;
 - заявления на отпуск;
 - больничного листа;
 - отчета управления по оценке имущества;
 - отчета о дорожно-транспортном происшествии;
 - заявления о возмещении командировочных расходов;
 - приказа о командировке;
 - инвентарной описи;
 - учетных карточек работников;
 - справок об отпуске и отсутствии на работе;
 - медицинского осмотра при поступлении на работу;
 - заказа канцелярских принадлежностей;
 - карточек для проектов;
- конверты (различного формата);
- бумага с логотипом организации, бумага для записок, простая бумага, пронумерованные листы;
- этикетки, указывающие на бесплатное предоставление материалов;
- бланки телеграмм.

Офисный комплект предназначен для создания новых отделений с 5 международными и 10 местными сотрудниками (то есть стандартное подразделение или отделение на месте). Таким образом одного комплекта на отделение должно быть достаточно, хотя для более крупных новых отделений могут потребоваться два комплекта. Впоследствии следует установить обычные процедуры снабжения канцелярскими принадлежностями.

Порядок подачи заявки

Сектор или СКП должны послать электронной почтой запрос в СГЧС (HQEM00). Утвердив его, СГЧС направляет соответствующему должностному лицу (руководителю сектора или иному лицу, обладающему правом подписи) форму об отпуске материалов из Централизованных запасов (ESF1). Соответствующее должностное лицо утверждает перевод средств на счет проекта Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций, при условии подтверждения наличия средств со стороны DFIS.

Комплект для несопровождаемых детей в чрезвычайных ситуациях

Данный комплект был разработан совместно УВКБ ООН и ЮНИСЕФ и предназначен для скорейшей идентификации несопровождаемых детей, обеспечения их документами и воссоединения с семьями. В набор входит Справочник по первоочередным действиям (Priority Action Handbook), книги по регистрации в чрезвычайной ситуации, основные необходимые предметы (такие как фотокамеры и пленка) и контейнер, в котором помещается комплект.

Справочник по первоочередным действиям является практическим руководством для тех сотрудников УВКБ ООН и ЮНИСЕФ, которые первыми оказываются на месте действия и несут ответственность за реализацию программ реагирования на чрезвычайные ситуации. Справочник содержит контрольный перечень действий, целесообразность осуществления которых следует рассматривать в любой чрезвычайной ситуации, а также примеры практических мер, механизмов координации и моделей программ, уже доказавших свою эффективность в чрезвычайных ситуациях. Имеется также компьютерная дискета для оперативного размножения и корректировки общих форм, руководств и инструкций.

Книги для регистрации в чрезвычайной ситуации предназначены для содействия скорейшей идентификации детей, разлученных со своими семьями, и обеспечения их документами, а также для записей с целью фиксации того, что происходит с этими детьми. Книги для регистрации написаны понятным языком (на английском и французском) и могут использоваться повсюду, любым лицом, ответственным за заботу о разлученных со своими семьями детях. В книгах имеются также полезные советы о том, как ухаживать за младенцами и детьми младшего возраста, а также проводить опознание по фотографиям.

Порядок подачи заявки

В СГЧС в штаб-квартире имеется в запасе десять комплектов. Эти комплекты могут быть выданы по заявке старшим координатором по делам детей-беженцев и/или СГЧС.

Компьютерное оборудование

В Службе информационных технологий и телекоммуникаций (СИТТ) имеется запас переносных и настольных компьютеров, на которых установлено стандартное программное обеспечение УВКБ ООН. Стоимость компьютеров колеблется от 2 тыс. до 3 тыс. долл. США, принтеры стоят от 500 до 1500 долл. США. Проверьте стоимость необходимого оборудования в подразделениях по работе с пользователями вышеупомянутой Службы.

Учитывая существование различных стандартов электрических штепселей, целесообразно выяснить тип электророзеток в месте назначения и взять с собой достаточный запас адаптеров.

Порядок подачи заявки

Заявки на выдачу компьютеров или принтеров следует направлять непосредственно в подразделения по работе с пользователями СИТТ или в службу штаб-квартиры по снабжению отделений на местах, а копию — в сектор/бюро в штаб-квартире с обозначением источника финансирования (например, административный код или код проекта). Оборудование выдается из запасов СИТТ, а его стоимость возмещается за счет средств, указанных сектором/запрашивающим должностным лицом. Следует отметить, что оборудование не будет выдано, если запрашивающее его подразделение не указывает источник оплаты.

Транспортные средства

В Амстердаме содержится резерв из 20 транспортных средств, предназначенных для применения в чрезвычайных ситуациях, — 15 с левосторонним рулевым управлением и 5 с правосторонним. Кроме того, в случае чрезвычайной ситуации при необходимости дополнительные транспортные средства могут быть получены заимообразно из региональных запасов в различных районах мира, а также за счет закупок у предприятий-производителей.

В настоящее время в резерве имеются автомобили Toyota Landcruiser MZJ 105RL-GCMRS со следующими спецификациями:

- кондиционер воздуха, рулевое управление с усилителем, радиоприемник FM/AM и кассетный магнитофон, 2 динамика;
- дизельный двигатель объемом 4200 см³;
- пятискоростная коробка передач, рычаг переключения передач на полу;
- шесть мест, боковые сиденья (4 человека), открывающаяся задняя дверца;
- шины радиальные типа 7.5OR-16-6;
- топливный бак внизу;
- очиститель воздуха "циклон" с предварительной очисткой;
- спидометр км/ч;
- высотный корректор;
- охладитель двигателя LLC 50PCT;
- двойной аккумулятор 12 В;
- противоугонная сигнализация, набор запасных частей, набор инструментов, ремни безопасности и т. д.

Страхование и номерные знаки УВКБ ООН. ССТ в настоящее время может в определенных обстоятельствах организовать страхование третьей стороной и использование номерных знаков УВКБ ООН до завершения формальностей с соответствующими органами власти, с тем чтобы автомобили УВКБ ООН можно было эксплуатировать с момента ввоза в страну. Однако это относится не ко всем странам.

Порядок подачи заявки

Для получения каких-либо предметов из Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций (ЦЗЧС) Бюро следует сделать через координатора ЦЗЧС в ССТ запрос, который должен быть подтвержден в письменной форме, предпочтительно по электронной почте. После рассмотрения запроса ССТ направляет соответствующему должностному лицу (руководителю сектора или иному лицу, обладающему правом подписи) форму ESF1. Соответствующее должностное лицо утверждает перевод средств на счет проекта ЦЗЧС при условии подтверждения наличия средств со стороны DFIS.

Телекоммуникационное оборудование

Существует резерв телекоммуникационного оборудования, достаточный для установления связи в двух чрезвычайных операциях. Это оборудование предназначено для незамедлительного обеспечения сотрудников по чрезвычайным операциям связью даже в наиболее удаленных местах.

Резерв, который будет пополняться по мере выдачи оборудования, включает:

- 8 устройств уплотнения пакетной передачи Pactor;
- 80 помехоподавляющих устройств Base/MOB;
- 100 VHF Base/MOB;
- 300 ручных абонентских терминалов;
- 20 ретрансляторов ОВЧ;
- 14 устройств пакетной передачи ОВЧ;
- 9 устройств спутниковой связи SATCOM M;
- 4 устройства спутниковой связи SATCOM C;
- 26 устройств Natel D;
- 10 факсимильных аппаратов.

Порядок подачи заявки

Заявки на выдачу данных устройств необходимо направлять в письменном виде в Группу по телекоммуникациям или в Секцию телекоммуникаций штаб-квартиры и ССТ, а копию заявки – в сектор/бюро штаб-квартиры после согласования с СГЧС. Расходы на замену относятся на счет затрат по соответствующей программе через выдачу сектором разрешения на закупку.

Опознавательные материалы

В любой чрезвычайной операции важно учитывать, насколько полезно, чтобы персонал и имущество УВКБ ООН были легко узнаваемы. По различным причинам желательно, чтобы они сразу бросались в глаза, и важнейшими из этих причин являются:

- а) безопасность (в определенных обстоятельствах);
- б) защита (признание властями и лицами, стремящимися найти убежище);
- с) отношения с общественностью (освещение в СМИ).

УВКБ ООН располагает запасом материалов, которые могут использоваться для вышеуказанных целей. Они перечислены ниже.

СГЧС предоставляет бесплатно для новых чрезвычайных операций головные уборы, жилеты, нарукавные повязки и футболки, до 50 штук каждого наименования. СГЧС также выделяет до 10 флагов УВКБ ООН, которые поставляются двух размеров:

- средний 150 × 225 см;
- большой 200 × 300 см.

Секция информирования общественности продает дополнительные количества головных уборов и футболок, при этом расходы относятся на счет затрат на проведение операции.

ГЭЗ предоставляет:

- идентификационные значки;
- флаги ООН: для автомобиля 30 × 50 см;
для колонны 75 × 100 см;
малый 100 × 150 см;
средний 150 × 225 см;
большой 200 × 300 см;
- наклейки с логотипом УВКБ ООН для легковых автомобилей;
- большие наклейки с логотипом УВКБ ООН для грузовых автомобилей;
- катушки клейкой ленты с логотипом УВКБ ООН.

Порядок подачи заявки

Заявку на получение вышеуказанных предметов следует направлять непосредственно в соответствующие секции (см. выше). Для приобретения предметов в Секции информирования общественности необходимо указать код счета.

Оперативный отдел по чрезвычайным ситуациям

Учитывая проблемы, возникавшие в прошлом в штаб-квартире при проведении чрезвычайных операций, в частности заторы в потоках информации, принимаемой и рассылваемой штаб-квартирой, было принято решение о создании оперативного отдела по чрезвычайным ситуациям (ОЧС), который должен служить центром связи и распространения информации на начальных этапах операции. ОЧС должен координировать:

- а) прием всех сообщений, касающихся конкретной операции;
- б) эффективное распространение таких сообщений внутри УВКБ ООН и, при необходимости, передачу их другим учреждениям.

Таким образом, все входящие сообщения, касающиеся чрезвычайной ситуации, направляются непосредственно в ОЧС. ОЧС должен способствовать организации систематического обмена информацией, который можно затем интегрировать в текущие операции соответствующего бюро/сектора. Предполагается, что ОЧС вводится в действие в начале чрезвычайной операции и что он остается в распоряжении соответствующего бюро/сектора приблизительно в течение трех месяцев.

ОЧС оснащен:

- 2 рабочими местами (компьютеризированными);
- телефонами, факсимильным аппаратом, электронной почтой, оборудованием для проведения телеконференций;
- линией, связывающей его компьютеры с устройством уплотнения пакетной передачи в Секции телекоммуникаций;
- фотокопировальным устройством;
- ящиком с ячейками для бумаг и шкафами для хранения документов;
- настенными или настольными часами на два часовых пояса.

Кроме того, ОЧС может использоваться как оперативное подразделение для организации воздушного моста, во время которого в нем могут работать сотрудники, откомандированные из оборонных ведомств соответствующих государств.

Порядок подачи заявки

В начале чрезвычайной операции бюро следует направить в СГЧС письменный запрос на использование ОЧС. Оперативный отдел по чрезвычайным ситуациям придается бюро, ответственному за данную операцию. В начале операции СИТТ работает во взаимодействии с бюро на предмет установки необходимого оборудования связи, выделения номеров телефонной и факсимильной связи и адреса электронной почты. В идеале это должны быть номера, обычно используемые бюро, чтобы по завершении чрезвычайной операции они “вернулись” в бюро, что обеспечит непрерывность функционирования системы связи.

Бюро несет ответственность за обеспечение канцелярскими материалами (бланки, бумага для копировального аппарата и т. д.) и оперативные расходы (оплата связи, расходы по персоналу) на всем протяжении использования ОЧС. Следует подчеркнуть, что ОЧС закрепляется за тем или иным бюро только на начальных этапах чрезвычайной операции, то есть, в принципе, максимум на три месяца. Затем, как правило, появляется возможность интегрировать чрезвычайную операцию в повседневную деятельность сектора.

Палатки

Запасы палаток не создаются, однако существует система, в рамках которой они могут быть незамедлительно получены по запросу. Стандартная семейная палатка УВКБ ООН представляет собой палатку с центровым подъемным шестом и с двойным отворотом (4 × 4 м), с двумя дверьми и двумя окнами. Она изготовлена из брезента и снабжена настилом для пола. Вес палатки вместе с шестом и кольшками составляет порядка 100 кг, стоимость — 200–220 долл. США.

Порядок подачи заявки

Заявка на получение предметов из Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций (ЦЗЧС) направляется бюро через координатора ЦЗЧС в ССТ и подтверждается в письменном виде, предпочтительно электронной почтой. После рассмотрения заявки ССТ направляет форму SF(1) соответствующему должностному лицу (руководителю сектора или иному лицу, обладающему правом подписи). Соответствующее должностное лицо утверждает перевод средств на счет проекта Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций при условии подтверждения наличия средств со стороны DFIS.

Медицинский комплект для чрезвычайных ситуаций

Комплект предназначен для удовлетворения потребностей населения в стране с неработающей системой здравоохранения на втором этапе стихийного или иного бедствия или потребностей групп перемещенных лиц, не имеющих возможности обратиться в медицинские учреждения. Содержимое комплекта рассчитано на удовлетворение потребностей 10 тыс. человек в течение трех месяцев или 30 тыс. — в течение одного месяца.

БАЗОВАЯ ЕДИНИЦА: 10 одинаковых ящиков, каждый весом 41 кг.

Всего: 410 кг = 2194 долл. США

Для облегчения распределения лекарств и предметов медицинского снабжения между медицинскими учреждениями нижестоящего уровня в месте расположения беженцев базовая единица подразделяется на десять идентичных подъединиц, каждая из которых рассчитана на 10 тыс. человек. В состав базовой единицы входят лекарственные средства, предметы медицинского снабжения и основное оборудование для медицинских работников нижнего звена, обладающих ограниченной профессиональной подготовкой. Для содействия обучению персонала надлежащему использованию лекарственных препаратов было разработано простое руководство по определению заболеваний на основании симптомов и их лечению.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЕДИНИЦА: 14 ящиков (3 ящика с лекарствами, 5 ящиков с препаратами для вливаний, 3 ящика с расходными материалами и 3 ящика с оборудованием).

Всего: 420 кг = 2752 долл. США

В состав дополнительной единицы входят лекарства и предметы медицинского снабжения для 10 тыс. человек на три месяца; она используется только профессиональными медицинскими работниками или врачами. В ней отсутствуют какие-либо лекарственные препараты и материалы, имеющиеся в базовых единицах, и, следовательно, эта единица применяется только при наличии также и этих материалов и лекарственных средств. В каждой единице имеется руководство с описанием стандартных схем лечения заболеваний, для которых предназначается содержимое единицы.

Порядок подачи заявки

Комплекты хранятся на складе поставщика в Амстердаме. Бюро следует направлять заявки через сектор в штаб-квартире (копию — в ССТ) с указанием количества полных комплектов, необходимой маркировки, проекта, на счет которого относятся данные затраты.

Один полный медицинский комплект для чрезвычайных ситуаций состоит из 24 ящиков общим весом 830 кг и объемом 3,4 м³, размещенных на двух поддонах. Общая стоимость — 4947 долл. США без учета транспортных расходов. Доставка осуществляется в течение 24–48 часов в аэропорт отправки. Следует подчеркнуть, что, хотя стандартный комплект удобен на втором этапе чрезвычайной ситуации, необходимо незамедлительно провести оценку конкретных потребностей на местах и, соответственно, заказывать дальнейшие поставки. ССТ подписала сроком на один год (с 1 сентября 1997 года по 31 августа 1998 года, с возможностью продления) рамочное соглашение по перечню лекарств, включенных в Справочник УВКБ ООН по основным лекарственным средствам. Заявка на разумное количество указанных в перечне лекарств может быть оперативно удовлетворена. До подачи заявки следует связаться с ССТ.

Одеяла

На складах поставщиков в Европе хранится 150 тыс. одеял различного качества (содержание шерсти от 30 до 50%). Дополнительные количества имеются на региональных складах.

Одеяла упакованы в кипы по 30 штук в каждой и весом около 48 кг в зависимости от качества одеяла. Стоимость одного одеяла составляет от 4,5 до 5 долл. США в зависимости от качества.

Порядок подачи заявки

Заявка на получение предметов из Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций (ЦЗЧС) направляется бюро через координатора ЦЗЧС в ССТ и подтверждается в письменном виде, предпочтительно электронной почтой. После рассмотрения заявки ССТ направляет форму SF(1) соответствующему должностному лицу (руководителю сектора или иному лицу, обладающему правом подписи). Соответствующее должностное лицо утверждает перевод средств на счет проекта Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций при условии подтверждения наличия средств со стороны DFIS.

Кухонные наборы

У поставщиков в Египте имеется запас в 30 тыс. кухонных наборов. Наборы делятся на три типа:

Тип А	Тип В	Тип С
1 кастрюля емкостью 7 л	То же, что в типе А,	1 кастрюля емкостью 7 л
1 кастрюля емкостью 5 л	но без ножей, вилок и	5 алюминиевых мисок
5 алюминиевых мисок	ведра, что позволяет	5 чашек
5 глубоких алюминиевых тарелок	снизить стоимость набора.	5 ложек
5 чашек		
5 ножей, вилок, ложек		
1 кухонный нож		
1 стальное ведро емкостью 15 л		
Стоимость 21,10 долл. США	Стоимость 13,60 долл. США	Стоимость 10,20 долл. США

Кухонные наборы могут быть изготовлены в количестве 20–30 тыс. в неделю.

Канистры

У поставщика в Амстердаме постоянно имеется 50 тыс. складных пластиковых канистр емкостью 10 л каждая. Канистры обычно упакованы по 100 штук в картонные коробки весом около 42,5 кг каждая. Стоимость одной канистры – 1,55 долл. США.

Пластиковые покрытия

На различных складах постоянно имеется 66 тыс. листов пластикового покрытия. УВКБ ООН приобрело тканые покрытия из полиэтиленовых волокон высокой плотности, с обеих сторон ламинированные слоем полиэтилена низкой плотности, с каймой повышенной прочности и проушинами по краям. Стандартный размер – 4 × 5 м. Одна сторона белая, другая голубая, на обеих сторонах отпечатан логотип УВКБ ООН. Стоимость одного листа – 6,75 долл. США. Этот материал имеется и в рулонах 4 × 50 м, по 66 долл. США за рулон.

Примечание. Содержимое комплектов постоянно пересматривается и обновляется. Указанные в данном Каталоге предметы, входящие в состав того или иного комплекта, служат примерами имеющихся в наличии типов предметов. После пересмотра в комплект могут быть включены дополнительные предметы или какие-то предметы могут быть при необходимости изъяты. Такая же процедура пересмотра применима в отношении прочих перечисляемых здесь резервных запасов.

Сборные складские помещения

На складах различных поставщиков хранятся 10 сборных складских помещений, а в региональных запасах имеются дополнительные сборные конструкции.

Собранный склад имеет длину 24 м, ширину 10 м, высоту в высшей точке 5,8 м и высоту стен 3,35 м. На торцевых сторонах имеются проемы для въезда тяжелых транспортных средств. Средняя общая емкость склада – 500 т. Стоимость склада составляет от 13 тыс. до 15 тыс. долл. США.

Порядок подачи заявки

Заявка на получение предметов из Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций (ЦЗЧС) направляется бюро через координатора ЦЗЧС в ССТ и подтверждается в письменном виде, предпочтительно электронной почтой. После рассмотрения заявки ССТ направляет форму SF(1) соответствующему должностному лицу (руководителю сектора или иному лицу, обладающему правом подписи). Соответствующее должностное лицо утверждает перевод средств на счет проекта Централизованных запасов на случай чрезвычайных ситуаций при условии подтверждения наличия средств со стороны DFIS.

Пакеты услуг, оказываемых государствами

В ряде крупных чрезвычайных операций применялись различные пакеты услуг, оказываемых государством (ПУГ): участие коалиционных сил в операции, связанной с курдскими беженцами, организация воздушного моста в Сараево, бывшая Югославия, деятельность различных государств в отдельных секторах в период наплыва рундийских беженцев. Именно в ходе последней операции данная концепция была признана исключительной мерой реагирования в сложных чрезвычайных ситуациях, и государства обратились к УВКБ ООН с просьбой учесть полученные уроки и обеспечить дальнейшее развитие концепции, получившей название ПУГ.

