UNHCR The UN Refugee Agency | EMERGENCY HANDBOOK

Развертывание операции МПК с постепенным расширением

28 января 2018

Основные идеи

- Развертывание операции с постепенным расширением в масштабах всей системы приводит в действие механизмы и ответные меры, которые принимает УВКБ ООН в целях оказания поддержки. К ним относятся назначение координаторов тематических блоков и поддержка управления информацией, а также разработка предусмотренного бюджетом межучрежденческого плана реагирования.
- Приоритетной задачей является оказание гуманитарной поддержки ВПЛ и пострадавшему населению в условиях внезапного возникновения или значительного обострения гуманитарных кризисов, требующих развертывания операций в масштабах всей системы. Добиться приоритетности этой задачи помогают наделенное полномочиями руководство и эффективная координация.
- Решение о развертывании операции с постепенным расширением в рамках всей программы представляет собой как заявление о приоритетах высокого уровня, так и практическим механизмом реагирования. Оно привлечет (и должно привлечь) внимание. Учреждения должны будут пройти проверку, определяющую, насколько эффективно они принимают собственные ответные меры.
- Проявляйте инициативу и делитесь информацией о чрезвычайной ситуации с бюро и вспомогательными подразделениями.
- Уведомите штаб-квартиру, какие тематические блоки необходимы и по каким причинам.
- Активно участвуйте в обсуждениях гуманитарных страновых групп.
- Оцените возможности Вашего бюро и выявите пробелы в ресурсах и персонале, которые будут препятствовать оказанию помощи; запросите поддержку у штаб-квартиры, чтобы устранить выявленные пробелы.

1. Общая информация

В этой статье содержатся рекомендации по развертыванию операции с постепенным расширением в масштабах всей системы, соответствующим межучрежденческим процессам и действиям, а также их последствиям для УВКБ ООН. С документом следует знакомиться параллельно с чтением Цикла гуманитарных программ МПК. Материал основан на документе 1 МПК «Протокол 1. Развертывание гуманитарной операции с постепенным расширением в масштабах всей системы: определение и процедуры» (ноябрь 2018 г.), который заменяет Протокол преобразующей повестки дня 2012 года по определению и процедурам L-3.

Развертывание операции МПК с расширением масштаба представляет собой мобилизацию в масштабах всей системы как ответные меры на внезапное возникновение или быстрое ухудшение гуманитарной ситуации в определенной стране, в том числе на субнациональном уровне, где возможности по руководству, координации и доставке гуманитарной помощи не соответствуют масштабам, сложности и срочности кризиса. Это элемент Программы преобразований, которая направлена на укрепление руководства, координации и подотчетности в ходе межучрежденческого реагирования на масштабные чрезвычайные гуманитарные ситуации.

Заявление о развертывании операции приводит в действие механизмы и инструменты, которые:

- обеспечивают оказание системой МПК эффективной поддержки национальным органам власти и существующему потенциалу, а также мониторинг эффективности собственной деятельности МПК;
- обеспечивают наличие надлежащего потенциала и инструментов для успешного руководства и координации гуманитарной системы;
- привлекают организации-членов МПК и ведущие учреждения глобального блока к внедрению систем и ресурсов, необходимых для содействия реагированию в соответствии с мандатами этих организаций.

Развертывание операции осуществляется в рамках ограниченного периода времени (до шести месяцев) и уместно только в тех случаях, когда серьезность гуманитарной ситуации оправдывает мобилизацию общесистемного потенциала и ресурсов сверх стандартных уровней для удовлетворения критических гуманитарных потребностей на местах. В исключительных ситуациях может быть рассмотрено однократное дополнительное продление операции на три месяца. Развертывание предполагает создание достаточного потенциала для поддержания мер реагирования на необходимом уровне. Процедура обязывает гуманитарную страновую группу (НСТ) разработать ориентиры, соответствующие контексту, за которыми последует план перехода и сопутствующие меры после развертывания операции. Хотя на практике заявления о развертывании операции в масштабах всей системы ООН и заявления об уровне чрезвычайной ситуации в конкретных учреждениях часто связаны, они требуют отдельных процедур.

Примечание. Меры реагирования на чрезвычайные ситуации с беженцами (и, где это применимо, меры реагирования на чрезвычайные ситуации с возвращающимися беженцами) возглавляет и координирует УВКБ ООН. Они основаны на модели координации беженцев (RCM). Протокол расширения масштабов деятельности не применяется к таким ситуациям.

