

Група директорів з надзвичайних  
ситуацій Міжвідомчого постійного  
комітету **ПОПЕРЕДНІ КЕРІВНІ  
ПОЛОЖЕННЯ**



# **ЗАХИСТ ПОТЕРПІЛОГО НАСЕЛЕННЯ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ ПЕРЕД НИМ У РАМКАХ ЦИКЛУ ГУМАНІТАРНОГО ПЛАНУВАННЯ**



# ЗАХИСТ ПОТЕРПІЛОГО НАСЕЛЕННЯ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ ПЕРЕД НИМ У РАМКАХ ЦИКЛУ ГУМАНІТАРНОГО ПЛАНУВАННЯ

Чому потрібні ці керівні положення? .....5

Хто є їхньою цільовою аудиторією? .....7

Яким чином системи підзвітності можуть покращити захист?.....8

Які механізми та дії необхідні протягом Циклу гуманітарного планування, щоб посилити підзвітність та покращити захист?.....12



# 1

## ЧОМУ ПОТРІБНІ ЦІ КЕРІВНІ ПОЛОЖЕННЯ?

У цих положеннях детально викладено заходи, які слід вживати протягом циклу гуманітарного планування (ЦГП) з метою виконання обов'язків щодо підзвітності перед потерпілим населенням (ППН) та забезпечення центральної ролі захисту в гуманітарному реагуванні. У документі описано основоположний зв'язок між системами підзвітності та захистом в рамках гуманітарної діяльності, механізми підзвітності на кожному етапі ЦГП, які необхідно запровадити, а також необхідні на рівні країни дії. Усе це послужить основою для належної та ефективної розробки програм, покликаних поліпшити результати у сфері захисту громад, що постраждали в результаті кризи.

Часто дії, спрямовані на отримання результатів у сфері захисту (або забезпечення центральної ролі заходів щодо захисту в рамках гуманітарного реагування), і дії, покликані забезпечити повноцінну та ефективну підзвітність перед потерпілим населенням, збігаються. Ці цілі не можна назвати ідентичними, проте вони тісно пов'язані. Їх слід розглядати як невід'ємні



© УВКБ ООН / С. Малолетіна

Ці попередні керівні положення були розроблені у 2015 р. Групою директорів із надзвичайних ситуацій Міжвідомчого постійного комітету (МПК) для надання практичних рекомендацій гуманітарними координаторам та Гуманітарним групам країни. Їхня мета — забезпечити впровадження підзвітності перед потерпілим населенням (ППН) та його захисту протягом Циклу гуманітарного планування (ЦГП). Також вони стануть орієнтиром для роботи секторів, кластерів та їх членів. У 2016 році ці положення повинні бути оновлені: до них включать інформацію щодо практичного досвіду застосування даного документа, а відповідні положення будуть внесені в політики та керівництва, що розробляються в даний час МПК та Глобальним кластером з питань захисту.

Внесення зауважень і коментарів до положень, зокрема щодо їхнього застосування на практиці, вітається, їх слід направляти до Глобального кластера з питань захисту ([gpc@unhcr.org](mailto:gpc@unhcr.org)) та Робочої групи МПК з питань підзвітності перед постраждалим населенням та захисту від сексуальної експлуатації та зловживання ([AAP/PSEA-TT@unhcr.org](mailto:AAP/PSEA-TT@unhcr.org)).

доповнюючі та підсилюючі один одного компоненти ефективного гуманітарного реагування. З огляду на це, а також для розробки цілісного підходу у цих положеннях викладено практичні дії, які необхідно запровадити для досягнення зазначених цілей. Особливий акцент повинен бути зроблений на залученні місцевої громади як основи для формування адекватних механізмів підзвітності та ключовому елементі для визначення пріоритетів щодо забезпечення захисту та відповідного реагування.