Согласно данной концепции, ПУГ характеризуется следующими параметрами:

- к нему прибегают лишь в крайних случаях исключительно в крупномасштабных чрезвычайных ситуациях;
- в рамках ПУГ используются ресурсы вооруженных сил или сил гражданской обороны;
- ПУГ не заменяет использование традиционных возможностей реагирования, имеющихся у НПО;
- он применяется только выборочно в некоторых секторах, где необходимы государственные ресурсы;
- как правило, ПУГ превышает возможности обычных механизмов финансирования и поэтому рассматривается как внебюджетные пожертвования в натуральной форме;
- ПУГ самодостаточен с точки зрения мобилизации и действия;
- ПУГ ограничен по времени развертывания и потому оперативно заменяется более эффективными с точки зрения затрат мероприятиями.

УВКБ ООН разработало 20 видов ПУГ:

Резервное подразделение для воздушных операций
Стратегический воздушный мост
Воздушный мост на месте событий

Бурение скважин
Очистка воды
Распределение воды

Наземное обслуживание аэропортов
Складирование/хранение
Автомобильный транспорт
Полевой госпиталь
Гидрологическое обследование
Доставка воды в цистернах
Поверхностные воды

Хранение воды
Сооружение уборных
Борьба с переносчиками заболеваний
Удаление твердых отходов
Системы сточных вод
Планировка территории лагеря
Дорожное строительство

Порядок подачи заявки

Обычно на уровне штаб-квартиры становится ясно, что та или иная чрезвычайная ситуация в силу своих масштабов требует мобилизации ПУГ. Сектор связывается с СГЧС и обращается с просьбой начать процедуру мобилизации. При согласовании с УКГВ ООН сначала государствам-донорам направляются уведомление и запрос о готовности предоставить ПУГ. Затем по мере выяснения потребностей начинается осуществление соответствующих мероприятий, при этом отправной точкой иногда служит направление миссии по оценке потребностей. Любые прямые контакты между УКГВ ООН и миссиями осуществляются Службой по связи с донорами и мобилизации ресурсов при согласовании с СГЧС; при этом поддерживается взаимодействие с УКГВ ООН.

ПРИМЕЧАНИЕ. Между тем УКГВ ООН создало Группу военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны (ГВРРО), пополнившую перечень ПУГ (которые включают модули услуг государств); они будут предоставляться всем учреждениям. Эти модули содержат вышеперечисленные 20 ПУГ. Содержание ПУГ в рабочем состоянии осуществляет УКГВ ООН или наиболее соответствующее этой задаче ведущее учреждение, а координацию обеспечивает УКГВ ООН.

Потенциал неправительственных организаций по реагированию на чрезвычайные ситуации

В последние годы многие оперативные партнеры УКГВ ООН предприняли шаги для обеспечения или повышения готовности к чрезвычайным ситуациям и способности реагировать на них, что существенно дополняет меры УКГВ ООН по реагированию на связанные с беженцами чрезвычайные ситуации, поскольку традиционно УКГВ ООН опирается на неправительственные организации, которые от его имени осуществляют мероприятия по поддержке беженцев. Представляется важным, чтобы об этих ресурсах было известно и чтобы они при необходимости использовались. С этой целью УКГВ ООН с середины 1996 года ведет базу данных по потенциалу реагирования на чрезвычайные ситуации основных НПО, которые участвуют в программах помощи беженцам. Эта база данных содержит сведения о резервном потенциале в нижеследующих областях, а также данные о политике, финансовых ресурсах на случай чрезвычайных ситуаций, кадровых резервах и материальных запасах этих организаций.

Услуги на уровне общин

Здравоохранение/питание

Бытовые потребности

Управление

Хозяйственная деятельность

Жилье

Образование

Планировка территории лагеря и гражданское строительство

Меры в области санитарии среды обитания

Транспорт/материально-техническое снабжение

Продовольствие

Водоснабжение

С помощью этой базы данных УКГВ ООН может незамедлительно определить потенциал НПО и обратиться к ним с призывом о сотрудничестве в проведении чрезвычайных мероприятий в рамках программ помощи беженцам.

Порядок подачи заявки

В чрезвычайных ситуациях отделения на местах или группы реагирования на чрезвычайные ситуации могут уведомить штаб-квартиру об оперативных потребностях, которые в состоянии удовлетворить НПО. В базе данных отыскиваются соответствующие варианты. Там, где ГРЧС отсутствует, а в страновых операциях имеются конкретные пробелы или потребности, необходимо связаться с Управлением Координатора деятельности НПО и передать туда необходимые сведения для последующего принятия мер.

Резервная договоренность в отношении грузовых автомобилей и авиации (МЧС, Россия)

В соответствии с Меморандумом о взаимопонимании с МЧС России (Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий)

УВКБ ООН имеет возможность на приоритетной основе использовать авиацию и грузовой транспорт, имеющиеся в резерве МЧС. В резервный потенциал входят:

- 2 транспортных самолета ИЛ-76 ТД с полезной нагрузкой в 40 т и размерами грузового отсека 20 × 3,4 × 3,4 м;
- по меньшей мере 15 грузовиков грузоподъемностью 10 т (6 × 6 или 6 × 4) (типа КамАЗ) в комплекте с бензовозом, передвижной ремонтной мастерской, автомобилями сопровождения и персоналом (водители и координаторы), обеспечивающим работу автопарка на начальном этапе чрезвычайной ситуации и до того времени, когда будет обучен местный персонал, который сможет взять на себя эксплуатацию автопарка.

Указанные ресурсы могут быть развернуты в течение 72 часов с момента получения письменного запроса от УВКБ ООН. Техническое обслуживание этого резерва осуществляется бесплатно для УВКБ ООН, однако расходы по его развертыванию относятся на счет затрат соответствующей программы.

Порядок подачи заявки

Сектору следует проконсультироваться с СГЧС и ССТ о целесообразности использования ресурсов МЧС с учетом конкретных потребностей данной операции. После согласования вопроса о развертывании данных ресурсов СГЧС выступает в роли координатора связи между МЧС и УВКБ ООН. УВКБ ООН в письменном виде уведомляет МЧС (одновременно направляя копию уведомления в правительство РФ через ее представительство в Женеве) о характере чрезвычайной операции, месте проведения, продолжительности, виде и объеме услуг МЧС, оборудовании и персонале, а также о технических параметрах того или иного необходимого специального оборудования. Во время развертывания между МЧС и соответствующим региональным бюро подписывается "субсоглашение", охватывающее услуги, фактически оказываемые МЧС, и расходы, которые берет на себя УВКБ ООН.

Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств: практическое руководство для сотрудников на местах

Руководящие принципы планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств должны помогать сотрудникам УВКБ ООН на местах в планировании мероприятий на страновом уровне в отношении событий, касающихся беженцев. Такими событиями могут быть приток беженцев, неожиданная стихийная репатриация, проблемы безопасности в лагерях беженцев, стихийные бедствия, затрагивающие лагерь беженцев, перенос лагеря и т. д. Руководящие принципы содержат 4 раздела и 6 приложений.

Раздел 1. Цель: рассматриваются сроки и задачи планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств. Отмечаются распространенные заблуждения относительно этого вида деятельности. Обсуждаются его взаимосвязи с ранними предвестниками возможной чрезвычайной ситуации, планированием операций и оценкой потребностей, определяются признаки того, когда разумно было бы начать процесс планирования.

Раздел 2. Процесс: рассматриваются способы планирования деятельности на случай непредвиденных обстоятельств, при этом подчеркивается необходимость налаживания такого процесса, который позволял бы разработать эффективный план. Описывается подход, обеспечивающий непрерывный процесс с участием ряда сторон, предлагаются механизмы, которые могут быть использованы на месте для обновления плана и обеспечения постоянной готовности.

Раздел 3. Партнеры: определяется и рассматривается роль различных учреждений в процессе планирования. Этот раздел является своего рода памяткой, нужной для того, чтобы убедиться, что необходимые участники подключаются на соответствующем этапе.

Раздел 4. План: приводится типовой формат плана деятельности на случай непредвиденных обстоятельств. В Руководящих принципах подчеркивается, что план является всего лишь результатом процесса и в таком качестве постоянно изменяется и требует обновления. Тем не менее он является важным рабочим инструментом, и поэтому необходимы некоторые указания в отношении наиболее эффективных методов разработки данного документа.

Приложения

A – Резервные ресурсы УВКБ ООН

D – Примерный план на случай непредвиденных обстоятельств

B – Ранние предвестники

E – Диапозитивы для системы оверхед

C – Вопросник для планирования по секторам

F – Дополнительная литература

Порядок подачи заявки

Экземпляры Руководящих принципов можно запрашивать непосредственно в СГЧС.

Пакет для регистрации беженцев

Данный пакет состоит из трех компонентов: Практическое руководство для сотрудников на местах, регистрационный комплект и программное обеспечение.

В Практическом руководстве рассматривается стратегия УВКБ ООН в отношении регистрации и излагаются практические соображения и советы сотрудникам, осуществляющим регистрацию беженцев. На 110 страницах Руководства описываются подходы к регистрации, объясняются ее этапы и рассматриваются ее различные сценарии. При этом затрагиваются такие аспекты, как первоначальное определение контингента, выявление уязвимых групп, сдерживание толпы, необходимое оборудование, оценка численности контингента, защита и проверка данных. Приводятся типовые схемы зон приема и регистрации, образцы жетонов, карточек и бланков. Руководство прошло практическую проверку на местах в 1993 году, а его первый вариант был издан и распространен в мае 1994 года.

Регистрационный комплект рассчитан на 30 тыс. беженцев (10 тыс. семей). В него входит соответствующий набор опознавательных браслетов, жетонов, временных карточек, регистрационных карточек, контрольных ведомостей/пассажижских деклараций, регистрационных бланков, Руководств, перечней кодов, дыроколов для карточек, головных уборов с эмблемой УВКБ ООН и маркеров. Стоимость комплекта составляет около 11 тыс. долл. США.

Наряду со стандартной регистрационной формой УВКБ ООН была разработана и испытана Система регистрации беженцев на местах (СРБМ). Ознакомление с данным программным обеспечением осуществляется, в частности, в рамках региональных программ подготовки персонала. УВКБ ООН обеспечивает полную поддержку программного обеспечения, созданного специально для обработки данных по большому числу людей.

Порядок подачи заявки

Запасы экземпляров Практического руководства и комплектов находятся в ведении Группы по продовольствию и статистике (ГПС) СКП в штаб-квартире. Все заявки следует направлять непосредственно в СКП/ГПС. Программное обеспечение можно запрашивать в СКП или СИТТ. Если речь не идет о чрезвычайных ситуациях, заявки должны подаваться заблаговременно, с указанием приблизительного числа лиц, подлежащих регистрации. Для оплаты запрошенных материалов потребуются выделение средств из бюджета. При возникновении потребности в дополнительных материалах, не включенных в комплекты, таких как скоросшиватели, мегафоны, нарукавные повязки, штампы УВКБ ООН, сектор обязан предусмотреть соответствующие бюджетные средства и подать заявку непосредственно в ГЭЗ.

Справочник по чрезвычайным ситуациям

Справочник по чрезвычайным ситуациям впервые вышел в свет в декабре 1982 года; он имеется на английском, французском, испанском и русском языках. Справочник предназначен для руководителей, разрабатывающих крупномасштабные чрезвычайные операции в случае прибытия большого числа беженцев, и содержит доходчиво изложенные советы по осуществлению различных аспектов реагирования на чрезвычайные ситуации. По более сложным техническим вопросам руководителям подразделений необходимо обращаться к другим источникам.

Справочник опубликован в удобном формате А5 и содержит 400 страниц текста и схем. Он полезен не только для сотрудников УВКБ ООН, но и для работников государственных учреждений и НПО.

Ниже приводятся названия глав:

1. Цели и принципы
2. Защита
3. Определение нужд и потребностей, немедленное реагирование
4. Организационные мероприятия и персонал
5. Снабжение и материально-техническое обеспечение
6. Выбор места расположения, планировка и укрытие
7. Здравоохранение
8. Продовольствие и питание
9. Водоснабжение
10. Канализация и экологическая очистка
11. Социальные службы и образование
12. Управление на полевом уровне

Порядок подачи заявки

В принципе в каждом отделении УВКБ ООН на местах имеется достаточное количество экземпляров Справочника для использования сотрудниками УВКБ ООН. Справочник выпущен также на CD-ROM UNHCR RefWorld/RefMonde.

По запросу Справочник могут получить НПО и местные органы управления. При заказе более 10 экземпляров взимается плата в размере 15 долл. США за экземпляр. В заказе следует указать название организации-получателя и планируемую цель использования Справочника.

Заявки следует направлять непосредственно в СГЧС, указав язык издания.

Открытие офиса: Контрольный перечень для администратора по чрезвычайным ситуациям

Данный контрольный перечень представляет собой практическую памятку для сотрудников УВКБ ООН, осуществляющих мероприятия по реагированию на чрезвычайные ситуации и находящихся на месте службы, где УВКБ ООН не представлено или где действующие отделения УВКБ ООН нуждаются в дополнительной административной поддержке в связи с изменением ситуации с беженцами. Помимо этого, он также весьма полезен в качестве справочного материала в действующих отделениях и для подготовки административного персонала. Контрольный перечень представляет собой папку формата А4 с разъемным замком и содержит три компонента:

1. **Контрольный перечень:** список большинства мероприятий, на которые следует обратить внимание при создании филиала, подразделения или отделения на месте. Список разбит на пять основных разделов:

- Помещения
- Связь и транспорт
- Персонал, условия работы и безопасность
- Финансы, оборудование и снабжение
- Регистрация и ведение документации

Список не охватывает все административные процедуры и мероприятия по удовлетворению текущих потребностей отделения; основное внимание в нем уделяется исключительно вопросам, связанным с созданием отделения.

2. **Приложения:** выдержки из действующих документов, включенные для облегчения поиска информации, но не заменяющие действующие руководства и инструкции.

3. **Дискета:** содержит форматы многочисленных бланков и документов. Эти бланки и документы могут быть скопированы и скорректированы с учетом местных условий. На дискете также имеется широкий выбор рабочих таблиц для принтера и стандартные макрокоманды для составления писем.

В каждом отделении УВКБ ООН должен иметься в наличии один экземпляр Контрольного перечня. Последняя по времени версия, 6-я редакция, была издана в марте 1998 года.

Порядок подачи заявки

Контрольный перечень выдается СГЧС по запросу вновь создаваемым отделениям УВКБ ООН. Поскольку количество экземпляров ограничено, необходимо следить за тем, чтобы Контрольный перечень не выносился из помещения отделения.

Распределение товаров: практическое руководство для сотрудников на местах

В Руководстве излагается порядок разработки и внедрения персоналом УВКБ ООН на местах и оперативными партнерами систем распределения товаров. В Руководстве отмечаются важные вопросы распределения, предлагаются методы и концепции, основанные на наиболее эффективной текущей практике. Документ был впервые опубликован в июне 1997 года и представляет собой результат многочисленных консультаций с учреждениями, имеющими многолетний опыт распределения товаров, а именно: с Мировой продовольственной программой, Обществом Красного Креста и Красного Полумесяца, а также с НПО — партнерами-исполнителями.

Прежде всего в руководстве по распределению товаров читатель знакомится с терминологией, общеупотребительными сокращениями и кратким изложением основных вопросов, раскрываемых в данном документе. Затем следует обзор распределения товаров, дается краткий перечень определений, перечисляются основные участники процесса и их роли, определяется соотношение между продовольствием и непродовольственными товарами, а также говорится о планировании программы.

Остальные главы посвящены получателям помощи, категориям распределения, отбору наилучших вариантов для конкретной ситуации, участию беженцев, управлению распределением товаров. В заключительной главе рассматриваются особые положения, связанные с распределением товаров, и приводятся ответы на многие общие вопросы и проблемы, возникающие на местах.

В ряде приложений содержатся (с некоторыми пояснениями) распространенные формы мониторинга и отчетности по распределению продовольственных и иных товаров.

Порядок подачи заявки

Экземпляры издания "Распределение товаров: практическое руководство для сотрудников на местах" можно получить, направив заявку в Секцию здравоохранения и общинного развития или по электронной почте по адресу: hqcs00@unhcr.ch.

Чрезвычайный фонд УВКБ ООН

Цель Чрезвычайного фонда заключается в том, чтобы обеспечить:

- финансовые ресурсы для программ помощи беженцам и перемещенным лицам, не предусмотренные в программах, утвержденных Исполнительным комитетом; и
- покрытие дополнительных административных расходов, вызванных теми чрезвычайными ситуациями, которые не могут быть обеспечены из регулярного бюджета до принятия решения Исполнительным комитетом или Генеральной Ассамблеей.

Верховный комиссар может выделить из Чрезвычайного фонда до 25 млн. долл. США ежегодно при условии, что сумма, затрачиваемая на одну чрезвычайную операцию, не превышает 8 млн. долл. США в любой отдельно взятый год и что остаток на счете Фонда составляет не менее 8 млн. долл. США.

Затраты Фонда могут быть возмещены, если впоследствии будут получены достаточные средства в ответ на конкретное обращение.

Порядок подачи заявки

Средства Чрезвычайного фонда используются с санкции указанных ниже должностных лиц после предварительного рассмотрения заявки руководителем СКП и главой Службы по связи с донорами и мобилизации ресурсов. Заявки на использование средств Чрезвычайного фонда подаются в СКП руководителем сектора или секции по проектам, входящим в их круг ведения. Все заявки на использование средств Чрезвычайного фонда также подписываются директором регионального бюро или отдела. К каждой заявке на сумму свыше 2 млн. долл. США СКП прилагает сводку об использовании выделенных к настоящему времени средств. Копии всех разрешений направляются в Управление Верховного комиссара.

Сумма	Должностное лицо, назначенное Верховным комиссаром	Другое полномочное лицо
Менее 2 млн. долл. США	Директор, Отдел оперативной поддержки	1. Заместитель Верховного комиссара 2. Ответственный руководитель
2 млн. долл. США или более	Верховный комиссар	1. Заместитель Верховного комиссара 2. Ответственный руководитель

Центральный чрезвычайный оборотный фонд УКГВ ООН (ЦЧОФ)

Центральный чрезвычайный оборотный фонд (ЦЧОФ) Управления по координации гуманитарных вопросов был создан в декабре 1991 года для финансирования в рамках системы ООН мероприятий по оперативному реагированию на чрезвычайные ситуации. ЦЧОФ, объем средств в котором должен составлять 50 млн. долл. США, пополняется за счет добровольных взносов и используется для выдачи денежных авансов на деятельность оперативных организаций и подразделений системы. Эти авансы следует возвращать в первую очередь из получаемых впоследствии доходов, обычно за счет объединенных обращений. В исключительных случаях правилами допускается возможность не возвращать средства, выделенные из Фонда. Управляет Фондом заместитель Генерального секретаря ООН по гуманитарным вопросам.

Порядок подачи заявки

Для получения разрешения на обращение в ЦЧОФ с заявкой на выделение средств руководитель бюро или глава секции направляет соответствующий меморандум Верховному комиссару через директора Отдела оперативной поддержки и главу Службы по связи с донорами и мобилизации ресурсов. После согласования

заместителю Генерального секретаря по гуманитарным вопросам через Верховного комиссара направляется письмо с просьбой о выделении средств из Фонда. В этом письме необходимо:

- определить цель и задачи программы;
- указать запрашиваемую сумму;
- изложить инициативы, осуществляемые для сбора средств на данную программу с целью погашения задолженности перед Фондом.

ЗГС по гуманитарным вопросам подтверждает в своем ответе возможность выделения средств и определяет условия, на которых оно будет произведено, а также требования к отчетности. Обмен этими двумя письмами представляет собой официальную договоренность между организациями. В исключительных обстоятельствах ЗГС может разрешить выделение средств до официального обмена письмами, который, тем не менее, должен состояться не позднее чем через 30 дней.

Модули дистанционного обучения

С начала 1998 года СГЧС проводит на экспериментальной основе испытание двух модулей для дистанционного обучения во внутренней сети УВКБ ООН. Эти курсы для самостоятельного обучения развивают и дополняют другие мероприятия в сфере подготовки кадров и укрепления потенциала, описанные в данном Каталоге. Два первых модуля охватывают два критически важных аспекта готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них: планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств и планирование операций. СГЧС предполагает вначале предоставлять эти курсы персоналу в электронной форме или в обычном печатном виде. Впоследствии к этим курсам получат доступ оперативные партнеры и/или другие учреждения системы ООН.