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

В декабре 2011 года руководители МПК согласовали Программу преобразований (TA). Этот комплекс мер был разработан с целью совершенствования модели гуманитарного реагирования, одновременно доказав, что кластерный подход является наиболее подходящей моделью координации для межучрежденческого гуманитарного реагирования, не связанного с беженцами. С момента согласования в рамках этой инициативы руководители одобрили или продолжали обновлять протоколы, которые устанавливают параметры TA, укрепляют лидерство, повышают подотчетность заинтересованных сторон и улучшают координацию.

УВКБ ООН привержено успешному осуществлению TA. Управление продолжит вносить свой вклад в ее дальнейшее усовершенствование, внедрение и инструменты, а также контролировать ее внедрение.

3. Основное руководство

Координатор ООН по оказанию чрезвычайной помощи (ERC) объявляет о развертывании операции с постепенным расширением на основе пяти критериев:

- масштаб,
- срочность,
- сложность,
- потенциал,
- риск невозможности эффективного и масштабного оказания помощи пострадавшему населению.

В течение 24 часов после произошедшего или признания того, что гуманитарная ситуация резко ухудшилась, ERC получает первоначальную оценку ситуации, которая включает данные о пострадавшем населении. Информация подготовлена гуманитарной страновой группой (HCT) в пострадавшей стране под руководством Координатора по гуманитарным вопросам (RC) или координатора-резидента (RC), если первый еще не назначен. Секретариату МПК следует представить результаты оценки Группе директоров по чрезвычайным ситуациям (EDG) и координаторам глобальных тематических блоков.

В течение 24 часов после получения первоначальной оценки Группа директоров МПК по чрезвычайным ситуациям (EDG), состоящая из представителей каждого учреждения, проводит встречу для обсуждения случившегося. Группа рассматривает контекст, меры реагирования, потенциал, ожидаемые пробелы, уроки, извлеченные из прошлых чрезвычайных ситуаций, и приоритеты информационно-просветительской деятельности, а также согласовывает рекомендации. Все эти аспекты охватывают механизмы руководства и координации, включая активацию тематических блоков, предназначенную для рассмотрения руководителями МПК. Следует, если это уместно, провести консультацию по предлагаемым механизмам координации с координаторами глобальных тематических блоков.

После получения рекомендаций EDG ERC связывается с национальными органами власти на самом высоком уровне, чтобы проинформировать их о рассматриваемых мерах по укреплению оперативного потенциала. ERC информирует Генерального секретаря ООН (ГН) и ведущий департамент Секретариата ООН (Департамент операций по поддержанию мира или Департамент по политическим вопросам, в зависимости от обстоятельств), а также председателя Группы ООН по устойчивому развитию (ГООНВР) и Центр Организации Объединенных Наций по операциям и кризисным ситуациям (ЦООНОКС), что в настоящее время рассматривается вопрос о развертывании операции.

В течение 48 часов после кризиса ERC созывает руководителей МПК для совместного рассмотрения первоначальной оценки и представления рекомендации при отсутствии возражений. Руководители совместно решают, оправдывает ли первоначальная оценка развертывание операции с постепенным расширением. ERC, как председатель МПК, принимает окончательное решение. Если принято решение объявить о развертывании операции, руководители также принимают решение относительно (1) наиболее подходящей модели руководства, (2) наиболее подходящих механизмов координации, (3) общих приоритетов информационно-просветительской деятельности для гуманитарной системы и сообщениях общего характера, а также относительно (4) других механизмов, зависящих от контекста.

ERC по электронной почте уведомляет всех участников МПК о развертывании операции. ERC также готовит извещение для Генерального секретаря (включая директора ЦООНОКС) и извещение для НСТ через RC/HC. ERC связывается с национальными властями на самом высоком уровне, чтобы разъяснить решение и его последствиях, включая дополнительную поддержку, которая будет оказана национальному потенциалу и в ходе деятельности на местах. Все уведомления, подготовленные ERC, включают информацию о географическом охвате, продолжительности развертывания операции (до шести месяцев), а также о механизмах руководства и координации (включая назначение НС, активацию тематического блока и назначение страновых руководителей тематического блока).