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

Ці попередні положення будуть переглянуті та опубліковані в оновленому вигляді з урахуванням практичного досвіду в 2016 році. Вони являють собою стисле доповнення до інших політик та посібників, що наразі розробляються, у тому числі до Керівництва щодо стратегії захисту Гуманітарної групи країни та Політики у сфері захисту МПК, а також буде переглядатися в подальших версіях. Застосування цих положень сприятиме укріпленню виконання зобов'язань, прийнятих членами МПК щодо підзвітності перед потерпілим населенням (ППН)<sup>1</sup>, та зобов'язань, викладених у Заяві керівників МПК про центральну роль захисту в грудні 2013 року.<sup>2</sup>

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

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

## 2 ХТО Є ЇХНЬОЮ ЦІЛЬОВОЮ АУДИТОРІЄЮ?

Ці керівні положення призначені для гуманітарних координаторів та членів гуманітарних груп по країнах (зокрема, у їх якості як провідних установ кластерів) і покликані допомогти в забезпеченні повного впровадження підзвітності та захисту протягом Циклу гуманітарного планування. Вони також слугують інструментом, що скеровує роботу секторів (кластерів), як індивідуально, так і колективно.



© УВКБ ООН / І. Зимова

### 3

## ЯКИМ ЧИНОМ СИСТЕМИ ПІДЗВІТНОСТІ МОЖУТЬ ПОКРАЩИТИ ЗАХИСТ?

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

Отже, ситуація у сфері захисту<sup>3</sup> повинна враховуватися в гуманітарній та правозахисній діяльності, зокрема при взаємодії з державами, на які покладено головну відповідальність щодо забезпечення захисту, та іншими відповідними учасниками, у тому числі недержавними збройними формуваннями, які також мають зобов'язання щодо забезпечення захисту в збройному конфлікті на підконтрольних їм територіях. Результати у сфері захисту можна максимально поліпшити, якщо суб'єкти гуманітарної діяльності задіють усі свої взаємодоповнюючі, хоча й різні, повноваження, ролі та зобов'язання. Захист — це свого роду колективна відповідальність, яку не можна покласти лише на суб'єктів, що «забезпечують захист».

Ризики та порушення у сфері захисту часто визначаються такими характеристиками, як статус меншин, стать, сексуальна орієнтація, вік та інші чинники розмаїття. Отже, центральна роль захисту в гуманітарній діяльності вимагає, щоб на самому початку кризи суб'єкти гуманітарної діяльності спільно з місцевими громадами визначили осіб, що наражаються на високий ризик щодо захисту, види і причини такого ризику, а також проаналізували ці особливості з урахуванням зовнішніх факторів, які впливають на сам механізм захисту. Понад те, цей підхід має на увазі виявлення особливих слабких місць, що породжують подібні ризики, облік унікального досвіду чоловіків, жінок, дівчат і хлопчиків, таких груп, як літні люди, люди з обмеженими можливостями, ЛГБТІ та інші групи.

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

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

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

На практиці це означає:

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

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



**Нести відповідальність:** Широке коло представників місцевої громади повинно мати можливість оцінити та при необхідності змінити або санкціонувати діяльність і рішення гуманітарних організацій. Отже, підзвітність передбачає безпосереднє опитування місцевої громади щодо якості гуманітарної діяльності, її загальнодоступності та ефективності. Але щоб отримати реальні результати, гуманітарні організації повинні враховувати й реагувати на зауваження та коментарі місцевих спільнот.

Застосовуючи такий комплексний підхід до підзвітності, гуманітарні організації зможуть краще:

- Адаптувати очікувані результати захисту відповідно до контексту, таким чином, уникаючи готових підходів та узагальнень.
- Сприяти зміцненню громад більшою мірою як носіїв прав, ніж одержувачів допомоги, для здійснення їх прав і дотримання обов'язків.
- Визнавати та уможливлювати представництво маргінізованих членів громад у повноцінній участі в розробці та реалізації програми.
- Забезпечення рівноправного й повноцінного доступу дівчаток, хлопчиків, жінок і чоловіків різного віку та різного соціального походження до програм захисту і допомоги.