Данная инициатива по дистанционному обучению осуществляется в сотрудничестве с Центром управления в условиях катастроф при Университете штата Висконсин, который руководит курсами от имени УВКБ ООН. Дополнительное преимущество курсов заключается в том, что их прохождение засчитывается при обучении по программе высшего образования Университета штата Висконсин по специальности "управление в условиях катастроф".

Порядок подачи заявки

Об официальном открытии курсов будет объявлено дополнительно. Объявление будет содержать подробные сведения о возможностях обучения.

Программа подготовки к управлению действиями в чрезвычайных ситуациях (ППУЧ)

Первый практический семинар по Программе подготовки к управлению действиями в чрезвычайных ситуациях (ППУЧ) состоялся в 1985 году. За первые 12 лет в ППУЧ приняли участие более 1500 штатных сотрудников УВКБ ООН, НПО, представителей государственных органов, а также других учреждений системы ООН. Курсы обычно рассчитаны на руководителей среднего звена и технический персонал, предпочтительно с определенным опытом работы в чрезвычайных ситуациях/на местах. Назначение программы состоит в том, чтобы познакомить участников с целями и задачами управления действиями в чрезвычайных ситуациях, доказать необходимость общих навыков управления и показать конкретные виды применения навыков управления в чрезвычайных ситуациях в таких приоритетных областях, как планирование, материально-техническое снабжение, здравоохранение, обеспечение жильем и питанием, а также предоставить оперативным партнерам возможность обменяться опытом и знаниями.

Первоначально курсы проводились в Университете штата Висконсин, Мэдисон, США, но с 1992 года они организуются на региональной основе с целью усиления регионального аспекта подготовки и обмена мнениями. Ежегодно проводится три курса. Каждый курс обычно длится 11 дней, в нем принимают участие около 35 человек. Помимо обычных лекций методы обучения предусматривают анализ и обсуждение конкретных практических примеров, тренировку по решению проблем, групповые дискуссии, показ фильмов, обзоры имеющейся литературы по различным бедствиям и иногда поездки на места. В ходе каждого курса один день отводится на деловую игру по действиям в условиях чрезвычайной ситуации, связанной с беженцами.

С 1993 года курсы проводились в следующих странах:

Ботсвана (Габороне)	Сенегал (Дакар)
Венесуэла (Каракас)	Таиланд (Бангкок)
Гана (Аккра)	Танзания (Дар-эс-Салам)
Гвинея (Конакри)	Турция (Анкара)
Иордания (Амман)	Эфиопия (Аддис-Абеба)
Кыргызстан (Бишкек)	Ямайка (Кингстон)
Непал (Катманду)	Япония (Токио)

Порядок подачи заявки

До начала каждого курса СГЧС определяет страны-участницы и число участников из УВКБ ООН, НПО, государственных учреждений, а также других учреждений системы ООН из каждой страны. Кандидатов по этим категориям обычно предлагают отделения УВКБ ООН на местах. СГЧС также может пригласить небольшую группу участников из стран за пределами данного региона, из штаб-квартир НПО или учреждений системы ООН. Приветствуется обращение в СГЧС учреждений и частных лиц, заинтересованных в участии в предстоящих курсах. Делается все возможное для того, чтобы удовлетворить такие заявки на участие, однако интерес к курсам велик и удовлетворить все заявки невозможно.

Практический семинар по управлению действиями в чрезвычайных ситуациях (ПСУЧС/ГРЧС)

Практический семинар по управлению действиями в чрезвычайных ситуациях (ПСУЧС/ГРЧС) является внутренним семинаром УВКБ ООН для членов резерва групп реагирования на чрезвычайные ситуации (ГРЧС). Пилотный семинар прошел в октябре 1993 года. В настоящее время ПСУЧС регулярно проводится в марте и сентябре каждого года.

Основная цель – подготовить членов резерва ГРЧС к выполнению поставленных перед ними задач. Большое внимание уделяется активности участников, практическим рекомендациям, формам и методам работы, с помощью которых сотрудники могут управлять группами реагирования на чрезвычайные ситуации или принимать участие в составе групп в чрезвычайных операциях и операциях по репатриации беженцев. Этот семинар имеет более конкретную направленность, чем ППУЧ, однако опыт участия в ППУЧ полезен, хотя и не обязателен.

Три основные темы практического семинара:

- 1 управление выполнением своих обязанностей
- 2 управление взаимоотношениями
- 3 управление самим собой

5 этапов работы в условиях чрезвычайной ситуации:

- 1 предварительный этап до выезда в командировку
- 2 прибытие на место
- 3 сплочивание коллектива и осуществление мероприятий
- 4 передача полномочий
- 5 возвращение

Семинары проводятся близ Женевы, и в них участвуют около 28 человек.

Проведение семинаров совпадает с началом шестимесячного периода действия нового резерва ГРЧС, то есть в настоящее время они проходят в апреле и октябре. В работе курсов участвует внештатный консультант, и обычно по крайней мере два СОГЧС делятся опытом.

Порядок подачи заявки

Поскольку для участия в семинарах нужно входить в ГРЧС, необходимо сначала попасть в резерв ГРЧС (см. раздел о людских ресурсах). Пройти обучение в ПСУЧС обязаны все члены ГРЧС.

Целевая подготовка

СГЧС дополняет два своих основных мероприятия по подготовке кадров – ППУЧ и ПСУЧС, содействуя специальной подготовке по действиям в чрезвычайных ситуациях, которая проводится в трех общих формах:

- a) специальные страновые или региональные курсы по конкретной тематике, например по планированию деятельности на случай непредвиденных обстоятельств;
- b) семинары-практикумы для конкретных целевых аудиторий, например подготовка внештатных резервных сотрудников из таких организаций, как советы стран Северной Европы по делам беженцев, “Радда Барнен”, и т. д., а также сотрудников штаб-квартиры (ПСУЧС/штаб-квартира);
- c) курсы по чрезвычайным ситуациям, проводимые на местах филиалами УВКБ ООН. СГЧС не имеет возможности выделять средства или консультантов для этих местных инициатив, однако может оказать помощь в составлении планов курсов и предоставить материалы для подготовки к проведению занятий;
- d) специальные семинары для старших руководителей по вопросам управления в чрезвычайных ситуациях (Семинар по повышению квалификации в вопросах управления в чрезвычайных ситуациях).

Порядок подачи заявки

Запросы об организации этого вида подготовки, как правило, поступают от отделений на местах. При возможности перспективного планирования такие учебные мероприятия следует включать в годовой план профессиональной подготовки. Если потребность в проведении обучения связана с неожиданно возникшими или изменившимися обстоятельствами, необходимо через соответствующий сектор послать заявку в СГЧС. Необходимо еще раз подчеркнуть, что СГЧС не имеет возможности выделять консультантов для таких учебных мероприятий.

Дополнение 2

Справочные таблицы

■ СОДЕРЖАНИЕ

- Таблица 1** Основные показатели чрезвычайной ситуации
- Таблица 2** Чрезвычайная ситуация в сфере здравоохранения: основные причины смертности
- Таблица 3** Распространенные заболевания
- Таблица 4** Обследование вновь прибывающих беженцев – мероприятия по приему
- Таблица 5** Примерные уровни комплектования служб охраны здоровья беженцев и санитарии в расчете на 10–20 тыс. человек
- Таблица 6** Параметры планировки территории лагеря в чрезвычайных ситуациях
- Таблица 7** Размеры
- Таблица 8** Грузоподъемность и технические характеристики различных воздушных судов
- Таблица 9** Грузоподъемность различных средств наземного транспорта
- Таблица 10** Коэффициенты перевода единиц
- Таблица 11** Радиосвязь, фонетический алфавит
- Таблица 12** Типовые услуги и требования к инфраструктуре в лагерях беженцев

Таблица 1. Основные показатели чрезвычайной ситуации

Общий коэффициент смертности (ОКС)	Нормальный уровень для оседлого населения	0,3–0,5 на 10 000 человек в день
	Чрезвычайная программа помощи – под контролем	менее 1 на 10 000 в день
	Чрезвычайная программа помощи – серьезные проблемы	более 1 на 10 000 в день
	Чрезвычайная ситуация, вышедшая из-под контроля	более 2 на 10 000 в день
Крупномасштабная катастрофа		более 5 на 10 000 в день
	Нормальный уровень для оседлого населения	1,0 на 10 000 в день
	Чрезвычайная программа помощи – под контролем	менее 2,0 на 10 000 в день
Кoeffициент смертности среди детей до 5 лет (КСД5)	Чрезвычайная программа помощи – серьезные проблемы	более 2,0 на 10 000 в день
	Чрезвычайная ситуация, вышедшая из-под контроля	более 4,0 на 10 000 в день
Чистая вода	Минимальное количество для выживания	7 л на человека в день
	Минимальное количество для поддержания жизни	15–20 л на человека в день
Продовольствие	Минимальная энергетическая потребность контингента, полностью зависящего от продовольственной помощи	2100 ккал на человека в день
Питание	Чрезвычайный уровень:	у более 15% населения в возрасте до 5 лет вес составляет менее 80% нормы для данного роста
	или	у более 10% населения в возрасте до 5 лет вес составляет менее 80% нормы для данного роста, плюс усугубляющие факторы, например эпидемия кори, общий коэффициент смертности более 1 на 10 000 в день
Корь	Любые зарегистрированные случаи. 10% или более в возрастной группе от 6 месяцев до 5 лет не охвачены иммунизацией	
Респираторные инфекции	Любое проявление эпидемиологической ситуации в виде наличия тяжелобольных	
Диарея	Любое проявление эпидемиологической ситуации в виде наличия тяжелобольных	
Жилье надлежущего уровня	Минимальным требованием является защита от ветра, осадков, заморозков и прямых солнечных лучей	
	Минимальная площадь жилого помещения	3,5 м ² на человека
	Минимальная общая площадь в лагере	30,0 м ² на человека
Санитария	Отсутствие системы удаления экскрементов и отходов. Менее 1 уборной на 100 человек.	

Таблица 2. Чрезвычайная ситуация в сфере здравоохранения: основные причины смертности

<p>Корь</p> <p>Диарейные заболевания</p> <p>Острые респираторные инфекции</p> <p>Малярия</p> <p>Недоедание</p>	<p>Следует незамедлительно реагировать на существенный рост распространенности этих факторов (или на сообщение о появлении хотя бы одного случая заболевания корью)</p>
---	---

Таблица 3. Распространенные заболевания

Заболевание	Основные способствующие факторы	Профилактические меры
Диарейные заболевания	Скученность, загрязнение воды и продуктов питания Недостаточный уровень гигиены	<ul style="list-style-type: none"> • достаточная жилая площадь • санитарное просвещение • распределение мыла • удовлетворительный уровень личной и пищевой гигиены • безопасное водоснабжение и санитария
Корь	Скученность Низкий уровень охвата вакцинацией	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади, определенные в главе 12 о планировке лагеря • иммунизация детей с одновременной раздачей витамина А. Рекомендуется иммунизация детей в возрасте от 6 месяцев до 15 лет (а не как обычно до 5 лет) ввиду повышенного риска в связи с бытовыми условиями
Острые респираторные инфекции	Низкое качество жилья Нехватка одеял и одежды Задымленность жилой зоны	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • жилье надлежащего качества, соответствующая одежда, достаточное количество одеял
Малярия	Новая окружающая среда со штаммом, к которому у беженцев нет иммунитета Стоячая вода, которая становится местом вылота комаров	<ul style="list-style-type: none"> • уничтожение мест вылота комаров, а также их личинок и взрослых особей путем опрыскивания. Однако успешная борьба с переносчиками малярии зависит от особенностей поведения комаров, в связи с чем следует проконсультироваться с местными специалистами • обеспечение противомоскитными сетками • профилактика лекарственными средствами (например, в отношении беременных женщин и малолетних детей) в соответствии с национальными стандартами
Менингококковый менингит	Скученность в районах, где эта болезнь эндемична (зачастую имеет местную сезонную динамику)	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • иммунизация только по рекомендации специалистов и на основании данных соответствующего обследования
Туберкулез	Скученность. Недостаточность питания. Широкое распространение ВИЧ-инфекции	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади (но в тех местах, где туберкулез эндемичен, проблема сохранится) • иммунизация
Брюшной тиф	Скученность Несоблюдение норм личной гигиены Зараженные источники воды Плохие санитарно-гигиенические условия	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • безопасная вода, надлежащие санитарно-гигиенические условия • удовлетворительный уровень личной, пищевой и социальной гигиены и санитарного просвещения • ВОЗ не рекомендует вакцинацию, поскольку она обеспечивает лишь незначительную защиту на индивидуальном уровне на короткий период и слабую защиту от распространения болезни или вообще не дает такой защиты
Глисты, особенно нематоды	Скученность Плохие санитарно-гигиенические условия	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • надлежащие санитарно-гигиенические условия • обеспеченность обувью • надлежащая личная гигиена
Чесотка ¹	Скученность Несоблюдение норм личной гигиены	<ul style="list-style-type: none"> • минимальные нормы жилой площади • достаточное количество мыла и воды для умывания
Ксерофтальмия Дефицит витамина А	Недостаточное питание После продолжительных острых инфекций, кори и диареи	<ul style="list-style-type: none"> • достаточное потребление витамина А с пищей. Если нет в наличии, обеспечить пищу, обогащенную витамином А. Если это невозможно, – добавки, содержащие витамин А • иммунизация против кори. Систематическая профилактика детей каждые 4–6 месяцев
Анемия	Малярия, нематоды, плохая абсорбция или недостаточное потребление железа и фолиевой кислоты	<ul style="list-style-type: none"> • предупреждение/лечение заболевания, которое приводит к анемии • корректировка рациона, включая обогащение пищи
Столбняк	Телесные повреждения у неиммунизированных беженцев Неудовлетворительный уровень акушерской помощи, приводящий к неонатальному столбняку	<ul style="list-style-type: none"> • удовлетворительный уровень первой помощи • иммунизация беременных женщин и последующая общая иммунизация в рамках РПИ • подготовка акушеров и стерильные перевязочные средства, ножницы, бритвы и т. п.
Гепатит	Низкий уровень гигиены Зараженность продуктов питания и воды	<ul style="list-style-type: none"> • снабжение безопасной водой • эффективная санитария • безопасное переливание крови
ЗППП/ВИЧ	Разрушение социальных структур Антисанитария при переливании крови Отсутствие информации	<ul style="list-style-type: none"> • проверка на сифилис во время беременности • проверка всей крови, предназначенной для переливания • соблюдение универсальных мер предосторожности • санитарное просвещение • наличие презервативов • лечение партнеров

¹ Чесотка – кожная болезнь, вызываемая чесоточными клещами.

Таблица 4. Обследование вновь прибывших беженцев — мероприятия по приему

а) ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ МЕДИЦИНСКИЙ ОСМОТР	
Проверка состояния питания	Дети в возрасте 1—5 лет: Измерение окружности середины верхней части плеча. Все дети с окружностью плеча менее 12,5 см должны быть немедленно направлены в службы здравоохранения или питания для взвешивания и измерения, а также усиленного питания, если это необходимо.
Иммунизация против кори	Дети в возрасте от 6 месяцев до 12 (или даже 15) лет: Иммунизации подвергаются все дети этой возрастной группы. Им выдается карта “Путь к здоровью” или другая карта иммунизации. Примечание. Зачастую невозможно осуществлять иммунизацию одновременно с осмотром. Однако в ходе осмотра можно определить охват вакцинацией.
Профилактика витамином А	Прием осуществляется одновременно с вакцинацией против кори. Тем не менее ей даже если витамина А нет в наличии, вакцинацию откладывать не следует.
Меры первичной медицинской помощи	По мере необходимости: Оказание первой помощи на месте в случае обезвоживания, респираторных инфекций, подозрения на малярию, травм и других состояний, угрожающих жизни. Направление в действующие медицинские учреждения.
б) ДЕМОГРАФИЧЕСКИЙ СКРИНИНГ	
Оценка контингента	Касается всего контингента: Оцените контингент в целом в разбивке по полу и возрасту (0—4, 5—14, 15—44, 44 года и старше). Оцените число таких уязвимых лиц, как дети до 5 лет, беременные и кормящие женщины, инвалиды, женщины — главы домохозяйств, одинокие женщины, несопровождаемые несовершеннолетние.

Таблица 5. Примерные уровни комплектования служб охраны здоровья беженцев и санитарии в расчете на 10—20 тыс. человек

Общинный медико-санитарный работник	10—20
Традиционная повитуха	6—10
Медсестра (системы общественного здравоохранения)	1
Больничная сестра, акушерка	3—4
Врач/фельдшер	1—3
Аптекарь	1
Лаборант	1
Сотрудник перевязочного кабинета/ассистент	10
Санитарный врач	2—4
Ассистент санитарного врача	20

Таблица 6. Параметры планировки территории лагеря в чрезвычайных ситуациях

РЕСУРС	ПОТРЕБНОСТЬ
Земля	30–45 м ² на человека
Жилые помещения (палатки или иные сооружения)	3,5 м ² на человека
Пожарозащитная полоса	Через каждые 300 м застройки между жилищами оставляется незастроенная полоса шириной 50 м. Свободное пространство между оттяжками соседних палаток должно составлять не менее 1–1,5 м со всех сторон.
Дороги и пешеходные дорожки	20–25% от общей площади лагеря
Открытые пространства и общественные места	15–20% от общей площади лагеря
Санитария среды обитания	1 место в уборной на 20 человек или, в идеале, 1 уборная на семью, находящаяся не далее 50 и не ближе 6 м от жилья пользователей. 1 × 100-литровый бак для отходов на 50 человек 1 тачка на 500 человек 1 коммунальная выгребная яма (2 × 5 × 2 м) на 500 человек
Водоснабжение	15–20 л чистой воды на человека в день
Водоразборные колонки	1 на 200 человек, расположенная не далее 100 м от жилья пользователей
Складские помещения	1,2 м ² площади на 1 т для мешков с зерном, уложенных в штабеля высотой 6 м
Продовольствие	2100 ккал на человека в день Для этого понадобится примерно 36 т продовольствия на 10 000 человек в неделю, исходя из следующего дневного рациона: 350–400 г на человека в день зерновых, составляющих основу рациона 20–40 г на человека в день высококалорийной пищи (растительные масла/жиры) 50 г на человека в день пищи, богатой белком (бобовые)

Таблица 7. Размеры

Наименование	Приблизительный объем на тонну (м ³ /1000 кг)	Стандартная упаковка	Типовая максимальная высота штабелирования
Вода	1	нет	нет
Продовольственное зерно/ бобовые	2	Мешок 50 кг	20–40 мешков
Мука и пищевые смеси	2	Мешок 25 кг	20–30 мешков
Сухое обезжиренное молоко в мешках	2,4	Мешок 25 кг	20–30 мешков
Сухое обезжиренное молоко в банках в ящиках	4	Ящик 20 кг 4 банки на ящик	8 ящиков или 20 на поддоне
Пищевые растительные масла в консервных банках в ящиках	2	Ящик 25 кг 6 банок на ящик	8 ящиков или 20 – на поддоне
Масло в металлических бочках	1,4	Бочка на 200 л	2 поставленные вертикально бочки с деревянными прокладками по краям или 3 положенные на бок бочки
Соли для пероральной регидратации	2,4	Ящик 35 кг	3–4 м
Набор лекарств	3,5	Ящик 45 кг	3–4 м
Больничное оборудование и учебные материалы	4,5	Ящик 35–50 кг	3–4 м
Кухонные принадлежности	5	Ящик 35–40 кг	3–4 м
Семейные палатки	4,5	Каждая весом 35–60 кг	4,5 м*
Упакованные одеяла	4,5	Кипа по 70 штук 85 кг/кипа	4,5 м*
Неупакованные одеяла	9	Штука	3–4 м

* там, где позволяет оборудование для укладки

Таблица 8. Грузоподъемность и технические характеристики различных воздушных судов

Тип или модель воздушного судна	Максимальный объем* груза, м ³	Грузоподъемность*, кг	Необходимая длина взлетно-посадочной полосы, м	Примечания
АН-12 (Антонов)	97	20 000	1 800	
АН-124 (Антонов)	900	120 000	3 000	
Боинг В-707/320С	165	36 000	2 100	
Боинг В-747	460	100 000	3 000	
DC-3	21	3000	1 200	
DC-6	80	11 000	1 500	
DC-8/63F	302	44 000	2 300	“удлиненный” вариант
DC-10/30F	412	66 000	2 500	
Фоккер F-27	65	5000	1 200	
Геркулес L-100-30	120	15 000	1 400	Пандус для грузовиков, может приземляться на грунтовые/ травянистые взлетные полосы
ИЛ-76 (Илюшин)	180	40 000	1 700	
Пилатус Портер	3	950	120	Небольшая дверь
Скайвэн	22	2100	500	Пандус, может заехать автомобиль “Лендровер”
Трансолл	140	17 000	1 000	Пандус для грузовиков
Твин Оттер	12,4	1 800	220	Небольшая дверь

* Необходимо отметить, что как минимальная необходимая длина взлетно-посадочной полосы, так и максимальная грузоподъемность зависят от высоты расположения аэродрома и температуры окружающего воздуха. Грузоподъемность снижается при перелетах на значительные расстояния, поскольку требуется больше горючего. Грузоподъемность зависит также от фактической конфигурации воздушного судна.