Параллельно с развертыванием операции автоматически осуществляется следующее:

- Немедленное назначение НСТ. RC, занимающий эту должность на момент развертывания, назначается НС в ожидании принятия решения о наиболее

подходящей модели руководства.
- Приведение в действие модели «наделенного полномочиями руководства».

В течение 72 часов с момента начала кризиса:

- HC назначается на должность на срок до шести месяцев для руководства координацией общего гуманитарного реагирования. Назначенный сотрудник осуществляет полномочное руководство в соответствии с протоколом МПК.
- Назначается Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации (СЕРФ) и Совместный страновой фонд (CBPF), если таковые действуют в стране. Ассигнования выделяются ERC (в случае CBPF — HC) в поддержку приоритетов, определенных в стратегическом заявлении, и только на меры, которые точно принесут результат.

В течение 72 часов с момента развертывания операции:

- ERC активирует тематические группы для работы в приоритетных секторах после консультаций с руководителями МПК и на основании запроса от RC/HC в консультации с HCT.
- Руководители МПК, проведя консультации с ведущими учреждениями глобального тематического блока, немедленно задействуют соответствующий координационный потенциал, включая квалифицированных координаторов тематической группы и руководителей в области информационной деятельности (по мере необходимости).
- RC/HC публикует «Заявление о ключевых стратегических приоритетах» для организации обмена сообщениями и материалами для информационно-просветительской деятельности между штаб-квартирой и организациями на других уровнях, а также для подготовки пресс-релизов.
- Многокластерная или секторальная первоначальная экспресс-оценка (или альтернативная экспресс-оценка) проводится на основе скоординированных оценок. В течение двух недель после первоначального анализа ситуации проводится многосекторальная оценка и подготавливается отчет.

В течение 5 дней с момента развертывания операции:

- подготавливается срочный призыв об оказании помощи, подкрепленный анализом ситуации. В нем содержится подробный анализ масштабов и серьезности кризиса, изложены приоритетные действия и перечислены финансовые потребности.

В течение 4 недель с момента развертывания операции:

- пересмотр срочного призыва об оказании помощи. Если необходимо продлить меры реагирования (после первоначального периода развертывания в шесть месяцев), HCT разрабатывает или обновляет Обзор гуманитарных потребностей (HNO). HNO объединяет и анализирует информацию о потребностях, проблемах и возможностях пострадавшего населения, а также используется для разработки или уточнения Плана гуманитарного реагирования (HRP). HRP определяет стратегию, выбранную для удовлетворения выявленных в результате оценки потребностей, и является основой для реализации и мониторинга общих ответных мер.

В течение 5 месяцев с момента развертывания операции:

- проводится обзор операции экспертами (OPR).

В течение 9-12 месяцев после развертывания операции:

- проводится Межучрежденческая гуманитарная оценка (IAHE) в соответствии с кругом ведения IAHE.

Завершение развертывания операции

Максимальная длительность развертывания составляет шесть месяцев. Ближе к завершению операции директора по чрезвычайным ситуациям МПК (EDG) проводят совещание в целях подведения итогов.

EDG может, в исключительных обстоятельствах и до завершения развертывания, рекомендовать ERC продлить операцию еще на три месяца (на общий максимальный срок в девять месяцев). Исключительные обстоятельства могут включать дальнейшее ухудшение ситуации, выявленное OPR.

Роль и подотчетность УВКБ ООН

При рассмотрении решения о развертывании операции с постепенным расширением в рамках всей системы будет обеспечено активное участие УВКБ ООН в первоначальной

оценке, проводимой страновой группой ООН (СГООН) или гуманитарной страновой группой (НСТ), поскольку принятые решения повлияют на участие УВКБ ООН в дальнейшем процессе. Если кризис затрагивает беженцев, УВКБ ООН возглавит обсуждение вопросов, связанных с беженцами. В подобных случаях развертывание операции с постепенным расширением неприменимо.

В рамках внутренних контактах со штаб-квартирой отделение УВКБ ООН:

- доводит результаты дискуссий СГООН/НСТ до сведения директора соответствующего бюро и ОЧСБС, уделяя особое внимание пяти критериям, на которых основывается решение об объявлении развертывания;
- Как ведущее учреждение тематической группы, предоставляет директорам регионального бюро собственную оценку в отношении:

1. потенциала УВКБ ООН в стране (координаторов тематических групп, управления информацией, сотрудников по оценке потребностей и т. д.).
2. того, какие тематические группы должны быть задействованы (если они до сих пор не привлечены).
3. имеющихся запасы основных предметов первой необходимости (CRI) и готовности персонала;
4. готовности RC руководить мобилизацией развертывания операции в качестве HC.