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

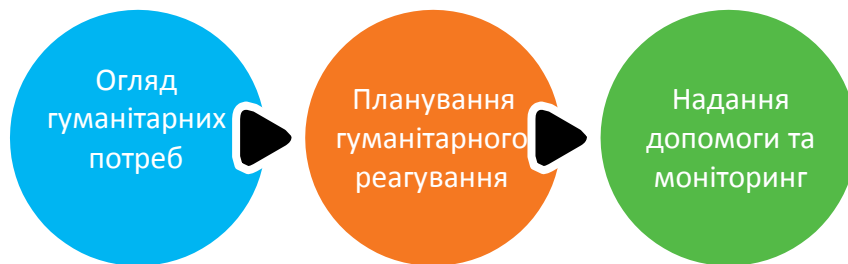
Це вимагає сильної прихильності Гуманітарної групи країни до ідеї підзвітності, а також засобів для підзвітності за цим зобов'язанням протягом всього Циклу гуманітарного планування: від оцінки потреб до обміну результатами та визначення пріоритетності потреб. Понад те, поряд із зобов'язаннями організацій МПК на міжнародному рівні члени гуманітарної групи країни зобов'язані переконатися, що підзвітність перед потерпілим населенням (ППН) посідає центральне місце в усіх планах роботи персоналу (без зведення результатів ППН до конкретної посади або окремої особи), а також що вище керівництво здійснює нагляд за ППН.



© НУО «Проліска»/ Є. Каплін

## 4 ЯКІ МЕХАНІЗМИ ТА ДІЇ НЕОБХІДНІ ПРОТЯГОМ ЦИКЛУ ГУМАНІТАРНОГО ПЛАНУВАННЯ, ЩОБ ПОСИЛИТИ ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ПОКРАЩИТИ ЗАХИСТ?

### Цикл гуманітарного планування



### ОГЛЯД ГУМАНІТАРНИХ ПОТРЕБ

#### МЕТА

Ключові ризики у сфері захисту та потреби в ньому визначаються та аналізуються за допомогою участі широкого та репрезентативного кола громади, у спосіб, який забезпечує повноцінну участь представників усіх вікових груп, статей та інших груп.

#### Дії

- Використовувати на ключових етапах оцінку за участі громад, зокрема, у складі Спільної оцінки потреб, що включає систематичне виявлення різних точок зору, ризиків і можливостей груп у межах громад, що постраждали в результаті кризи, зокрема чоловіків, жінок, дівчат і хлопчиків, літніх людей, людей з інвалідністю, ЛГБТІ та інших груп; а також аналіз та об'єднання результатів в Огляді гуманітарних потреб (ОГП) і Плані гуманітарного реагування (ПГР).
- Спираючись на висновок фахівців кластера (сектора) з питань захисту, переконатися, що забезпечення захисту відіграє важливу роль в інструментах і процесах оцінки потреб на рівні країни та сектора (кластера), а результати оприлюднюються в кластерах (секторах) для спільного аналізу наскрізних питань захисту.
- Переконатися, що захист і підзвітність включені в Спільну оцінку потреб і відображені в Огляді гуманітарних потреб, зокрема за допомогою охоплення наступних питань і додаткового комплексного аналізу (включно з аналізом за принципом «не завдай шкоди» і аналізом конфліктів) на підставі ряду джерел. Звернути увагу на те, що детальну оцінку та аналіз ризиків для захисту повинні виконувати суб'єкти, що забезпечують захист. Оцінки потреб в інших кластерах (секторах) повинні охоплювати аналіз ризиків у сфері захисту, які можуть виникати у відповідь на реагування кластера (сектора). Цей перелік слід розглядати разом із Керівними положеннями Огляду гуманітарних потреб.
  - Нормативно-правова база (бази) захисту, і яким чином та якою мірою вона (вони) застосовується (-ються) на практиці.
  - Рушійні сили кризи.
  - Рушійні сили переміщення, тенденції та моделі.
  - Існуюче громадянське суспільство та правозахисні організації.
  - Наявні механізми та можливості захисту на рівні громад.
  - Приклади насильства та шкоди (зокрема, хто чи що їх спричиняє або зменшує, і чому).
  - Історична, політична та соціальна динаміка всередині груп і між групами, зокрема в маргіналізованих та соціальних групах із підвищеним рівнем ризику, та (у ситуаціях, пов'язаних із переміщенням) відносини між переміщеними особами й громадами, що їх приймають, і як ця динаміка впливає на кризу і ризики у сфері захисту.