Таблица 9. Грузоподъемность различных средств наземного транспорта

Транспортное средство	Максимальный объем груза, м ³	Грузоподъемность, кг
Стандартный железнодорожный грузовой вагон	52	30 000
Стандартный контейнер для морских/сухопутных перевозок — 20 футов/6,1 м	30	18 000
Стандартный контейнер для морских/сухопутных перевозок — 40 футов/12,2 м	65	26 000
Крупнотоннажный грузовик с прицепом	различен	20 000–30 000
Автопоезд	различен	30 000–40 000
Среднетоннажный грузовик	различен	5 000–8 000
“Лендровер” или пикап с удлиненной колесной базой	различен	1 000
Обычная цистерна для воды	8	8 000
Ручная тележка	различен	300
Верблюд	различен	250
Осел	различен	100
Велосипед	различен	100

Таблица 10. Коэффициенты перевода единиц

Пересчет из	В	Умножить на
Длина		
Ярды (1 = 3 фута = 36 дюймов)	Метры	0,91
Метры (1 = 100 см)	Ярды	1,09
Мили (1 = 1760 ярдов)	Километры	1,61
Километры (1 = 1000 м) Международная морская миля = 6076 футов = 1,852 км	Мили	0,62
Площадь		
Ярды ² (1 = 9 футов ²)	Метры ²	0,84
Метры ² (1 = 10 000 см ²)	Ярды ²	1,20
Акры (1 = 4840 ярдов ²)	Гектары	0,41
Гектары (1 = 100 акров = 10 000 м ²)	Акры	2,47
Мили ² (1 = 640 акров)	Километры ²	2,59
Километры ² (1 = 100 га)	Мили ²	0,39
Объем		
Галлоны (амер.)	Галлоны (брит.)	0,83
Галлоны (брит.)	Галлоны (амер.)	1,20
Амер. (брит.) пинты	Литры	0,47 (0,57)
Литры	Амер. (брит.) пинты	2,11 (1,76)
Амер. (брит.) галлоны (1 = 8 пинт)	Литры	3,79 (4,55)
Метры ³	Ярды ³	1,31
Ярды ³ (1 = 27 футов ³)	Метры ³	0,77
Вес		
Унции	Граммы	28,35
Граммы	Унции	0,035
Фунты (1 = 16 унций)	Килограммы	0,454
Килограммы (1 = 1000 г)	Фунты	2,21
Амер. короткие тонны (1 = 2000 фунтов)	Метрические тонны	0,91
Амер. длинные тонны (= брит. тонны, 1 = 20 центнеров = 2240 фунтов)	Метрические тонны	1,02
Метрические тонны (1 = 1000 кг)	Амер. короткие тонны	1,10
Амер. длинные тонны	Брит. тонны	0,98
Температура		
Градусы по Цельсию	Градусы по Фаренгейту	1,8 плюс 32
Градусы по Фаренгейту	Градусы по Цельсию	Вычесть 32 и умножить на 0,56
Вес воды (при 16,7° С, 62° F) 1 л = 1 кг; 1 брит. галл. = 101 фунт;	1 амер. галл. = 8,33 фунта 1 фут ³ = 62,31 фунта	

Таблица 11. Радиосвязь, фонетический алфавит

Буква	Фонетический эквивалент
A	Alpha (Альфа)
B	Bravo (Браво)
C	Charlie (Чарли)
D	Delta (Дельта)
E	Echo (Эко)
F	Fox-trot (Фокстрот)
G	Golf (Гольф)
H	Hotel (Хотель)
I	India (Индия)
J	Juliet (Джюльет)
K	Kilo (Кило)
L	Lima (Лима)
M	Mike (Майк)
N	November (Новембер)
O	Oscar (Оскар)
P	Papa (Папа)
Q	Quebec (Квебек)
R	Romeo (Ромео)
S	Sierra (Сьерра)
T	Tango (Танго)
U	Uniform (Юниформ)
V	Victor (Виктор)
W	Whiskey (Виски)
X	X-Ray (ЭксреЙ)
Y	Yankee (Янки)
Z	Zulu (Зулу)

Таблица 12. Типовые услуги и требования к инфраструктуре в лагерях беженцев

1 уборная	на	1 семью (6–10 человек)
1 водоразборная колонка	на	1 общину (80–100 человек)
1 центр охраны здоровья	на	1 лагерь (20 000 человек)
1 больница	на	до 200 000 человек
1 школа	на	1 сектор (5000 человек)
4 пункта распределения товаров	на	1 лагерьный модуль (20 000 человек)
1 рынок	на	1 лагерьный модуль (20 000 человек)
2 бочка для отходов	на	1 общину (80–100 человек)

Меморандумы

■ СОДЕРЖАНИЕ

Меморандумы о взаимопонимании с:

1. ПРООН (1997 год)
2. ЮНИСЕФ (1996 год)
3. МПП (1997 год)

Примечание. Эти меморандумы о взаимопонимании время от времени обновляются. Тексты меморандумов, включенные в данный Справочник, имели юридическую силу на момент его сдачи в печать. Во всех случаях следует обращаться к самому последнему по времени варианту меморандумов.

РАМОЧНОЕ СОГЛАШЕНИЕ ОБ ОПЕРАТИВНОМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ между УВКБ ООН и ПРООН

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Верховный комиссар по делам беженцев (далее УВКБ ООН) и Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций (далее ПРООН) пришли к согласию, что существующие между двумя организациями соглашения о сотрудничестве нуждаются в пересмотре с учетом меняющихся оперативных требований в отношении сотрудничества в области гуманитарной помощи и развития.
2. На основе опыта, полученного в ходе осуществления соглашения от ноября 1987 года о “сотрудничестве в отношении действий в интересах развития, затрагивающих беженцев и репатриантов” и совместных рабочих программы, разработанных в соответствии с упомянутым соглашением, обе стороны подтверждают свою приверженность развитию новой культуры институционального сотрудничества с уделением специального внимания странам, находящимся в особых обстоятельствах, в которых назревает, наступил или преодолевается, достигнув этапа стабилизации, гуманитарный кризис.
3. В настоящем Рамочном соглашении признаются соответствующие мандаты и обязанности каждой организации, а также необходимость использовать сравнительные преимущества каждой из них в договоренностях о сотрудничестве, чтобы на этой основе возросла эффективность их деятельности как в отношении бенефициаров, так и в выполнении ими своих мандатов и обязательств. В этом контексте ПРООН будет ориентировать специальные фонды и программы, реализуемые под ее руководством, на поддержку Рамочного соглашения.
4. В своей деятельности по реализации настоящего соглашения УВКБ ООН и ПРООН стремятся еще раз подтвердить свою поддержку сотрудничеству в системе ООН, как это предусмотрено резолюциями Генеральной Ассамблеи, а также решениями руководящих органов обеих организаций. Отдавая себе отчет в том, что в этой деятельности участвуют другие организации системы ООН, и в частности члены Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), УВКБ ООН и ПРООН будут оказывать поддержку механизму межучрежденческой координации, который обеспечивается МПК, под руководством Координатора ООН по оказанию чрезвычайной помощи. ПРООН и УВКБ ООН будут также активно поддерживать и координировать свои усилия в рамках соответствующих структур, созданных Административным комитетом по координации (АКК) и Консультативным комитетом по программам и оперативным вопросам (ККПОВ). На страновом уровне ПРООН и УВКБ ООН будут стимулировать и поддерживать эффективное и рациональное использование системы координатора-резидента ООН, а также такие межучрежденческие механизмы, как Группа ООН по обеспечению безопасности и Группа ООН по управлению операциями в случае стихийных бедствий.

II. ЦЕЛИ

5. Главные цели сотрудничества между УВКБ ООН и ПРООН:
 - a) совершенствование системы раннего оповещения о возможных перемещениях населения, которые могут привести к появлению беженцев, имея в виду заблаговременную и своевременную разработку предупредительных/коррективных мер реагирования на критические проблемы как на родине беженцев, так и в потенциальных странах убежища;
 - b) принятие мер в отношении негативного воздействия крупномасштабных притоков беженцев на принимающие районы с учетом их влияния на местные экономические, социальные и экологические ресурсы;
 - c) содействие на уровне общин постконфликтной стабилизации, миростроительству и примирению в истерзанных войнами странах, где произошло вынужденное перемещение значительных масс населения; обеспечение эффективных и хорошо скоординированных планирования и поддержки реинтеграции репатриантов путем предоставления устойчивых основных услуг и экономических возможностей и укрепления тем самым связей между потребностями репатриантов и других групп населения в районах возвращения беженцев;
 - d) стимулирование быстрого и постепенного перехода от оказания гуманитарной помощи к обеспечению устойчивыми основными услугами и развитию на местах в районах, которым в результате конфликта причинен большой ущерб и в которых нарушена нормальная жизнь;
 - e) совместная работа по мобилизации национальных и международных ресурсов для осуществления мер, предназначенных для достижения перечисленных выше целей.

III. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

6. В своем сотрудничестве УВКБ ООН и ПРООН будут руководствоваться следующими основными принципами:

- a) функциональность: сотрудничество будет строиться на прагматичном взаимном понимании сфер деятельности и мандатов обеих организаций; обе организации обязаны обеспечить знание персоналом своих штаб-квартир и страновых отделений имеющихся возможностей для сотрудничества, его масштабов и направленности;
- b) взаимодополняемость: представителей обеих организаций в странах при поддержке их соответствующих штаб-квартир поощряют выдвигать творческие, взаимно дополняющие и усиливающие друг друга оперативные инициативы на страновом уровне;
- c) децентрализация: гибкие и практически осуществимые оперативные процедуры при делегировании представителям в странах адекватных полномочий в области планирования и управления обеспечат использование возможностей для сотрудничества и позволят вносить необходимые изменения в оперативную деятельность;
- d) проверяемость: сотрудничество должно принести бенефициарам ощутимые результаты и продемонстрировать повышение эффективности работы обеих организаций в достижении целей, упомянутых в данном Рамочном соглашении; и
- e) эффективность с точки зрения затрат: сотрудничество будет осуществляться на основе принципа "затраты—эффективность", с тем чтобы административные издержки были оправданы полученными результатами.

IV. СФЕРА СОТРУДНИЧЕСТВА

7. Сфера сотрудничества будет меняться в зависимости от конкретных обстоятельств. Для сотрудничества по реагированию на чрезвычайную ситуацию необходим иной комплекс мер реагирования, нежели те, которые могут потребоваться для оказания стране помощи по восстановлению после кризиса. Выявленные элементы сотрудничества будут подкреплены средствами и методами управления, совместно разработанными с учетом возникающих потребностей.

8. УВКБ ООН и ПРООН будут стремиться гармонизировать деятельность в рамках гуманитарных программ и программ развития на трех отдельных, но взаимосвязанных уровнях:

- a) страновом: путем принятия оперативных мер с учетом сложившейся ситуации в каждом конкретном случае в свете возможностей и ограничений, выявленных в данных условиях;
- b) межстрановом: путем оперативного сотрудничества, охватывающего как страны убежища, так и страны происхождения беженцев; и
- c) тематическом: путем развития диалога по проблемам политики с целью содействия установлению концептуальных и оперативных связей между оказанием помощи и развитием.

V. ОБЛАСТИ И СРЕДСТВА ОПЕРАТИВНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

9. В целях развития и облегчения оперативного сотрудничества УВКБ ООН и ПРООН:

- a) обмениваются информацией о возможных или реальных передвижениях беженцев, перемещенных лиц и репатриантов; проводят взаимные консультации в течение всего времени планирования и осуществления своих соответствующих программ, а также совместно оценивают действия, касающиеся предупреждения появления беженцев, их воздействия на принимающие общины и реинтеграции;
- b) совместно участвуют в формулировании стратегических рамок для восстановления и Записки ООН о страновой стратегии, с тем чтобы они должным образом отражали жизнеспособные решения гуманитарного кризиса; УВКБ ООН и ПРООН согласовывают свою помощь по предупреждению появления беженцев и помощь по восстановлению с основными принципами политики и оказания помощи, изложенными в упомянутых основополагающих документах;
- c) организуют поездки совместных групп планирования и программирования с целью укрепления оперативных связей между обеими организациями во всей работе, связанной с предупреждением появления беженцев, их воздействием на принимающие страны и реинтеграцией; обеспечивают проведение оценки потребностей в консультации с лидерами беженцев и общинами в районах возвращения, где это целесообразно, с местными органами власти, неправительственными организациями и другими организациями гражданского общества;

- d) согласовывают форму и содержание консультаций, которые будут проводиться с национальными учреждениями в интересах осуществления совместных стратегий и выполнения программ в упомянутых выше областях;
- e) совместно приглашают доноров, партнеров по системе ООН и неправительственные организации для периодических брифингов и консультаций по конкретным совместным стратегиям действий, программам и проектам;
- f) устанавливают общий подход к эффективному использованию Добровольцев ООН, в соответствии с которым после выполнения первоначальных задач в связи с мероприятиями УВКБ ООН их можно передать в распоряжение программ ПРООН на местах;
- g) координируют свой подход к развитию гражданского общества, и в особенности в отношении роли неправительственных организаций и создания потенциала национальных неправительственных организаций;
- h) обеспечивают, где это возможно и когда для этого имеются ресурсы, взаимную поддержку и устойчивость помощи ПРООН по созданию местного потенциала и финансируемых УВКБ ООН проектов по расселению на местах и реинтеграции;
- i) сотрудничают в представлении совместных отчетов национальным учреждениям и проводят периодические брифинги для представителей доноров на местах о ходе выполнения и трудностях в работе над программой, о политических и секторальных проблемах, касающихся направления помощи на предупреждение появления беженцев, постконфликтное восстановление и миростроительство, с тем чтобы содействовать росту понимания своей деятельности и оказанию дополнительной поддержки в интересах осуществления общей цели; и
- j) сотрудничают в выявлении в чрезвычайных ситуациях приоритетных потребностей, касающихся аспекта развития, которые дополняют гуманитарную помощь УВКБ ООН и удовлетворяют критериям получения финансирования из ресурсов ПРООН, строка I.1.3 ПРОФ.

10. Конкретные ситуации осуществления сотрудничества рассматриваются ниже в соответствии с тремя главными оперативными областями, первая из которых касается предупреждения кризиса, вызванного перемещением населения, вторая — мер реагирования на воздействие беженцев на принимающие районы и третья — реинтеграции репатриантов, восстановления общин и районов возвращения беженцев.

Предупреждение появления беженцев

11. УВКБ ООН и ПРООН:

- a) учитывая сложность проведения анализа в целях обеспечения раннего оповещения о появлении беженцев, согласовывают ограниченный перечень простых базовых показателей, включая факторы, содействующие и препятствующие появлению беженцев, в отношении районов, которые будут совместно определены как зоны высокого риска; такие показатели должны отслеживаться на постоянной основе;
- b) обмениваются результатами оценок риска вероятного вынужденного перемещения населения;
- c) разрабатывают стратегии в отношении стран, которые определены как зоны риска, с тем чтобы иметь возможность воздействовать на причины потенциального перемещения населения, не нарушая фундаментального права лиц искать и получить убежище;
- d) согласовывают совместные инициативы, имеющие целью остановить и обратить вспять опасное развитие ситуаций с высокой степенью риска, при четком определении функций и ответственности сторон на основе их мандатов и сравнительных преимуществ, особенно в отношении потребностей в ресурсах и средствах по осуществлению программы;
- e) выявляют пути и средства укрепления местного потенциала урегулирования и ослабления воздействия кризиса, в том числе разрешения конфликтов и споров на местном уровне, укрепления правовых систем и режима соблюдения прав человека в той степени, в какой затронуты гуманитарные аспекты;
- f) там, где это необходимо, стремятся обеспечить региональные подходы к предупредительным мерам в отношении потенциального перемещения; и
- g) в случаях, когда могут потребоваться предупредительные меры политического характера, совместно консультируются с Департаментом по политическим вопросам ООН.

Воздействие беженцев на принимающие районы

12. УВКБ ООН и ПРООН:

укрепляют оперативную связь между безвозмездной помощью беженцам и развитием путем совместной разработки, в сотрудничестве с национальными властями и местными общинами, широкой программы поддержки принимающих районов, оказавшихся под воздействием массового притока беженцев, и укрепления местных и региональных возможностей по разрешению вызванной этим кризисной ситуации и ликвидации ее последствий.

13. Представитель УВКБ ООН:

привлекает внимание ПРООН к любым неблагоприятным последствиям сосредоточения беженцев для местных общин.

14. Представитель-резидент ПРООН:

в консультации с УВКБ ООН и национальными властями предлагает и формулирует программы, предназначенные для удовлетворения особых потребностей местного населения в районах массового притока беженцев, включая потребности восстановления после репатриации беженцев.

Реинтеграция и восстановление

15. УВКБ и ПРООН:

- a) укрепляют оперативную связь между обеими организациями в целях обеспечения устойчивого характера реинтеграции возвращающихся беженцев и восстановления принимавших районов, включая обеспечение основными услугами;
- b) добиваются общего и укрепляющего усилия обеих сторон подхода к поддержке реинтеграции в районах возвращения репатриантов, согласовывают необходимые меры в отношении проблем урегулирования конфликтов и устойчивого развития, стремясь при этом обеспечить соблюдение принципа "затраты—эффективность", действенность координации, а также повышение результативности путем сочетания мер гуманитарной помощи и мер в целях развития;
- c) в консультации с местными властями и партнерами-исполнителями совместно оценивают положение с развитием людских ресурсов в районах реинтеграции, включая выявление трудностей на пути реинтеграции, таких как наличие мин, права на землю и собственность и возможности реинтеграции репатриантов, имеющих профессию, в сферу общественных услуг, например в здравоохранение и систему образования; УВКБ ООН предоставляет информацию о масштабах мероприятий по повышению профессиональных навыков беженцев, которые осуществлялись в лагерях беженцев до начала репатриации; и
- d) координируют свои подходы и достигают согласия относительно разделения обязанностей в отношении связанных с реинтеграцией потребностей внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в тех случаях, когда УВКБ ООН работает с ВПЛ.

16. Представитель УВКБ ООН:

- a) приглашает ПРООН для участия в первоначальном анализе ситуации и оценке потребностей тех районов, в которые ожидается возвращение беженцев. Совместная оценка служит основой для согласованных мер по содействию реинтеграции, рассчитанных на краткосрочное и среднесрочное воздействие; и
- b) обеспечивает разработку стратегии реинтеграции УВКБ ООН при непосредственном участии ПРООН, с тем чтобы повысить воздействие первоначальной поддержки реинтеграции со стороны УВКБ ООН (включая проекты быстрой отдачи) на развитие и обеспечить ее устойчивость.

17. Представитель-резидент ПРООН:

- a) анализирует местный потенциал управления развитием, включая выделение местных ресурсов на приоритетные потребности и на устойчивое восстановление;
- b) консультируется с УВКБ ООН при определении и формулировании мероприятий ПРООН в области развития, с тем чтобы в них были отражены соответствующие последующие действия и/или увязки с помощью, оказываемой в целях реинтеграции; и
- c) поддерживает связь с УВКБ ООН в отношении его подхода к реинтеграции беженцев, бывших участников военных действий и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) с целью обеспечения общего понимания характера и уровня поддержки, необходимой для возвращения в общины различных категорий таких групп населения в тех случаях, когда УВКБ ООН работает с этими группами населения.