- проинформирует директора Бюро и директора ОЧСБС в рамках подготовки к обзору руководящей роли и координации со стороны руководителей (в течение 72 часов после произошедшего).

В дополнение, в случае развертывания операции с постепенным расширением в масштабе всей системы, Бюро:

- мобилизует внутренний потенциал реагирования и готовиться к приему дополнительного персонала тематических блоков, развернутых в рамках Межучрежденческого механизма быстрого реагирования (IARRM);
- в консультации с бюро проводит подготовку к приему другого вспомогательного персонала;
- принимает все меры, чтобы персонал (особенно координаторы тематических блоков и координаторы в области управления информацией) были осведомлены о своих ролях и о результатах, которых они должны достичь в установленные сроки в рамках развертывания. К ним относятся: план реагирования на чрезвычайные ситуации; стратегический план реагирования; кластерные планы реагирования; а также материалы СЕРФ и данные о распределении средств.

Ситуации с вынужденными переселенцами

Во время развертывания операции с постепенным расширением в рамках всей системы все или некоторые из трех блоков, которые УВКБ совместно возглавляет на глобальном уровне (защита, жилье, а также координация в лагерях беженцев и управление лагерями беженцев (СССМ)), могут быть приведены в действие на страновом уровне. Это решение

принимается ERC в консультации с руководителями МПК на основе рекомендаций RC или HC.

На страновом уровне отделение УВКБ ООН должно участвовать в обсуждении, посвященном активизации тематических групп и информировать о принятых решениях бюро, ОЧСБС, ОМОЗ, Отдел вспомогательного обслуживания и управленческого обеспечения программ и другие соответствующие подразделения штаб-квартиры.

После активизации УВКБ ООН должно быть готово возглавить тематические группы, за которые оно несет ответственность. Управление должно выделить персонал для координации и управления информацией (IM). Для осуществления обоих функций может потребоваться привлечение специального персонала на национальном и местном уровнях.

Смешанные ситуации с беженцами и ВПЛ

Если новая чрезвычайная ситуация также затрагивает беженцев, УВКБ ООН должно возглавить обсуждение аспектов кризиса, связанных с беженцами, и определить механизмы координации для эффективного реагирования (в соответствии с моделью координации действий беженцев и ***Совместной запиской УВКБ ООН-УКГВ «Смешанные ситуации: координация на практике»***). При проведении полевых операций штаб-квартира (ОЧСБС и Служба партнерских связей и координации) должна получать всю необходимую информацию.

Период после чрезвычайной ситуации

Если на эффективность мер реагирования влияют факторы, которые не могут быть устранены в ходе развертывания операции, может быть объявлен переходный период. Руководители МПК и руководство на местах должны как можно раньше предоставить информацию как о завершении развертывания операции, так и о стратегии перехода. План перехода должен включать (как минимум):

- заявление, указывающее, как выбранная модель руководства повлияет на ситуацию в конце периода и как будет осуществляться переходный период;
- стратегию выполнения основных координационных функций в дальнейшем в поддержку национальных и местных усилий в области координации (там, где это применимо и уместно);
- заявление с информацией о порядке представления докладов и определения ролей и обязанностей в конце периода подачи заявления;
- краткое изложение мер, которые будут способствовать усилиям по достижению результатов. В том числе должна быть представлена информация о том, как гуманитарная помощь будет увязана с долгосрочными приоритетами восстановления и национального развития.

Приложения

Protocol 1 IASC, Humanitarian System-Wide Scale-UP Activation - Definition and Procedures

Protocol 2 IASC, ‘Empowered Leadership’ in a Humanitarian System-Wide Scale-Up Activation

IASC, Humanitarian System-Wide Scale-Up Activation – Frequently Asked Questions

UNHCR-OCHA, Note on Mixed Situations. Coordination in Practice

4. Ссылки

Веб-сайт МПК

5. Основные контактные данные

Отдел УВКБ ООН по чрезвычайным ситуациям, безопасности и снабжению (ОЧСБС). Адрес электронной почты: hqemhand@unhcr.org