- Конкретні групи з підвищеним ризиком дискримінації (наприклад, етнічні та релігійні меншини, люди з обмеженими можливостями, літні люди, лесбійки, геї, бісексуали, трансгендери та інтерсексуали (ЛГБТІ)); хто дискримінує та чому (наприклад, з культурних, релігійних, економічних, політичних причин).
- Погрози фізичної розправи, загрози, що виникають у зв'язку з веденням бойових дій (наприклад, наявність мін, присутність і поведінка комбатантів, ведення бойових дій між збройними формуваннями (силами), напруженість у стосунках внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та місцевого населення).
- Форми та поширеність сексуального та гендерно обумовленого насильства (СГН), та сексуальної експлуатації та зловживання (СЕН); основні винуватці та особи, що наражаються на підвищений ризик.
- Вплив кризи на дітей (наприклад, вербування, зв'язок із озброєними групами, дитяча праця, експлуатація та розлучення сім'ї).
- Механізми координації захисту на національному рівні та можливості для залучення міжнародної гуманітарної спільноти.
- Можливості реагування учасників на місцевому, національному та міжнародному рівні, зокрема, потреба в розвитку спроможності.
- Фактичні та потенційні ролі таких акторів, як наприклад, політичні та миротворчі місії, урядові організації та установи, донори, країни-учасниці.

## ПЛАНУВАННЯ ГУМАНІТАРНОГО РЕАГУВАННЯ

### МЕТА

Пріоритети та бажані результати у сфері захисту визначають та досягають разом у межах секторів (кластерів) спільно з громадами, забезпечуючи їх повноцінну участь. Це сприяє зміцненню підходу, заснованого на дотриманні прав людини, розширює можливості громад, враховує вікові, гендерні та інші чинники розмаїття, гарантує прозоре реагування на зауваження та пропозиції спільноти і залучає додаткові функції, досвід і повноваження суб'єктів гуманітарної діяльності.

### Дії

- Сформувані стратегічні цілі Програми гуманітарного реагування (ПГР) з урахуванням першочергових проблем, визначених після проведення аналізу у сфері захисту, який включений в Огляд гуманітарних потреб (ОГП) (зокрема, чіткі цілі захисту).
- Сформулювати в ПГР способи реагування суб'єктів гуманітарної діяльності на конкретні проблеми захисту, визначені під час ОГП (наприклад, зниження ризику завдяки веденню правозахисної діяльності та взаємодії з особами, які вчинили злочин; зниження від незахищеності; розширення можливостей громади протистояти ризикам і/або коригувальні дії щодо подолання наслідків, вживаючи заходів захисту та надаючи послуги).
- Визначити проблеми захисту, які повинні вирішуватися спільно, і проблеми, вирішення яких покладається на гуманітарного координатора, конкретних суб'єктів, що забезпечують захист/кластер з питань захисту та інших суб'єктів гуманітарної діяльності, а також інших учасників із негуманітарної сфери.
- Переконатися, що керівництво кластера (сектора) бере на себе зобов'язання, звітує за них і несе відповідальність за відведення захисту центральної ролі у своїх стратегіях, реалізуючи конкретні види діяльності, наприклад, посилюючи потенціал свого персоналу та партнерів, а також забезпечуючи конкретні результати для громад (наприклад, наявність поліпшеного доступу, гарантування безпеки, почуття власної гідності та/або спільної участі).
- Забезпечити участь місцевих громад і тих суб'єктів гуманітарної діяльності, які максимально контактують (є близькими) з громадами у процесі програмного прийняття рішень і визначення пріоритетів, включно з розробкою Плану гуманітарного реагування і моніторингом, оцінкою та звітністю.
- Вивчити шляхи залучення (де це можливо) репрезентативного кола за віком, статтю та множинністю розмаїття до визначення пріоритетів Плану гуманітарного реагування (ГПР).
- Брати участь у визначенні пріоритетності відповідних ресурсів для механізмів захисту та підзвітності, а також програм захисту в якості міжсекторальних і життєво необхідних цілей у всіх планах кластера (сектора) і як окремої сфери реагування.