VI. МОБИЛИЗАЦИЯ РЕСУРСОВ

18. Программы, имеющие целью предупреждение ситуаций, влекущих за собой появление беженцев, и мероприятия по обеспечению устойчивости проектов, ориентированных на общины принимающей страны, действий по реинтеграции и схем развития районов требуют значительных дополнительных и взаимодополняющих ресурсов помимо средств, предоставляемых в рамках основных фондов УВКБ ООН или выделяемых по страновым программам ПРООН и ассигнованиям ПРОФ, включая ассигнования по строке I.1.3 ПРОФ, предназначенные для “стран, находящихся в особых условиях развития”.

19. В доступных пределах в ходе поисков внебюджетных ресурсов для целей таких программ обе организации будут как можно раньше совместно обращаться к донорам на основе согласованных договоренностей по осуществлению и обеспечению выполнения программ.

20. УВКБ ООН и ПРООН:

- a) проводят консультации с правительством и активно используют такие форумы, как “круглые столы” и совещания консультативных групп, а также встречи региональных и местных доноров, с целью привлечения и мобилизации ресурсов для совместно намеченных программ в области предупреждения перемещения населения, воздействия на общины, принимающие беженцев, и реинтеграции; и
- b) активно сотрудничают в разработке Совместных межучрежденческих призывов и возможном продвижении их действия в будущем, а также обеспечивают соответствие планируемых действий общей стратегии внешней поддержки.

VII. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ, КОНТРОЛЬ И ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ В СООТВЕТСТВИИ С РАМОЧНЫМ СОГЛАШЕНИЕМ

21. В целях осуществления совместных стратегий помощи странам, находящимся в особых обстоятельствах, как это указано в предыдущих разделах, необходимо привести в систему и активизировать механизмы и процедуры регулярных и прямых консультаций между обеими организациями как на уровне штаб-квартир, так и на страновом уровне.

22. В качестве общего элемента своего сотрудничества УВКБ ООН и ПРООН проводят совместные обзоры и анализ извлеченных уроков как в штаб-квартирах, так и на страновом уровне. Обе организации используют полученные данные для дальнейшего совершенствования инструментов сотрудничества и совместных действий, координируют и, в случае необходимости, объединяют усилия в разработке совместных программ подготовки управленческого персонала для деятельности на местах. УВКБ ООН и ПРООН также стремятся вносить вклад в развитие и участвовать в реализации таких межучрежденческих программ подготовки кадров, как Программа Международного учебного центра МОТ по координации подготовки кадров в области технического сотрудничества системы ООН (Турин), Программа подготовки кадров по организации работ в случае стихийных бедствий и Проект Колледжа для сотрудников ООН.

23. УВКБ и ПРООН стремятся разработать общий подход к условиям работы, безопасности и благосостояния персонала на местах и организуют обмен персоналом на местах, используя для этой цели временный перевод и временное откомандирование сотрудников в другую организацию, с тем чтобы соответствующий опыт каждой из них оказывал воздействие на деятельность другой.

24. УВКБ и ПРООН:

на страновом уровне

- a) назначают в каждом отделении старшее должностное лицо, которое будет выполнять роль координатора осуществления настоящего Рамочного соглашения на страновом уровне и, в случае необходимости, оказывать поддержку субрегиональным и межстрановым инициативам, предпринятым в соответствии с данным Рамочным соглашением. Координаторы действуют как единая группа и кооптируют для участия в своей деятельности других сотрудников организации, если этого потребуют обстоятельства, совместно отчитываясь на регулярной основе перед представителем-резидентом ПРООН и представителем УВКБ ООН;
- b) разрабатывают совместный оперативный план действий по осуществлению Рамочного соглашения в контексте потребностей конкретной страны и согласовывают договоренности по управлению выполнением задач с целью эффективного формулирования, осуществления и проверки выполнения совместных мероприятий;
- c) в обеспечение выполнения упомянутых выше задач и если это оправдано, организуют совместные отделения в районах репатриации в целях содействия координации инициатив и эффективной передаче операций от одной организации к другой в обеспечение осуществления программ устойчивой реинтеграции в этих районах;

на уровне штаб-квартир

- d) проводят ежегодные совещания на уровне старших должностных лиц для рассмотрения и выработки рекомендаций в отношении проблем общей политики, последствий перемещения беженцев для отношений между странами и значения совместных инициатив в области предупреждения появления беженцев и реинтеграции;
- e) проводят ежеквартальные совещания Рабочей группы УВКБ ООН/ПРООН для анализа общих проблем оперативного сотрудничества и подготовки ежегодных совещаний старших должностных лиц; и
- f) определяют в каждой организации координаторов в целях совместного учета достижений и трудностей, выявления возможностей для сотрудничества и выдвижения инициатив в этой области, а также для обеспечения разработки и осуществления оперативного плана действий на страновом уровне и наблюдения за ходом осуществления настоящего соглашения.

VIII. СРОК ДЕЙСТВИЯ

25. Настоящее Рамочное соглашение вступает в силу в день его подписания. В декабре 1998 года оно подлежит общему рассмотрению и оценке.

26. Настоящее Рамочное соглашение заменяет соглашение от ноября 1987 года, озаглавленное "О сотрудничестве УВКБ ООН и ПРООН в отношении действий в интересах развития, затрагивающих беженцев и репатриантов".

27. Согласованные ранее между УВКБ ООН и ПРООН положения, касающиеся финансов и кадров, остаются в силе до тех пор, пока не будут изменены в соответствии с отдельными соглашениями.

Женева, 10 апреля 1997 года

Джеймс Густав Спет

Администратор Программы развития ООН

Садако Огата

Верховный комиссар ООН по делам беженцев

МЕМОРАНДУМ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ между Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ)

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий Меморандум о взаимопонимании (МВ) между Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) имеет целью поощрение и содействие систематической, предсказуемой совместной деятельности обеих организаций. Он отражает стремление использовать признанные сравнительные преимущества каждой организации и установить на их основе методы оперативного сотрудничества, которые должны привести к появлению элементов “добавленной ценности”.
2. Настоящий Меморандум о взаимопонимании основывается на признании соответствующих мандатов и обязанностей каждой из организаций.
3. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ пришли к согласию, что их совместные и самостоятельные действия в интересах детей (будь то беженцы, перемещенные лица или репатрианты, а также представители местного населения, оказавшиеся под воздействием присутствия перемещенных лиц или беженцев) будут основываться на принципах, содержащихся в Конвенции о правах ребенка, международных документах, регулирующих права беженцев, и других международных документах о правах человека, а также на соответствующих политических решениях, провозглашенных Исполнительным комитетом Программы Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Исполнительным советом ЮНИСЕФ.

II. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ

4. Настоящий Меморандум о взаимопонимании применяется в отношении стран, в которых действуют отделения или программы ЮНИСЕФ, и охватывает действия в интересах следующих групп населения – бенефициаров:
 - i) беженцы;
 - ii) репатрианты;
 - iii) внутренне перемещенные лица (ВПЛ);
 - iv) местное население в стране происхождения, оказавшееся под воздействием присутствия ВПЛ или репатриантов; или в стране убежища, оказавшееся под воздействием присутствия беженцев.

III. ОБЯЗАННОСТИ В ОТНОШЕНИИ РАЗЛИЧНЫХ ГРУПП НАСЕЛЕНИЯ

5. Хотя функции и обязанности УВКБ ООН и ЮНИСЕФ в отношении групп населения, перечисленных выше (пункт 4), различны, иногда они взаимосвязаны. Как УВКБ ООН, так и ЮНИСЕФ стремятся оказывать национальным властям помощь в обеспечении благополучия детей.

i) Беженцы

6. В соответствии со своим Уставом УВКБ ООН уполномочено обеспечивать международную защиту беженцев и содействовать прочному решению их проблем. В конечном счете УВКБ ООН отвечает за международную защиту и обеспечение благополучия беженцев, что может включать предоставление помощи в сотрудничестве с правительствами принимающих стран и в соответствии с их международными обязательствами.
7. ЮНИСЕФ, со своей стороны, как это предусмотрено решением его Исполнительного совета (резолюция 1992/21), призван “продолжать оказание чрезвычайной помощи женщинам и детям – беженцам и перемещенным лицам, – особенно проживающим в районах, оказавшихся под воздействием вооруженного конфликта и стихийных бедствий, ... в соответствии со своим мандатом” и “в сотрудничестве с другими соответствующими учреждениями системы ООН и с международным сообществом”. Помощь, которую оказывает беженцам ЮНИСЕФ, каждый раз согласовывая ее с правительством принимающей страны и с УВКБ ООН, носит избирательный характер и зависит от наличия ресурсов сверх уже выделенных в его Генеральном плане операций на осуществление соответствующей страновой программы.

ii) Репатрианты

8. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будут консультироваться друг с другом для обеспечения взаимодополняемости своих действий в отношении репатриантов.
9. ЮНИСЕФ может заниматься проблемами репатриантов – детей и женщин в рамках своей регулярной страновой программы или в порядке продления ее осуществления; его участие может потребовать организации новых программных мероприятий, включаемых в осуществляемую при поддержке ЮНИСЕФ страновую

программу сотрудничества. Обычно действия ЮНИСЕФ, независимо от того, осуществляются они в порядке перепрограммирования имеющихся ресурсов или путем мобилизации дополнительных ресурсов, определяются путем консультаций с правительством и другими партнерами в стране.

10. Обязанность УВКБ ООН в отношении беженцев состоит в обеспечении осуществления добровольной репатриации в условиях безопасности и уважения личного достоинства, в оказании помощи, где это необходимо, в деле возвращения и реинтеграции репатрирующихся беженцев, а также в наблюдении за их безопасностью и благополучием после возвращения. Продолжительность и масштаб деятельности УВКБ ООН в интересах репатриантов ограничены и меняются в зависимости от конкретных особенностей каждой операции по добровольной репатриации. Участие УВКБ ООН может также определяться конкретными трехсторонними или двусторонними соглашениями с соответствующими странами, в которых установлены рамки операций по добровольной репатриации.

iii) Внутренне перемещенные лица

11. Вмешательство ЮНИСЕФ и УВКБ ООН в интересах внутренне перемещенных лиц обычно является частью более широкого координированного плана действий ООН.

12. ЮНИСЕФ будет оказывать помощь правительствам и другим властям в выполнении их обязательств по защите и оказанию помощи ВПЛ. В рамках страновой программы сотрудничества ЮНИСЕФ сосредоточивает деятельность по созданию потенциала на проведении операций на уровне общин по оказанию помощи женщинам и детям, имеющим особые потребности, и обеспечению их интеграции в национальные программы предоставления основных услуг в области здравоохранения, образования и других социальных услуг.

13. Участие УВКБ ООН носит избирательный характер и направлено на внутренне перемещенных лиц по причинам, которые сделали бы их объектами внимания УВКБ ООН, если бы они оказались за пределами своих стран. Такое участие осуществляется в соответствии с конкретной просьбой Генерального секретаря или компетентного главного органа ООН, а его характер определяется соображениями о том, в какой степени оно может содействовать предупреждению появления и/или решению проблем беженцев.

iv) Принимающее беженцев местное население, подвергающееся их воздействию

14. ЮНИСЕФ путем включения мероприятий по оказанию помощи в свою страновую программу сотрудничества будет оказывать национальным учреждениям поддержку в целях обеспечения учета потребностей и благополучия принимающего беженцев местного населения.

15. Участие УВКБ ООН в работе с местным населением, оказавшимся под воздействием беженцев, носит избирательный характер и обычно сосредоточивается на лицах, проживающих в районах притока беженцев и возвращения беженцев-репатриантов или ВПЛ, охватываемых деятельностью УВКБ ООН.

IV. ВИДЫ СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

i) Информационно-пропагандистская деятельность, содействие и формулирование стратегии

16. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будут сотрудничать, когда это целесообразно и осуществимо, в деле пропаганды и обеспечения прав, а также защиты детей, которыми они совместно занимаются, особенно в следующих областях:

- a. право ребенка на имя и гражданство; сохранение индивидуальности ребенка;
- b. безопасность и свобода детей: предупреждение призыва их на службу в вооруженные силы или группировки, принудительного труда, пыток, похищений, физических и/или сексуальных надругательств и задержания;
- c. розыск родственников, воссоединение семей, особые проблемы, связанные с эвакуацией детей и усыновлением.

17. В рамках Конвенции о правах ребенка (КПР) ЮНИСЕФ и УВКБ ООН будут сотрудничать в следующих областях:

- a. содействие осуществлению КПР;
- b. организация информационно-просветительских мероприятий, а именно семинаров, учебных занятий или осуществляемых на базе школ проектов, которые имеют целью распространение знаний о правах, предоставляемых в соответствии с КПР;
- c. представление в Комитет по правам ребенка докладов об осуществлении КПР, а также последующей информации об осуществлении рекомендаций Комитета. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будут содействовать включению данных о детях-беженцах в страновые доклады Комитету по правам ребенка.

ii) Оперативные действия

18. В каждом случае сочетание оперативных действий УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будет меняться в зависимости от конкретных условий и требований ситуации. Эффективность деятельности ЮНИСЕФ и значимость его вклада основаны на длительности присутствия в той или иной стране и перспективе сохранения его роли и заключаются в его способности сосредоточиться на оказании безвозмездной помощи и развитии таким образом, чтобы они взаимно усиливали друг друга. Задача УВКБ ООН — оказать безвозмездную помощь или первоначальное содействие реинтеграции, обеспечив при этом, чтобы они эффективно дополняли действия в области развития или предшествовали им.

Планирование на случай непредвиденных обстоятельств

19. Как УВКБ ООН, так и ЮНИСЕФ участвуют в координируемом ООН планировании на случай непредвиденных обстоятельств в чрезвычайной ситуации, которое обычно проводится в тесном сотрудничестве с национальными властями. В этих рамках УВКБ ООН будет приглашать ЮНИСЕФ к участию в планировании на случай возможного притока беженцев. В ходе составления таких планов ЮНИСЕФ будет анализировать, совместно с параллельными национальными организациями его профиля и с УВКБ ООН, способы, посредством которых проводимые в стране операции могут быть быстро видоизменены таким образом, чтобы дать ЮНИСЕФ возможность предоставить чрезвычайную помощь в заранее намеченных секторах.

20. В целях повышения эффективности совместных мер реагирования в чрезвычайных ситуациях обе организации будут информировать друг друга о развитии и поддержке своего потенциала реагирования в чрезвычайных ситуациях, например о таких его элементах, как профессиональная подготовка и расписание дежурств персонала для действий в чрезвычайных ситуациях, организация резервов, запасы материалов или развертывание сетей связи.

Оценка и контроль

21. ЮНИСЕФ и УВКБ ООН согласуют руководящие принципы и конкретные методики для оценки и контроля положения детей, которыми они совместно занимаются, и будут обмениваться информацией о программах действий, которые необходимо предпринять.

Поддержка детей без сопровождения взрослых

22. Обычно дети без сопровождения взрослых встречаются как в стране происхождения, так и среди беженцев. В стране происхождения ЮНИСЕФ будет оказывать помощь национальным властям в разработке, координации и реализации соответствующих мероприятий, норм и стратегий по заботе о детях без сопровождения взрослых и воссоединению семей. УВКБ ООН возглавляет работу с детьми без сопровождения взрослых, находящимися среди беженцев. Обе организации будут сотрудничать в целях дальнейшего совершенствования и применения глобальных программных руководящих принципов и норм, а также обеспечат необходимое оперативное сотрудничество и обмен информацией о ходе операций в стране убежища и стране происхождения. Обе организации будут координировать с Международным комитетом Красного Креста (МККК) свою деятельность, связанную с розыском родственников и воссоединением семей.

23. В случаях, когда требуются специальные меры по заботе о детях-беженцах без сопровождения взрослых, УВКБ ООН в рамках своей ответственности за общую координацию будет проводить консультации с ЮНИСЕФ с целью определения форм и методов его участия в управлении и осуществлении таких мер; соответствующая помощь может предоставляться в следующей форме:

- i. оценка (оценки) ситуации и потребностей детей без сопровождения взрослых в каждой группе беженцев;
- ii. содействие в адаптации к сложившейся ситуации глобальных принципов и руководящих указаний по заботе о детях без сопровождения взрослых, изложенных в документах: “Дети-беженцы: Рекомендации по обеспечению защиты и помощи” (УВКБ ООН, 1994 год) и “Оказание помощи в чрезвычайных ситуациях” (ЮНИСЕФ, 1986/1996 годы), и, когда это необходимо, разработка и введение в практику при консультации с другими организациями, принимающими непосредственное участие в действиях по заботе о таких детях и/или в розыске их семей, руководящих принципов для действий в конкретной ситуации;
- iii. принятие ответственности за координацию разработки программ по заботе о детях без сопровождения взрослых, а также по розыску родственников и воссоединению семей и контролю за их осуществлением.

24. В странах происхождения ЮНИСЕФ обеспечит аналогичные консультации и сотрудничество с УВКБ ООН и национальными властями в целях содействия включению детей-репатриантов без сопровождения взрослых в соответствующие программы.

Содействие психосоциальному благополучию

25. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будут сотрудничать в дальнейшем совершенствовании руководящих принципов и учебных материалов для мероприятий по обеспечению потребностей детей, травмированных в результате воздействия вооруженного конфликта и особо жестокого насилия.

26. Там, где дети подвергаются воздействию вооруженного конфликта, насилию, жестокому обращению и другим тяжким лишениям в своих странах, ЮНИСЕФ будет сотрудничать с правительствами и другими национальными партнерами в целях оценки психосоциального состояния детей, разработки руководящих принципов по заботе о них и консультированию, а также осуществления национальной программы сотрудничества по оказанию помощи травмированным детям и предупреждению дальнейшего травмирования. Поддержка ЮНИСЕФ будет сконцентрирована на наращивании национального потенциала, разработке стратегий ухода за детьми, базирующихся на общины и на семью, а также на направлении на специализированное лечение наиболее серьезно травмированных детей. ЮНИСЕФ будет сотрудничать с УВКБ ООН в целях содействия включению детей-репатриантов в национальные программы.

27. В случае притока беженцев, подвергшихся аналогичному травмированию, УВКБ ООН, в консультации с ЮНИСЕФ и другими соответствующими национальными учреждениями и неправительственными организациями, возьмет на себя координацию проведения оценки психосоциального состояния детей-беженцев и подготовку программы действий по оказанию помощи травмированным детям и предупреждению дальнейшего травмирования. Такие программы в той мере, в какой это возможно, должны быть рассчитаны на участие общин, а для детей – особенно серьезными травмами потребуются специальные меры. Решение относительно наиболее целесообразных методов осуществления мер и распределения обязанностей будет принято УВКБ ООН после консультации с ЮНИСЕФ и другими организациями, принимающими непосредственное участие в этой деятельности. ЮНИСЕФ может, помимо прочего, взять на себя ответственность за предоставление технической помощи и организацию подготовки персонала.

Поддержка семей и детей

28. Важным элементом мер реагирования УВКБ ООН в чрезвычайных ситуациях являются действия на основе общин, направленные на обеспечение общего благополучия детей-беженцев. В случае чрезвычайной ситуации крупного масштаба для таких мер реагирования может потребоваться выделение дополнительных ресурсов. По просьбе УВКБ ООН ЮНИСЕФ окажет помощь в проектировании и разработке программных действий по укреплению стратегий самообеспечения и самопомощи семей и общин, а также обеспечит насколько возможно более благоприятные условия для здоровья и питания детей.

29. Благополучие, защита и здоровое развитие ребенка лучше всего обеспечиваются в безопасном, заботливом и информированном семейном окружении. С учетом этого обстоятельства ЮНИСЕФ отдает приоритет укреплению – или созданию – возможностей семьи по уходу за ребенком, обеспечению адекватного доступа семьи к продовольствию и получению доходов (особенно для матери), а также к овладению необходимыми знаниями и навыками. ЮНИСЕФ будет сотрудничать с УВКБ ООН в целях содействия интеграции семей репатриантов в соответствующие программы поддержки семей.

Базовое образование

30. В своем стремлении предоставить детям-беженцам возможность получить образование УВКБ ООН будет полагаться на опыт ЮНИСЕФ, который поможет ему оценить и проанализировать образовательный уровень и потребности детей. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ совместно определят, каким образом ЮНИСЕФ может содействовать адаптации к сложившейся ситуации имеющихся учебных материалов, включая пособия по воспитанию в духе мира, а также разработке и поставке основных предметов снабжения и оборудования.

31. ЮНИСЕФ будет стремиться обеспечить, чтобы в рамках реализуемых им страновых программ сотрудничества были определены основные учебные материалы и пособия для подготовки учителей, на основе которых может быть организован процесс обучения уже на начальном этапе чрезвычайной ситуации. ЮНИСЕФ будет сотрудничать с УВКБ ООН с целью обеспечения соответствия и преемственности в плане подхода, содержания и характера подготовки учителей между базовым образованием, которое дается беженцам, и принципами базового образования страны происхождения. В своем сотрудничестве с национальными учреждениями в деле восстановления или развития системы базового образования страны происхождения ЮНИСЕФ будет сотрудничать с УВКБ ООН в целях облегчения доступа детей-репатриантов в школы своей страны.

32. Обе организации будут координировать с ЮНЕСКО свою деятельность по вопросам базового образования.

Деятельность в области здравоохранения

33. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будут продолжать сотрудничество в целях удовлетворения потребностей в медицинском обслуживании женщин и детей (включая подростков), о которых они заботятся в соответствии со своими мандатами. ЮНИСЕФ сосредоточит особое внимание на поддержке местного населения, проживающего вблизи лагерей беженцев, действуя в сотрудничестве с местными властями. Конкретные действия могут включать дальнейшую разработку нормы, руководящих принципов или наставлений, например создание пособия "Репродуктивное здоровье беженцев" (Reproductive Health in Refugee Situations).

34. Прививки от кори. УВКБ ООН будет немедленно информировать ЮНИСЕФ о новой ситуации с беженцами, когда проведение прививок от кори становится приоритетной задачей. ЮНИСЕФ предоставит вакцину от кори (и другие антигены, которые могут потребоваться в порядке оказания чрезвычайной помощи) вместе с соответствующим оборудованием и предметами медицинского снабжения, включая оборудование холодильной цепи, бланки регистрации прививок и добавки с витамином А. Решение о проведении прививок с использованием ресурсов ЮНИСЕФ будет приниматься по взаимному согласию, с учетом возможностей национальных служб иммунизации, неправительственных организаций и других органов.

35. РПИ. ЮНИСЕФ будет оказывать помощь органам здравоохранения принимающей страны в предоставлении в полном объеме услуг по РПИ, где это осуществимо, женщинам и детям-беженцам и будет содействовать органам здравоохранения в соблюдении установленных стандартов и обеспечении охвата этим видом услуг населения принимающей страны, оказавшегося под воздействием притока беженцев.

36. Поддержка методов "За безопасное материнство". В контексте новой ситуации с беженцами ЮНИСЕФ и УВКБ ООН в сотрудничестве с властями, неправительственными организациями и другими соответствующими организациями принимающей страны будут планировать осуществление программ по охране материнства и младенчества. Кроме того, ЮНИСЕФ обеспечит поставку стерильных наборов для родовспоможения при родах в домашних условиях и в медицинских учреждениях с профессиональной акушерской помощью или без нее. В случае необходимости ЮНИСЕФ окажет помощь в деле укрепления существующих национальных систем специализированной медицинской помощи женщинам с осложнениями при беременности.

37. Обеспечение питанием младенцев и детей младшего возраста. В условиях, когда ситуация с беженцами стабилизировалась, ЮНИСЕФ и УВКБ ООН будут сотрудничать в обеспечении нормального роста и питания младенцев и детей младшего возраста. Особое внимание будет уделяться пропаганде, защите и поддержке исключительно грудного вскармливания младенцев в течение не менее шести месяцев и продлению срока такого вскармливания до двух лет и на более поздний период; при этом будут приниматься меры, обеспечивающие детям высококачественное дополнительное питание и необходимый уход. Обе организации обеспечат соблюдение установленной УВКБ ООН политики в отношении приемлемости, распределения и использования молочных продуктов в программах помощи беженцам.

38. Обе организации будут также содействовать распространению общих медицинских знаний, а ЮНИСЕФ возьмет на себя обеспечение мероприятий по информированию, просвещению и установлению контактов с беженцами, используя для этого и соответствующим образом адаптируя применительно к потребностям пособия и материалы, имеющиеся в принимающей стране и в стране происхождения.

39. Обе организации будут координировать с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) свою деятельность, связанную с базовым медицинским обслуживанием.

Водоснабжение и санитария

40. С началом развития чрезвычайной ситуации с беженцами УВКБ ООН может предложить ЮНИСЕФ помощь в обеспечении, где это осуществимо, снабжения беженцев достаточным количеством безопасной питьевой воды и организации санитарно-гигиенических служб. В рамках своей страновой программы сотрудничества ЮНИСЕФ будет оказывать помощь национальным властям в соблюдении установленных стандартов и обеспечении охвата этим видом услуг населения принимающей страны, оказавшегося под воздействием беженцев, а также репатриантов.

41. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будут совместно проводить оценку состояния и приспосабливать, если это необходимо, имеющиеся системы санитарно-гигиенических сооружений, используемых в принимающих странах, с целью сближения подходов к санитарии среды обитания беженцев с подходами, принятыми у населения принимающей страны.

iii) Деятельность в области реинтеграции: Письма о взаимопонимании на местном уровне

42. УВКБ ООН будет информировать ЮНИСЕФ относительно ожидаемых операций по репатриации на раннем этапе планирования и переговоров по каждой операции или об ожидаемых крупномасштабных стихийных передвижениях населения. В ходе подготовки к добровольному возвращению беженцев в страну проис-

хождения УВКБ ООН, при консультации с соответствующими правительственными учреждениями, согласует дополнительные инициативы в отношении районов возвращения, что обеспечит эффективную реинтеграцию населения, предоставление основных услуг и включение этих районов и их населения в долгосрочные национальные программы развития.

43. В каждом случае такое планирование и выдвигаемые инициативы, когда это целесообразно и осуществимо, станут предметом Письма о взаимопонимании на местном уровне, в котором отражены конкретные обстоятельства добровольного возвращения и реинтеграции в страну происхождения. В частности, в таких Письмах о взаимопонимании следует, помимо прочего, определять конкретную организационную структуру сотрудничества; согласованные действия каждого учреждения в поддержку общин репатриантов, особенно имеющие целью создание потенциала правительственных структур и неправительственных организаций; и предполагаемую взаимосвязку между действиями обеих организаций.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Мобилизация ресурсов

44. Каждая организация отвечает за мобилизацию ресурсов, необходимых для выполнения изложенных в настоящем Меморандуме обязательств. Если для принятия немедленных действий ресурсов окажется недостаточно, проводятся консультации с другой организацией. В отношении некоторых специальных операций может быть принято решение обратиться с Совместным призывом. Обе организации будут участвовать в процессах принятия совместного межучрежденческого призыва, координируемых ДГВ.

Общественная информация

45. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будут обмениваться соответствующей информацией о детях, которыми занимаются совместно оба учреждения, представляющей интерес для СМИ, НПО и широкой общественности. УВКБ ООН и ЮНИСЕФ будут сотрудничать на уровне как штаб-квартир, так и отделений на местах в целях повышения информированности общественности о положении детей, которыми занимаются совместно оба учреждения, и о работе каждой из организаций в удовлетворении потребностей этих детей. Там, где это целесообразно и осуществимо, такое сотрудничество может принять форму совместной или скоординированной подготовки материалов и мероприятий в целях информирования общественности. Каждая организация назначит в своей штаб-квартире координаторов для проведения регулярных консультаций по этим вопросам.

Поэтапное прекращение деятельности и передача ресурсов

46. Перед согласованным завершением любых действий, предусмотренных настоящим Меморандумом о взаимопонимании или Письмом о взаимопонимании на местном уровне, а также когда УВКБ ООН или ЮНИСЕФ ожидают, что достижение поставленных целей не будет обеспечено достаточными ресурсами, готовится приемлемый для обеих сторон план поэтапного прекращения деятельности.

47. Каждая организация несет ответственность за любые какие бы то ни было невыполненные обязательства, которые они взяли на себя. Активы, материальные запасы или средства, если таковые останутся после завершения какой-либо деятельности в рамках данного Меморандума о взаимопонимании, подлежат рассмотрению на предмет безвозмездной передачи тому учреждению, которое сохранит свое присутствие или будет вести соответствующие операции в данном районе, национальным учреждениям, неправительственным организациям близкого профиля или другим ведомствам, отвечающим за бенефициаров, на которых была направлена данная деятельность.

VI. ОБЩИЕ УСЛОВИЯ

48. Ничто в настоящем Меморандуме о взаимопонимании не затрагивает ни отношений любой подписавшей стороны с ее руководящим органом, ни контрактных отношений и административного надзора со стороны УВКБ ООН и ЮНИСЕФ за своими оперативными партнерами.

49. Осуществление настоящего Меморандума о взаимопонимании будет производиться с соблюдением соответствующих административных и финансовых правил и процедур в УВКБ ООН и ЮНИСЕФ, а также будет зависеть от наличия средств.

50. Настоящий Меморандум о взаимопонимании вступает в силу с момента подписания и имеет неограниченный срок действия.

51. Действие настоящего Меморандума о взаимопонимании может быть прекращено любой стороной путем представления письменного уведомления за 90 дней до выхода из Меморандума.

52. Настоящий Меморандум о взаимопонимании может быть изменен в любое время по взаимному согласию сторон.

53. Исполнительные руководители обеих организаций будут, в случае необходимости, встречаться для обсуждения вопросов политики и назначат старших официальных лиц, которые будут встречаться не реже одного раза в год (или регулярно) для рассмотрения проблем стратегии и осуществления, представляющих особый интерес для обеих организаций, и выработки предложений о возможных направлениях действий по их решению.

Женева, 14 марта 1996 года

Подписан от имени

Верховного комиссара ООН по делам беженцев

Детского фонда ООН

Садако Огата

Верховный комиссар ООН по делам беженцев

Кэрол Беллами

Директор-исполнитель

СОТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ МПП И УВКБ ООН

МЕМОРАНДУМ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ ОТНОСИТЕЛЬНО СОВМЕСТНЫХ РАБОЧИХ СОГЛАШЕНИЙ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОПЕРАЦИЙ, КАСАЮЩИХСЯ БЕЖЕНЦЕВ, РЕПАТРИАНТОВ И ЛИЦ, ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ВНУТРИ СТРАНЫ

ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ВАРИАНТ, ВСТУПИВШИЙ В СИЛУ 31 МАРТА 1997 ГОДА

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Еще до подписания в 1985 году Меморандума о взаимопонимании (МВ) УВКБ ООН и МПП установили весьма тесное партнерство в оказании услуг беженцам. Это партнерство существенно укрепилось в результате последовательного достижения новых рабочих соглашений начиная с 1992 года. В начале 1994 года вступил в силу пересмотренный Меморандум о взаимопонимании, в котором нашел отражение опыт упомянутых новых рабочих соглашений. Пересмотренный в 1997 году настоящий текст Меморандума отражает опыт выполнения положений первого пересмотренного текста.

1.2 В настоящем Меморандуме о взаимопонимании устанавливаются его цели и сфера действия, определяются разделение обязанностей и соглашения, касающиеся оценки потребностей, мобилизации продовольственных ресурсов, материально-технического обеспечения, обращений с призывом о помощи, обследования состояния питания, отчетности и координации. В последнем разделе приводятся общие условия, определяющие действие Меморандума о взаимопонимании.

1.3 В соответствии с Уставом УВКБ ООН Верховный комиссар ООН по делам беженцев принимает на себя обязанности по предоставлению международной защиты беженцам и по изысканию окончательных решений их проблем. Таким образом, УВКБ ООН несет ответственность в системе ООН за защиту и благополучие беженцев, а также за оказание помощи в поисках устойчивых решений, включая добровольную репатриацию, интеграцию в местные общины и переселение в третьи страны. В последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи на УВКБ ООН возложены определенные обязанности в отношении лиц без гражданства и репатриантов. В конкретных ситуациях, в соответствии с просьбой Генерального секретаря или компетентного главного органа Организации Объединенных Наций, УВКБ ООН может также действовать в защиту перемещенных внутри страны лиц (ВПЛ) по причинам, подобным тем, которые приводят к появлению беженцев, а также лиц, которым угрожает вынужденное перемещение.

1.4 Содержащееся в Уставе УВКБ ООН определение лиц, на которых распространяется компетенция этой организации, в качестве главного признака выделяет вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований. Постепенно были добавлены дополнительные критерии, учитывающие меняющийся характер потоков беженцев. Во многих случаях УВКБ ООН ныне обеспечивает защиту и оказывает помощь беженцам, которые спасаются от преследований, конфликтных ситуаций и массовых нарушений прав человека.

1.5 МПП является органом системы ООН, оказывающим безвозмездную продовольственную помощь. МПП удовлетворяет неотложные потребности в продовольствии беженцев и ВПЛ в чрезвычайных ситуациях и организует связанное с этим материально-техническое обеспечение; использует продовольственную помощь как средство поддержки развития и содействует обеспечению глобальной продовольственной безопасности, которая определяется как доступ всех людей в любое время к продовольствию, необходимому для активной и здоровой жизни. Таким образом, МПП выполняет функции как оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, так и содействия развитию. Вторая функция имеет особое значение для сотрудничества МПП с УВКБ ООН и другими учреждениями, включая финансовые институты, в деле организации мероприятий по восстановлению в стране происхождения. В рамках данного Меморандума о взаимопонимании МПП несет главную ответственность за мобилизацию основных видов продовольствия и средств его доставки.

1.6 Для достижения целей настоящего Меморандума о взаимопонимании он должен приносить пользу работникам УВКБ ООН и МПП на местах и отражать накопленный ими опыт. Предложения по повышению его полезности всячески поощряются. Полномасштабное и открытое сотрудничество и обмен информацией на всех уровнях являются предпосылками успеха этого жизненно важного партнерства, основу которого составляет Меморандум о взаимопонимании.

2. ЦЕЛИ И СФЕРА ДЕЙСТВИЯ

2.1 Путем своевременной поставки необходимого продовольствия в нужном количестве и связанных с ним непродовольственных предметов снабжения УВКБ ООН и МПП стремятся обеспечить:

- восстановление и/или поддержание нормального состояния питания путем обеспечения продовольственной корзины, которая удовлетворяет выявленные в ходе оценки потребности, сбалансирована по питательным веществам и соответствует культурным традициям беженцев; и
- содействие как можно более высокой самообеспеченности бенефициаров путем осуществления соответствующих программ, направленных на развитие производства продовольствия или обеспечение самозанятости, чтобы тем самым способствовать постепенному переходу от общего распределения продовольственной помощи к действиям, ориентированным на достижение устойчивого развития.

2.2 УВКБ ООН и МПП обязуются обеспечить распределение продовольственной помощи на уровне домашних хозяйств, ее предоставление непосредственно наиболее уязвимым группам населения, а ее доставку — с соблюдением руководящих принципов гуманитарных действий. Они будут также сотрудничать в осуществлении стратегий, направленных на вовлечение общин-бенефициаров, и прежде всего женщин, во все формы управления продовольственной помощью.

2.3 Меморандум о взаимопонимании является средством управления, содействующим достижению упомянутых целей путем четкого определения обязанностей и договоренностей по сотрудничеству между УВКБ ООН и МПП. Он составлен таким образом, чтобы способствовать максимальному использованию сильных сторон и сравнительных преимуществ каждой из организаций на благо всех, на кого рассчитана их деятельность, и чтобы обеспечивать необходимую координацию.

2.4 Меморандум о взаимопонимании охватывает сотрудничество в предоставлении продовольственной помощи беженцам, репатриантам и, в особых ситуациях, как это определено пунктом 1.3, ВПЛ, при условии что численность бенефициаров составляет не менее 5 тыс. В случаях, когда бенефициары находятся в развитых странах (а именно в странах, не вошедших в перечень стран — получателей помощи, находящихся ниже установленного Всемирным банком порога для получения займов, включенный в Ежегодный доклад ОЭСР/КСР), положения данного Меморандума будут тем не менее иметь силу при условии, если наличие необходимых ресурсов будет обеспечено не за счет операций МПП по оказанию помощи в развивающихся странах. Эти действия будут определяться МПП отдельно для каждого конкретного случая.

2.5 УВКБ ООН будет удовлетворять потребности в продовольствии лиц, находящихся в его компетенции, но не попавших в сферу действия МВ, как это определяется выше, а также тех лиц, которые попадают в сферу действия Меморандума, но были исключены из нее в соответствии с соглашением с МПП для конкретной ситуации.

3. ПЛАНИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА ПОТРЕБНОСТЕЙ

3.1 УВКБ ООН и МПП будут разрабатывать планы на случай непредвиденных обстоятельств и иметь такие планы для стран, где это представляется целесообразным. Каждая из организаций будет стремиться обеспечить совместное участие — наряду с другими заинтересованными организациями — в этом процессе оказания помощи и будет участвовать в выполнении подготовленных другой организацией соответствующих планов на случай непредвиденных обстоятельств, когда такие планы не могли быть разработаны совместно.

3.2 Основой для расчетов потребностей в продовольствии будут установленные ФАО и ВОЗ требования в отношении калорийности продуктов питания, содержания в них белка и питательных микроэлементов, которые будут должным образом адаптированы к конкретной ситуации с учетом демографического состава и других соответствующих факторов, характеризующих население-бенефициара. Для оценки потребностей в продовольствии в рамках как общих программ, так и программ выборочного обеспечения питанием, которые могут оказаться необходимыми, будет использоваться общий набор согласованных руководящих принципов области питания.

3.3 Правительство страны убежища и УВКБ ООН отвечают за определение численности беженцев, в то время как МПП и УВКБ ООН совместно оценивают численность лиц, которые имеют право на получение продовольственной помощи. Для мобилизации и рационального использования ресурсов, предоставленных обеими организациями, исключительно важное значение имеют точное определение бенефициаров и реалистическая оценка их потребностей.

3.4 УВКБ ООН разработало и будет обеспечивать деятельность соответствующих механизмов регистрации беженцев. УВКБ ООН несет общую с правительством принимающей страны ответственность за как можно более точное и быстрое определение численности беженцев в случае возникновения новой чрезвычайной ситуации и регулярное ее уточнение впоследствии. Масштабы и характер притока беженцев определяют, какой вид механизмов регистрации следует использовать. До начала регистрации будут использованы наиболее подходящие методы оценки численности беженцев и выявления бенефициаров. В обычных условиях регистрация/проверка займут примерно три месяца с начала их основного притока. После этого необходимо

организовать регистрацию вновь прибывших беженцев. Данные регистрации должны постоянно проверяться и обновляться, особенно (но не исключительно) в период распределения продовольствия. Данные по всем бенефициарам должны периодически проверяться, как того будет требовать обстановка.

3.5 УВКБ ООН обеспечит самое полное участие МПП в планировании и осуществлении мероприятий по переписи/регистрации беженцев в целях установления численности реальных или потенциальных бенефициаров продовольственной помощи. В случаях, когда не было возможности провести полную регистрацию беженцев в течение трех месяцев, УВКБ ООН и МПП совместно установят число бенефициаров, нуждающихся в продовольственной помощи. Оперативные партнеры и представители правительств-доноров на местах должны постоянно информироваться о состоянии дел в отношении этого и других аспектов переписи и регистрации беженцев. Если возникнут разногласия между соответствующими страновыми отделениями относительно числа бенефициаров, из которого следует исходить в отсутствие надежных данных первичной регистрации, решение этой проблемы должно быть передано на уровень штаб-квартир. В ожидании такого решения МПП будет снабжать продовольствием то число бенефициаров, которое, по ее оценкам, нуждается в помощи.

3.6 При консультации с соответствующими государственными органами, оперативными партнерами и экспертами, в зависимости от обстоятельств, УВКБ ООН и МПП совместно оценят общие потребности в продовольственной помощи и связанной с ней помощи другого рода. Обе организации согласуют условия оказания продовольственной помощи, состав продовольственной корзины, размеры рациона, продолжительность предоставления помощи, а также непосредственно связанные с этим поставки непродовольственных предметов снабжения, которые могут оказывать влияние на состояние питания бенефициаров. Особое внимание будет уделено потребностям женщин, детей и уязвимых групп населения. Необходимо советоваться с бенефициарами, особенно с женщинами. Предложенная программа продовольственной помощи будет учитывать все имеющие к ней отношение факторы, включая социально-экономическое положение и состояние питания бенефициаров, культурные традиции, общую обеспеченность продовольствием, перспективы достижения самообеспеченности, наличие топлива для приготовления пищи и требования минимизации отрицательного воздействия на окружающую среду при использовании избранных видов топлива для приготовления пищи.