- Налагодити регулярний і систематичний діалог з донорами та ключовими учасниками (зокрема урядом, політичними суб'єктами, суб'єктами, що забезпечують безпеку, і міжнародними організаціями розвитку) щодо важливості розробки та реалізації нейтральної та неупередженої програми відповідно до гуманітарних принципів.
- Привести План гуманітарного реагування у відповідність до ефективної та всебічної стратегії діяльності, пов'язаної із забезпеченням захисту, за участі цілого ряду зацікавлених сторін, зокрема місцевих урядів і недержавних збройних формувань.
- Розробляти програми таким чином, щоб підвищити шанси прийняття довгострокових рішень, зокрема, шляхом включення в національні плани розвитку, у тому числі Рамкову програму ООН із надання допомоги в цілях розвитку (ЮНДАФ).

## НАДАННЯ ДОПОМОГИ ТА МОНІТОРИНГ

### МЕТА

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

### Дії

- Зробити захист постійним пунктом порядку денного на засіданнях Гуманітарної групи країни. Використовувати кластери з питань захисту або схожі організації там, де кластери відсутні, як агенції, що працюють у сфері захисту та НУО, що є членами Гуманітарної групи країни, для запрошення суб'єктів, що забезпечують захист, брати участь у регулярних інструктивних нарадах.
- Створити механізми для спільного та постійного аналізу ризиків, що виникають у сфері захисту, на основі моніторингу захисту, і переконатися, що гуманітарна допомога не створює (підсилює) ризики в сфері захисту або не завдає додаткової шкоди.
- Переконатися, що кластери (сектори) розробляють доречну у даному культурному контексті та чутливу до ризиків у сфері захисту стратегію для двостороннього зв'язку з громадами шляхом, що уможливлює доступ до інформації та безпосередньої взаємодії з низкою різних груп всередині громад.
- Переконатися, що поширення інформації охоплює, як мінімум, доступну та своєчасну інформацію про стратегії кластера (сектора), цільові критерії, географічний фокус, надані послуги та соціальні виплати, програмні зміни та зворотний зв'язок і механізми розгляду скарг.
- Перекласти повідомлення на місцеві мови та поширювати їх за допомогою адаптивних у сфері захисту методів та каналів, що є доречними у даному контексті, таких як персональні зустрічі, дошки оголошень, радіо, телебачення, мобільний зв'язок, електронна пошта, Інтернет, довідкові кол-центри та громадські форуми, за допомогою соціальних працівників, релігійних лідерів, тренінгів та зустрічей з підвищення інформованості, соціальних груп та громадських центрів.



- Переконатися, що реальний та доступний зворотний зв'язок та механізми оскарження працюють, прив'язані до операційного контексту та побажань громад, які можуть належним чином розглянути скарги про
  - і) порушення закону (таке як сексуальна експлуатація та зловживання) або встановлених правил (кодексів поведінки) та
  - ii) якість та доцільність гуманітарних програм.
- Формалізувати механізми зворотного зв'язку та розгляду скарг через офіційну політику, яка визначає призначення та обмеження цих механізмів (наприклад, кроки, передбачені для обробки та надання відповіді на скарги; або, як розглядати скарги щодо сексуальної експлуатації та зловживання), вирішує питання конфіденційності та захист від помсти, регулярно оновлюється та призначає чіткі ролі та обов'язки (необхідно, щоб особи, задіяні в забезпеченні зворотного зв'язку, відрізнялися від осіб, які створюють і обслуговують механізми).
- Вивчити оригінальні способи, що надають різним представникам громади (із врахуванням вікових, гендерних та інших чинників розмаїття) можливість брати участь у моніторингу та оцінці результатів.
- Заповнити в наступному Огляді гуманітарних потреб та Плані гуманітарного реагування будь-які програмні прогалини, що стосуються конкретних категорій населення, і забезпечити, щоб відповідні висновки з першої фази Плану гуманітарного реагування були враховані у майбутньому.







Практичне керівництво для гуманітарних координаторів та Гуманітарних груп по країнах з підтримки та виконання своїх обов'язків щодо підзвітності перед потерпілим населенням та його захисту протягом Циклу гуманітарного планування.