3.7 УВКБ ООН отвечает за определение состояния питания беженцев и за осуществление таких программ выборочного обеспечения питанием, которые будут признаны необходимыми сверх согласованного общего рациона. Результаты обследования состояния питания будут доводиться до МПП. В рамках совместной оценки потребностей в продовольственной помощи будет анализироваться состояние питания беженцев. Решение об осуществлении программ выборочного обеспечения питанием будет приниматься в консультации с МПП на основе согласованных руководящих принципов. УВКБ ООН будет регулярно информировать МПП о ходе осуществления таких программ.

3.8 Там, где это возможно, УВКБ ООН и МПП будут стимулировать использование продовольственной и непродовольственной помощи в качестве средства поощрения и поддержки самообеспеченности бенефициаров и их общин, в зависимости от обстоятельств. Меры в этой области будут включать предоставление продовольствия в обмен на труд, а также поставки непродовольственных предметов снабжения, таких как семена и сельскохозяйственные орудия.

3.9 В случае возникновения новой крупномасштабной чрезвычайной ситуации первичная оценка с целью определения числа бенефициаров и самых неотложных потребностей в продовольствии будет, как правило, проводиться в рамках мер реагирования в чрезвычайной ситуации, осуществляемых обеими организациями с участием групп чрезвычайного реагирования УВКБ ООН и МПП, в зависимости от обстоятельств.

3.10 В ходе реализации операций анализ потребностей в продовольствии будет обычно осуществляться в форме периодических совместных миссий по оценке, проводимых персоналом, либо присутствующим в данной стране, либо приглашенным со стороны. Состав конкретной миссии будет взаимно согласован сторонами. МПП будет обычно назначать руководителя миссии и, если требуется, специалиста по материально-техническому обеспечению, а УВКБ ООН будет выделять специалиста по питанию и других специалистов, которые будут оказывать помощь в оценке уровней экономической самообеспеченности, если такая задача будет поставлена. Чтобы обеспечить поддержку донорами результатов работы такой миссии, будет поощряться участие в ее работе в качестве полноправных членов представителей некоторых доноров и оперативных партнеров. Обе организации будут стремиться ознакомиться с мнением соответствующих национальных властей и бенефициаров. Будут соблюдаться совместно разработанные руководящие принципы для миссий по оценке потребностей в продовольствии. Изменения в рекомендациях, согласованные совместной миссией по оценке потребностей в продовольствии, будут вноситься только с взаимного согласия после обсуждения между штаб-квартирами.

3.11 МПП будет активно задействована в ходе планирования и осуществления операций по репатриации, а решения об использовании продовольствия МПП будут приниматься совместно. Если заинтересованные правительства совместно с УВКБ ООН создадут комиссию по репатриации, МПП должна, когда это целесообразно, в качестве официального или неофициального наблюдателя присутствовать на ее заседаниях.

3.12 В тех случаях, когда помощь общинам или районам представляется более целесообразной, чем индивидуальные пособия, продовольственная помощь может также играть ключевую роль в обеспечении успешной реинтеграции вернувшихся беженцев после их репатриации. Действия по постконфликтному восстановлению необходимы не только для репатриантов, но также и для оказавшегося под их воздействием населения страны происхождения. С целью содействия устойчивому социально-экономическому восстановлению и успешной реинтеграции репатриантов необходимо развитие взаимодополняющих связей между краткосрочными усилиями по реинтеграции, принимаемыми УВКБ ООН, такими как проекты быстрой отдачи, и действиями МПП и других организаций в области развития. Когда это целесообразно, МПП будет содействовать реализации проектов, ориентированных на общины и/или районы, в таких секторах, как продовольственная безопасность, общинные службы, инфраструктура и производство, в которых используется принцип продовольствие в обмен на труд или монетизация продовольственной помощи. Соответственно, будет разработана совместная (рассчитанная на несколько организаций) стратегия реинтеграции.

3.13 На местном уровне будут регулярно разрабатываться и обновляться совместные планы действий, устанавливающие согласованные цели и договоренности об осуществлении операций в соответствии с МВ.

3.14 В случае если страновое отделение УВКБ ООН или МПП придет к выводу, что события, происшедшие после последней оценки потребностей, требуют внесения изменений в согласованные рацион или численность бенефициаров, другое учреждение будет немедленно проинформировано об этом. Будет проведено совместное изучение значения этих событий и согласован способ действий.

3.15 В случае если страновые отделения не согласуют способ действий, вопрос должен быть передан штаб-квартирам обеих организаций для его разрешения надлежащим образом. В ожидании решения этого вопроса продовольственная помощь будет предоставляться на уровне, установленном в результате последней совместной оценки, если применимо.

4. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА МОБИЛИЗАЦИЮ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ И ПОМОЛ ЗЕРНОВЫХ

4.1 МПП несет ответственность за мобилизацию следующих видов продовольствия, независимо от того, предназначены ли они для общих программ или программ выборочного обеспечения питанием: зерновые, пищевые масла и жиры, бобовые и прочие источники белка, пищевые смеси, соль, сахар, высококалорийное сухое печенье. В тех случаях, когда бенефициары полностью зависят от продовольственной помощи, МПП обеспечит снабжение их пищевыми смесями или другими обогащенными продуктами питания, для того чтобы предотвратить или уменьшить дефицит питательных микроэлементов.

4.2 УВКБ ООН несет ответственность за мобилизацию дополнительных пищевых продуктов. Они включают свежие местные продукты, специи, чай, сухое и лечебное молоко.

4.3 В результате совместной оценки потребностей будут выявлены конкретные виды и количество требуемых пищевых продуктов. В результате оценки будет также установлено, следует поставлять зерновые в немолотом виде или в виде муки. По практическим соображениям, связанным с питанием и охраной окружающей среды, на ранних этапах чрезвычайной ситуации обычно предпочтительнее поставлять муку, однако организовать непрерывные поставки муки в ходе длительных операций может оказаться трудным делом. Если зерновые поставляются в немолотом виде, в районах поставок должны иметься мощности для помола, а в рационе должны быть предусмотрены средства для компенсации расходов на помол (обычно в пределах 10–20 процентов, если они обоснованны), когда эти расходы несут бенефициары. МПП отвечает за мобилизацию необходимых ресурсов для обеспечения помола и, где возможно, предоставит бенефициарам возможность для производства помола.

4.4 МПП будет немедленно консультироваться с УВКБ ООН в случаях, когда выяснится, что МПП не может обеспечить своевременную доставку и/или помол продовольственного зерна для удовлетворения потребностей, согласованных в данном Меморандуме о взаимопонимании, по причине отсутствия ресурсов, задержек поставок, возникновения проблем материально-технического обеспечения или любых других затруднений. Меры исправления положения могут включать заимствования из Центрального чрезвычайного оборотного фонда Департамента по гуманитарным вопросам ООН и авансирование средств УВКБ ООН с последующим их возмещением со стороны МПП.

4.5 В конкретных случаях, когда введенный рацион не удовлетворяет потребностей в питательных микроэлементах, УВКБ ООН возьмет на себя ответственность за снабжение необходимыми питательными микроэлементами до тех пор, пока рацион не будет пересмотрен или обогащен в целях удовлетворения этих потребностей.

5. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ДОСТАВКУ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОДОВОЛЬСТВИЯ

5.1 МПП несет ответственность за своевременную доставку в согласованные кустовые пункты доставки (КПД) достаточного количества тех видов продовольствия, за мобилизацию которых она отвечает. МПП также несет ответственность за организацию хранения этих продуктов на КПД и за управление деятельностью этих пунк-

тов. МПП будет постоянно информировать УВКБ ООН о мерах по материально-техническому обеспечению, которые осуществляются в стране проведения операции с целью выполнения согласованной программы.

5.2 Место расположения КПД будет определяться по рекомендации страновых отделений в соответствии с согласованными руководящими принципами и утверждаться штаб-квартирами УВКБ ООН и МПП. Выбранное местонахождение должно обеспечивать минимальные общие расходы и максимально возможную эффективность управления операцией в целом. В месте расположения КПД должны иметься необходимые складские помещения в целях обеспечения регулярного конечного распределения и самую рациональную, насколько возможно, перевозку продовольствия к местам распределения, чтобы избежать необходимости дополнительного промежуточного хранения или перевозки между КПД и местом распределения продовольствия. Особое значение имеют соображения безопасности и управления. В месте расположения КПД обычно должны постоянно находиться представители УВКБ ООН и МПП.

5.3 Если не будет иной договоренности, УВКБ ООН отвечает за перевозку всего продовольствия из КПД и за его конечное распределение. Эту ответственность оно возьмет на себя на условиях франко-склад (то есть вне КПД) или франко-грузовик/франко-вагон с учетом практики, принятой в конкретной стране. УВКБ ООН примет все меры материально-технического обеспечения в отношении всех видов продовольствия, за мобилизацию которых оно несет ответственность, и будет постоянно информировать МПП о принимаемых мерах материально-технического обеспечения по осуществлению согласованной программы.

5.4 Мероприятия по конечному распределению продовольствия между бенефициарами будут согласованы совместно правительством и УВКБ ООН при постоянной консультации с МПП и в соответствии с руководящими принципами распределения продовольствия УВКБ ООН. При проведении этих мероприятий будет соблюдаться политика УВКБ ООН и МПП по обеспечению максимально возможного, с учетом целесообразности, участия общины-бенефициара, и особенно женщин, во всех аспектах распределения продовольствия. Конечное распределение продовольствия обычно будет возлагаться на партнера-исполнителя УВКБ ООН, назначение которого будет согласовано между УВКБ ООН и МПП. Условия распределения и обязанности партнера-исполнителя по представлению отчетов о распределении и использовании продовольствия будут предметом трехстороннего соглашения между УВКБ ООН, МПП и партнером-исполнителем. УВКБ ООН несет ответственность за то, чтобы при осуществлении мероприятий по распределению продовольствия бенефициарам давались также соответствующие разъяснения относительно способов приготовления пищи таким образом, чтобы оно требовало как можно меньше времени и позволяло сохранять питательную ценность продуктов.

5.5 В целевых программах обеспечения питанием, таких как питание в школах, продовольствие в обмен на труд и питание вне лагерей в стране убежища, или в ситуациях, когда продовольственная помощь предоставляется как беженцам, так и ВПЛ, УВКБ ООН и МПП могут прийти к согласию о передаче МПП ответственности за распределение продовольствия.

5.6 В случаях, когда распределение согласованного рациона в полном объеме оказывается невозможным, право на автоматическое получение недопоставленного продовольствия не предоставляется. Решение о любом распределении в порядке возмещения недопоставленного рациона будет приниматься совместно УВКБ ООН и МПП с учетом состояния питания бенефициаров, принятых ими мер, любых расходов при возмещении недостающих продуктов, экономических последствий этого и наличия ресурсов в будущем.

6. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ФИНАНСИРОВАНИЕ И ОБРАЩЕНИЯ К ДОНОРАМ

6.1 УВКБ ООН и МПП, каждая организация самостоятельно, мобилизуют наличность и другие ресурсы, необходимые для выполнения ими своих соответствующих обязательств. Так, МПП мобилизует средства на покрытие всех международных расходов и расходов на наземный транспорт, хранение и обращение (НТХО) с продовольствием, расходы по помолу зерновых, если необходимо, и любые другие ресурсы, требующиеся для перевозки ее продовольствия на КПД, хранения его там, а также управление КПД. УВКБ ООН мобилизует наличность и другие ресурсы, необходимые для всех других аспектов управления и распределения продовольствия с КПД среди потребителей, а также для всех аспектов деятельности от мобилизации и закупок до поставок и распределения тех видов продовольствия, за которые оно отвечает.

6.2 УВКБ ООН и МПП обеспечат, чтобы потребности в ресурсах каждой из организаций фигурировали во всех обращениях к донорам и в соответствующей документации таким образом, чтобы их обязательства и их взаимодополняемость были очевидными. Будет также предоставлена подробная информация по странам о расходах на НТХО и распределении продовольствия. Обращения к донорам будут координироваться, а УВКБ ООН при любом обращении к донорам будет заблаговременно доводить до МПП тот его раздел, который касается потребностей в продовольствии. Там, где это целесообразно, будут осуществляться совместные обращения как в начале новой операции, так и в любое время, если окажется, что ответ доноров на обращение не обеспечит своевременную доставку необходимых видов продовольствия.

6.3 УВКБ ООН и МПП будут настоятельно призывать доноров брать обязательства по предоставлению продовольствия и наличности для удовлетворения всех потребностей в продовольствии в соответствии с дан-

ным Меморандумом о взаимопонимании через МПП, а не на двусторонней основе. МПП будет управлять всеми взносами, поступающими через нее, координировать и контролировать обязательства доноров и осуществляемые ими поставки, включая взносы на двусторонней основе и от неправительственных организаций, всех видов продовольствия, стремясь регулировать графики поставок в соответствии с потребностями. Об этом МПП будет должным образом информировать УВКБ ООН.

6.4 МПП будет стремиться обеспечить, чтобы поставляемые на двусторонней основе ресурсы продовольствия для беженцев, репатриантов и ВПЛ, охваченных данным соглашением, независимо от того, направляются ли они через МПП или нет, сопровождались полным обеспечением денежными ресурсами, необходимыми для покрытия расходов на НТХО и других связанных с ними вспомогательных расходов.

6.5 УВКБ ООН будет оказывать поддержку конкретным обращениям МПП к донорам с целью получения наличных средств для местных, региональных или международных закупок, с тем чтобы обеспечить удовлетворение потребностей бенефициаров как можно более своевременно и наиболее эффективным с точки зрения затрат способом. УВКБ ООН будет также оказывать поддержку общим обращениям МПП к донорам с целью получения денежных взносов, которые позволили бы довести средства на Счете для мероприятий по немедленному реагированию Международного чрезвычайного продовольственного резерва (МЧПР) до должного уровня и поддерживать их на этом уровне, а также взносов в другой подобный фонд, с тем чтобы МПП могла быстро реагировать на потребности в продовольствии, которые могут возникнуть в новой чрезвычайной ситуации.

7. КОНТРОЛЬ И ОТЧЕТНОСТЬ

7.1 МПП организует эффективную систему контроля за системой поставок продовольствия и будет регулярно и подробно информировать УВКБ ООН на уровне как местных представительств, так и штаб-квартиры о ее состоянии и изменениях. Если окажется, что система поставок не сможет обеспечить согласованные потребности, МПП будет немедленно ставить об этом в известность УВКБ ООН.

7.2 УВКБ ООН проводит регулярные обследования состояния питания и организует, в консультации с МПП, эффективную систему контроля за состоянием питания бенефициаров. Результаты этой работы будут доводиться до МПП в качестве важного элемента оценки хода выполнения и эффективности совместной программы обеспечения питанием.

7.3 УВКБ ООН, в консультации с МПП, создаст эффективную систему контроля и отчетности по каждой операции в рамках настоящего Меморандума о взаимопонимании; при этом особое внимание будет уделяться информации, содержащей качественную характеристику социально-экономического состояния бенефициаров и его влияния на их потребности в продовольствии. Обязательства правительства или иного партнера-исполнителя, которому доверено распределение продовольствия МПП, будут определены трехсторонним соглашением, о котором говорится в пункте 5.4, таким образом, чтобы при этом было обеспечено эффективное управление программой и соблюдались требования отчетности МПП и УВКБ ООН перед донорами. По этому соглашению партнер, которому доверено распределение продовольствия, должен докладывать непосредственно как МПП, так и УВКБ ООН о распределении и использовании продовольствия МПП. Персонал УВКБ ООН и МПП на местах будет периодически совершать совместные контрольные проверки мест распределения продовольствия.

7.4 УВКБ ООН и МПП будут стремиться к тому, чтобы многосторонние доноры не требовали готовить отдельные отчеты для каждого донора, а воспринимали представление документации, соответствующее, их Исполнительному комитету и Исполнительному совету как выполнение требований по отчетности.

8. КООРДИНАЦИЯ

8.1 Жизненно важное значение имеют тесное сотрудничество и открытый и регулярный обмен информацией и оценками между УВКБ ООН и МПП на уровне местных отделений. Это должно также содействовать решению наиболее актуальных и вероятных проблем без передачи их в штаб-квартиры данных организаций. Для оценки хода выполнения программы и текущих событий, а также для обеспечения координации мер реагирования на местах будут проводиться регулярные и четко организованные совещания.

8.2 Страновые отделения УВКБ ООН и МПП в контакте с соответствующими государственными учреждениями в зависимости от обстоятельств создадут механизмы координации продовольственной помощи, которые позволят проводить регулярные консультации и обмен информацией с многосторонними и двусторонними донорами, дипломатическими представительствами, другими заинтересованными организациями системы ООН и партнерами из числа неправительственных организаций. УВКБ ООН обеспечит, в постоянной консультации и с участием МПП, создание необходимых механизмов оперативной координации за пределами столиц государств.

8.3 МПП будет доводить до сведения УВКБ ООН документы, разрешающие оказание помощи в соответствии с настоящим Меморандумом о взаимопонимании, до их окончательного утверждения. Письма о взаи-

молонимании (ПВ) между МПП и правительством будут четко обеспечивать полный доступ обеих организаций ко всем аспектам операции, предусмотренной ПВ, и контроль с их стороны за ходом этой операции. Вопрос о необходимости официального подключения УВКБ ООН к трехстороннему Письму о взаимопонимании будет рассматриваться совместно для каждого отдельного случая.

8.4 МПП и УВКБ будут сотрудничать в мероприятиях по информированию общественности с целью повышения осведомленности населения о потребностях бенефициаров в продовольствии и о других их нуждах, содействия лучшему пониманию роли каждой из этих организаций и обеспечению поддержки деятельности каждой организации по удовлетворению этих потребностей. В ходе всех совместных операций МПП и УВКБ ООН будут в своих контактах со средствами массовой информации и с широкой общественностью признавать роль своего партнера по этому сотрудничеству, чтобы таким образом обеспечить достижение общей цели — поддержки со стороны доноров и принимающего правительства. На местах следует обеспечить, чтобы роль каждой организации была четко видна.

8.5 Ответственность за координацию действий по конкретной операции на уровне штаб-квартир несут соответствующие руководители операции. Когда этого требуют конкретные условия, будут организованы совместные миссии на места. Ответственность за координацию вопросов мобилизации продовольствия и ресурсов возлагается на соответствующие службы мобилизации ресурсов обеих организаций. Ответственность за координацию общих проблем политики и функционирования лежит на руководителях Отдела оперативной поддержки УВКБ ООН и Департамента по оперативной деятельности МПП, которые будут содействовать поддержанию прямых контактов между соответствующими сотрудниками, отвечающими за координацию технических, материально-технических и программных вопросов.

8.6 В тех случаях, когда либо УВКБ ООН, либо МПП разрабатывают или создают возможности, системы и руководящие принципы реагирования в чрезвычайных ситуациях или принимают любые другие меры, которые потенциально могут принести пользу работе другого участника сотрудничества (или значительно усилить ее), об этом должно быть поставлено в известность подразделение другой организации, отвечающее за аналогичную работу, а также должны быть предприняты все усилия, направленные на максимизацию выгод от этих мер для обеих организаций.

8.7 Каждая организация разработает и будет использовать собственные учебные материалы по подготовке кадров для выполнения своих обязательств. Будут организованы совместные курсы подготовки кадров, приоритет в которых будет отдан работе на местах. Обучение на этих курсах будет сосредоточено на вопросах сотрудничества в деле выполнения положений данного Меморандума о взаимопонимании и более глубокого понимания обязанностей и ограничений другой организации. На таких курсах будут обычно использоваться комбинации из учебных материалов каждой организации. Кроме того, каждая организация будет стремиться предложить другой организации места на курсах более общего характера, например по подготовке кадров в вопросах управления в чрезвычайных ситуациях.

8.8 В случае необходимости будут организованы совместные совещания на уровне штаб-квартир с представителями правительств и других заинтересованных организаций по проблемам операций в конкретной стране или в регионе. Если УВКБ ООН или МПП организует совещание с участием внешних организаций по проблемам операций, охватываемых данным Меморандумом о взаимопонимании, они пригласят на него другую организацию.

8.9 Службы оценки УВКБ ООН и МПП будут проводить, в зависимости от обстоятельств, совместные оценки, принимая во внимание масштаб и сложность операций, охватываемых данным Меморандумом о взаимопонимании. Когда оценка совместной операции организуется одним из учреждений, оно информирует об этом другую организацию и приглашает ее принять участие в этой оценке.

9. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

9.1 Настоящий Меморандум о взаимопонимании вступит в силу начиная с 31 марта 1997 года и заменит пересмотренный Меморандум о взаимопонимании, датированный январем 1994 года.

9.2 Настоящий Меморандум регулирует сотрудничество во всех операциях, охватываемых его условиями, за исключением тех операций или их отдельных элементов, которые могут быть конкретно исключены из сферы его действия по взаимному согласию.

9.3 Настоящий Меморандум о взаимопонимании может быть изменен в любое время по взаимному согласию. Он будет регулярно рассматриваться совместной рабочей группой, которую создадут для этой цели исполнительные руководители УВКБ ООН и МПП.

(Подпись)

Катерин Бертини

Директор-исполнитель МПП

(Подпись)

Садако Огата

Верховный комиссар, УВКБ ООН

Дополнение 4

Глоссарий

См. также главу 2 о защите беженцев, приложение 1 — таблицу международных документов, содержащую их краткие и полные названия. Глава 15 о продовольствии и питании содержит глоссарий используемых в ней технических терминов.

Беженец	Для удобства слово “беженец” применяется в настоящем Справочнике для обозначения любого лица, о котором заботится УВКБ ООН. В главе 2 о защите беженцев содержатся определения различных категорий лиц, о которых заботится УВКБ ООН, включая беженцев, лиц, перемещенных внутри страны, и лиц без гражданства.
Беженцы согласно Конвенции	Лица, признанные беженцами властями государств, присоединившихся к Конвенции и/или Протоколу. В этом качестве они имеют право претендовать на права и льготы, которые эти государства обязались предоставлять беженцам.
Бюро	Организационное подразделение в штаб-квартире УВКБ ООН, занимающееся определенным регионом.
Дети	Все человеческие существа до достижения 18-летнего возраста (как это определено в Конвенции о правах ребенка).
Исполком (EXCOM)	Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара по делам беженцев, который в настоящее время состоит из представителей 53 государств, избранных на самой широкой географической основе из числа государств, проявивших интерес к разрешению проблемы беженцев и преданность этому делу.
Ищущий убежища	Лицо, статус беженца для которого еще не установлен.
Лица, перемещенные внутри страны (ВПЛ)	См. определение в главе 2 о защите беженцев.
Неправительственные организации	Частное добровольное учреждение, созданное для ведения полезной деятельности в соответствии с его статутом или уставом.
Оперативный	Этот термин относится к организации, непосредственно осуществляющей проект по оказанию помощи, то есть УВКБ ООН становится оперативной организацией, когда оно предоставляет помощь непосредственно беженцам.
Оперативный партнер	Правительственные, межправительственные и неправительственные организации и учреждения ООН, действующие в партнерстве с УВКБ ООН по защите и оказанию помощи беженцам, имея в виду достижение долгосрочных решений.
Организации на местах	Район за пределами штаб-квартиры, где УВКБ ООН обеспечивает защиту и оказывает помощь беженцам и где находятся региональные отделения УВКБ ООН, отделения, филиалы и отделения на местах.
Партнеры-исполнители	Оперативный партнер, подписавший соглашение об исполнении и получающий финансирование от УВКБ ООН.
Подмандатные беженцы	Лица, причисляемые УВКБ ООН к категории беженцев на основании своего Устава и других соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи. Такое определение не зависит от того, является или нет государство убежища участником Конвенции 1951 года или Протокола 1967 года. Подмандатные беженцы могут получать помощь в результате действий Верховного комиссара по делам беженцев. Однако они не пользуются правами, предоставляемыми беженцам, признанным таковыми в соответствии с Конвенцией, если они одновременно не признаны беженцами государством — участником Конвенции.
Представитель	Представитель Верховного комиссара по делам беженцев в стране, где возникает чрезвычайная ситуация (независимо от официального титула этого представителя).
Соглашение об исполнении	Соглашение между УВКБ ООН и партнером, определяющее условия, которыми надлежит руководствоваться при осуществлении проекта.
Устав	Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев [Резолюция 428 (v) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года]. Соответственно должно толковаться и определение “уставный” (“отвечающий Уставу”).
Финансовые правила	Финансовые правила для добровольных фондов, находящихся в ведении Верховного комиссара ООН по делам беженцев (документ А/АС/96/503/Rev.6 от 1 февраля 1996 года).
Штаб-квартира	Штаб-квартира УВКБ ООН в Женеве.
ЮМ/ФОМ	Межотделенческий меморандум/Меморандум для отделений на местах, разработанный в штаб-квартире и содержащий инструкции по проблемам управления и другим вопросам.

Дополнение 5

Указатель

- А**
-
- Автомобили 94, 259–264, 268, 272–274, 277, 296, 307, 308, 312, 337, 338
- Автомобильные шины 262, 274
- Административные документы 124
- Американская конвенция о правах человека 24
- Анемия 210
- Аудит 74, 75
- Б**
-
- Банковский счет 304, 305, 313
- Безопасность 4, 5, 16–22, 97, 107, 140, 143, 144, 146, 257, 312, 334–341, 344, 345
- Безопасность персонала 39, 125, 334–341
- “Безопасное убежище” 21, 335
- Белково-калорийная недостаточность (БКН) 200, 210
- Белок; протеин 196, 202, 205–210
- Бенефициар 153, 203
- Бильгарциоз 229, 248
- Благотворительные учреждения 63
- Больницы 172, 173
- Борьба с насекомыми 243
- Борьба с переносчиками инфекций 61, 167, 236, 238, 246, 248, 253
- Брезент 147, 261, 270
- Бригада; группа 289, 301, 302
- Брюшной тиф 168
- В**
-
- Вакцинация; прививки 165, 166, 168
- Ведение документации 74, 75
- Ведро 227
- Вербальная нота 91, 94
- Взносы в натуральной форме 71, 89, 90, 258, 275
- Витамины 197, 205, 206, 208, 210
- Вклады 37
- Внешние сношения 14, 18, 28, 80, 82, 83–94
- Внешняя атрибутика; отличительные знаки 88
- Вода; водоснабжение 32, 39, 44, 52, 137–142, 168, 215–231, 267, 269, 270, 288, 289
- Военнослужащие; вооруженные силы; войска 17, 19, 63, 140, 337, 340, 344–347
- Воздушный транспорт 262
- Вопросник 43, 311, 314
- Воссоединение семей 17, 102, 104
- Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) 5, 23, 59, 160, 166, 169, 171, 176, 248, 261
- Всемирный банк (Международный банк реконструкции и развития – МБРР) 232
- Выгребные ямы 140, 239, 242, 243
- Выделение средств 313
- Г**
-
- Генеральный секретарь ООН 22, 335
- Глисты 168
- Грудное вскармливание 101, 104, 169, 204
- Грызуны 236, 245–247
- Д**
-
- Дети 17–20, 23, 25, 46, 160, 164, 165, 169, 193, 195, 199–203, 210–212, 237, 239, 240
- здравоохранение 33
- несопровождаемые несовершеннолетние (несовершеннолетние без сопровождения взрослых) 102–106, 125, 144, 145
- Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) 5, 44, 59, 69, 165, 167, 174, 176, 232, 261
- Детское питание 204
- Диаграмма выявления пробелов 39, 52–54
- Дипломатические представительства 18
- Добровольная репатриация 4, 5, 8, 15, 22, 24, 31, 122, 125, 138, 140, 282–297
- Добровольцы 100, 302
- Договоренность 18
- механизмы осуществления 28, 29, 44, 68–81, 224
- Дождевая вода 224, 225
- Долговременные решения 6, 8, 15, 18, 21, 22, 31, 80
- Должностные инструкции 302, 303, 312
- Доноры 32, 73, 88–90
- Дорожное сообщение 19, 139–145, 262, 263, 272, 296
- Ж**
-
- Женщины 7, 17, 103, 155, 193
- беременные 167, 168, 169, 172, 184, 191, 197, 199, 201, 211
- Жилая площадь 148, 168
- Жилье 32, 39, 44, 46, 52, 101, 110, 124, 134–149, 158, 242, 246, 262
- З**
-
- Заболееваемость 156, 163, 164, 180

Заболевания *158–176, 221, 222, 237–248*
– инфекционные *166*
– наиболее распространенные *167, 169*

Забота о матери и ребенке *61*

Закупки *71, 75, 76, 90, 259, 260*

Заселение (см. Территория)

Здоровье (здравоохранение; медицинское обслуживание) *23, 52, 156, 157–187, 220, 221, 236–239, 242–248, 289, 290, 330*
– в чрезвычайной ситуации *32*
– медицинское обслуживание *44*

М

Меморандумы о взаимопонимании (МВ) *4, 5, 51, 52, 69, 103, 165, 192*

Менингит *185*

Меры защиты *4–8, 12–25, 29, 43, 44, 47, 52, 60, 80, 137, 140, 283, 285–290, 315, 339*
– организация *99, 101, 140*

Местное население *19, 36, 46, 47, 73, 100, 174, 217, 220, 224*

Механизм осуществления *5, 17, 51, 52, 58, 68, 71, 79, 80, 259, 261, 265, 345*

Мировая продовольственная программа (МПП) *4, 44, 59, 69, 154, 191–193, 257, 261, 274*

Молоко *192, 201, 204–208*

Мониторинг; контроль *14, 17, 31, 36, 51, 71, 72, 155, 163, 181, 197, 203, 285*

Мухи *236, 239, 242, 246*

Н

Надзор *160, 163, 164, 236*

Наземные мины *108, 291, 334*

Направление в центральные или специализированные больницы *173*

Наращивание потенциала *32, 96, 100, 115, 157, 170*

Насилие *104, 107*
– жертвы *100, 107*
– сексуальное *169, 184*

Насосы *227, 228*

Насосы, работающие от панелей солнечных батарей *228*

Насущные потребности *43, 44, 109*

Невысылка *13*

Недостаточность питания *191, 194, 195, 198–200, 203, 206, 211, 212*

Неправительственные организации (НПО) *15, 16, 21, 42, 44, 52, 58, 59, 68, 69, 75, 80, 84, 87, 91, 154, 176, 177, 193, 237, 241, 253, 257–260, 264, 265, 275, 283, 285, 305–308, 334, 338*

Непродовольственные товары *153, 155*

Несовершеннолетние (см. Дети)

Несопровождаемые несовершеннолетние; дети *44, 45, 101–106, 144*

О

Обменные курсы *76, 305*
(курсы обмена валют)

Обработка воды *228–230*

Образование *39, 61, 96, 108, 109, 169, 193*

Обращение *59*

Общая атрофия *205, 210*

Общинная организация *60, 61*

Овощи *197*

Одежда; спецодежда; белье *247, 261, 264*

Одеяла *267, 269*

Окислительные пруды *244*

Окружающая среда (экология)
– ущерб окружающей среде *7, 143*
– экологические услуги *139*

Оперативные партнеры *5, 6, 21, 29, 51, 60*

Определение статуса *13, 15, 23, 101*

Организации системы ООН *42, 52, 58, 60, 68, 69, 79, 80, 193*

Организация Объединенных Наций (ООН) *13, 20, 24, 25, 74, 75*

Организация охраны здоровья беженцев *169*

Основа, рамки (механизмов осуществления)
7, 21, 58–62, 344

Основные данные *43, 124, 126, 127*

Основные нормы; стандарты *14, 42, 51, 103*

Отделение
– местное *321*
– организация работы *308, 309*

Отек *195, 201, 205, 210*

Отчет *72, 79*

Охрана здоровья матери и ребенка *199, 204*

Оценка *31, 71, 72, 76, 77, 203*

Оценка потребностей *28–32, 42, 43, 51, 98, 99, 134, 136, 139, 143*

Оценки *15, 23, 50, 51, 53, 80, 99, 100, 105, 108, 113, 217–220, 257*

– первоначальная *42, 43, 45*
– потребностей *59, 136, 138, 143*
– наличия воды *139*

П

Палатки *147, 261, 267*

Партнеры-исполнители и оперативные партнеры *51, 52*

Перепись 105, 124
Переселение 8, 21–23, 31
Персонал 98, 99, 108, 174, 300, 312, 334–340
– управление; работа 303
Письма; почта 102, 320
Письмо о взаимных намерениях 52, 70
Питание 33, 39, 161, 163, 181
Пищевые рационы 206
План 100, 141–146
Планирование деятельности на случай непредвиденных обстоятельств 28, 31–41, 50, 51, 138
Планирование операций 28, 30, 31, 42, 50–54
Планирование размера семьи 170, 184
Планирование организации лагеря 61, 62
Планировка территории лагеря 107, 141–145
Пластиковое покрытие (пластиковый листовый материал) 45, 110, 147, 148, 154
Подбор персонала 44, 300, 301, 312
Поддержание порядка 5
Подсчет населения (см. регистрация)
Поиск
– потерявшихся детей 100, 101, 104, 105
– семьи 17, 100, 101, 102, 103, 123
Политика 21, 37–39, 60
Политическая и религиозная деятельность 73
Положение о непредоставлении статуса 20
Помещение
– служебное 307, 309
Помещения 110, 146,
Помощь 29, 59–62, 68–70, 73, 74, 79, 80, 193, 237, 283, 288
– гуманитарная 344, 345, 346
– материальная 29, 44, 291, 295
Порядок финансового учета 305, 312–313
Послание 18
Поставки; обеспечение 70, 76, 77, 336
Права человека 33, 285
– Всеобщая декларация прав человека 5, 12, 13, 21, 24
Права
– земельные 140
– человека 12, 15, 18, 22, 24
Правовые акты; правовые инструменты 12, 14, 22
Правопорядок 5, 334
Предупреждение и тушение пожаров 145

Приемные лагеря 148
Принудительное возвращение (беженцев) 12–16, 18, 20–22, 25, 32
Принципы реагирования 4–9, 98, 122, 136
Проверка 43, 266
Программа дополнительного питания 108, 181
Программа развития ООН (ПРООН) 4, 18, 59, 60, 171, 264, 300, 303, 305, 312, 321
Программы питания 44, 60, 61, 108, 191, 192, 193–198
– выборочное обеспечение 199–204, 210
– лечебного (ПЛП) 200, 202, 203, 212
– программы дополнительного питания (ПДП) 199, 201, 211
Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) 59
Продовольственные карточки 126, 129, 153
Пространство 146, 377
Процедуры 53, 71, 76, 77
Процедуры осуществления 28, 69, 102
Психическое здоровье 170, 176, 185, 331
Пшенично-соевая смесь (ПСС) 205

Р

Радио 19, 86, 87, 289, 311, 321–324, 335–338
Разбивка; план 38
Развертывание 15, 175, 345, 346
Разработка программ 28
Разработка сценария 38, 39
Раннее оповещение 28, 31, 32, 36, 37
Распределение 17, 44, 143, 150–155, 222, 223, 226, 257, 258, 267, 268, 272, 275
Распределение продовольствия 52, 193, 197
Растительность 141, 143, 245, 246
Расходы 29, 69, 70, 75, 304, 305
Рацион 196–202, 209
Рацион питания 32, 39, 44, 153–155, 168, 188–213, 245, 246
Регистрация 17, 21, 23, 44, 80, 100, 103, 105, 106, 116, 120, 123, 125–127, 131, 132, 288, 290
Рекомендации относительно проведения интервью 86, 87, 105
Репатриация 4, 5, 8, 122, 125, 138, 140, 148
Ресурсы 29–32, 39, 42–44, 47, 50, 51, 138, 141–145, 153
Ресурсы
– водные 217, 220, 221
– людские 100, 166, 174, 193, 238, 248, 253

Руководство (управление) 80, 298–316
– безопасность 334, 340
– связь 320
– управление движением товарных запасов 267, 268, 275
– чрезвычайная ситуация 28–33
Руководящие принципы 63, 85, 87, 177, 265

С

Самолет (воздушное судно) 264, 297, 308
Самообеспеченность беженцев 143
Санитария 33, 45, 60, 100, 101, 136–145, 168, 217, 220, 221, 236–253
Связи с общественностью 18
Связи со СМИ 85
Связь 15, 309, 320, 325
Секция технической помощи 77
Система отслеживания движения товаров 267, 268, 275
Система регистрации документов 260, 315
Система управления имуществом 306
Склады 258, 266, 267
Сливные уборные (СУ) 244
Смертность 32, 158, 163, 164, 178–180, 184
Смерть 79, 163, 164, 179, 180, 182, 210, 212, 248
Совещание; встреча 19, 37, 58, 59, 63, 64, 84, 88, 152
Соглашения 18, 52, 58, 69, 70, 72, 260
Сотрудник, отвечающий за общую координацию операции 287
Специалисты 33, 220, 227
Средства массовой информации
– международные 15, 18, 86, 87
– местные 19, 85
Стандартные спецификации 259–264, 269, 275
Ствольные (скважинные) уборные 243
Столбняк 168, 183
Страховое возмещение (покрытие) 266, 308
Стресс 17, 28, 99, 107, 328–331
Строение 61, 157

Т

Таможенная очистка 91, 258, 264, 265, 275
Телекс 311, 321, 324
Телефон 311, 320, 321, 324
Территория 8, 19, 20, 22, 23, 39, 53, 61, 72
Техническое обслуживание 220, 221, 224, 228, 237, 239, 258–263, 274

Типовая структура 39, 53
Топливо для приготовления пищи 109, 140–144, 148, 193, 194, 197
Транспорт 295–297, 311

У

Убежище 21–23, 24, 44
– лица, ищущие убежища 13, 15
– право на убежище 12, 16
– страна убежища 284, 285, 286, 291, 293
Уборные 17, 61, 142, 144
Уборные траншейного типа 239, 242
Удаление отходов 61, 236–238, 244–246
Удаление фекалий 238–242, 250, 251
УДЛ (уполномоченное должностное лицо) 334–338
Удостоверение сотрудника 303
УЛК (усовершенствованный люфт-клозет) 241, 243, 244, 250
Умершие 248
Управление (см. Руководство)
Услуги; службы, обслуживание на уровне общины 17, 39, 72, 73, 99, 100, 102–119, 152, 172
Устав Организации Объединенных Наций 5, 24
Устав УВКБ ООН 5, 13, 68
Участники военных действий (комбатанты) 20
Учебные занятия; разъяснения; подготовка 16, 17, 19, 31, 101, 106, 110, 165, 185
Учреждения:
– гуманитарные 85, 110
– партнеры (-исполнители) 47, 69, 72, 109, 110, 265
– системы ООН и специализированные 69, 91, 102, 111, 125, 139, 175–177
Уязвимые
– группы 7, 102, 104, 108, 126, 153, 232, 263
– забота о 99, 100, 102, 107

Ф

Фильтрация 229, 230
Финансовые средства 6, 8, 68, 69–76, 88–90, 304

Х

Хлорирование 222, 229, 230
Холера 166, 185, 248, 290
Хранение 266
– вода 139, 223–232, 238

- мусор 245
- пища 246
- способность (хранить) 44, 193

Ц

Цели 6, 37–39, 96, 122, 201

Цепочка материально-технического снабжения
257, 258, 259, 267

Ч

Чесотка 168, 246

Число беженцев 4, 110, 122, 123, 228, 287

Чрезвычайные ситуации 5–7, 13–17, 20–23,
59, 60, 84–86, 152, 153, 158, 164, 165, 169,
171, 176, 218, 223, 259, 261, 328

- администратор по чрезвычайным ситуациям 320
- чрезвычайная помощь 42, 43, 44
- определение чрезвычайной ситуации 4, 68, 69, 71, 72, 77
- чрезвычайный фонд 88

- письмо-инструкция в связи с чрезвычайной ситуацией (ПИЧ) 69
- управление в чрезвычайной ситуации 28–33
- потребности 224
- готовность к чрезвычайной ситуации 4
- реагирование 4–8, 28–32, 36–39, 44, 50
- стандартный отчет о чрезвычайной ситуации (СОЧ) 79, 81
- персонал для работы в чрезвычайной ситуации 300–303
- товарные запасы 261, 267, 269, 273

Чума 246–248

Ш

Шистосомоз 141, 222, 228, 248

Школы 17, 108–111, 137, 146, 149, 251

Штат (см. Персонал)

Э

Эвакуация 313, 334–337, 340, 346

Этнические группы 108



United Nations High Commissioner for Refugees
Case postale 2500
CH-1211 Genève 2 Dépôt