

Меры реагирования на чрезвычайные ситуации на раннем этапе

05 января 2025

Основные идеи

- При принятии управленческого решения/инструкций о проведении полевой миссии, связанной с любой чрезвычайной ситуацией на местах, в любых случаях необходимо провести консультацию с Отделом УВКБ ООН по вопросам безопасности на местах или ОЧСБС до начала миссии.
- Соберите подробную информацию о местных условиях от официальных или оперативных партнеров на местах, других организаций системы ООН и/или международных/национальных НПО, действующих в месте/районе чрезвычайной ситуации.
- Обеспечьте соответствующий контексту состав группы миссии, включая персонал с разносторонними навыками и опытом работы в чрезвычайных ситуациях, в особенности в случаях, если планируется более длительная миссия.
- Назначьте ответственных за вспомогательные функции членов группы миссии, включая функции безопасности, администрирования, финансирования и людских ресурсов, если в группу не вошли сотрудники этих функциональных областей. Этот шаг особенно важен при проведении более сложных полевых миссий в отдаленных районах, где нет возможности получить удаленную техническую поддержку из соседних отделений.
- Если необходимы более частые поездки в место/район чрезвычайной ситуации, определите совместно с FS/ОЧСБС безопасное место (места), где может быть создан специальный рабочий центр присутствия для облегчения повседневной работы членов миссии.

1. Общая информация

УВКБ ООН часто сталкивается с необходимостью проведения операций в чрезвычайных ситуациях, которые требуют немедленных действий, иногда задолго до объявления какой-либо чрезвычайной ситуации, или даже носят локальный характер или кратковременны, что препятствует официальному объявлению чрезвычайной ситуации. В таких случаях поддержку в чрезвычайной ситуации оказывает персонал из страны, где произошла чрезвычайная ситуация, или персонал, участвующий в операциях в соседних странах. Такие миссии в чрезвычайных ситуациях в пострадавший район (районы) часто являются ключом к определению масштаба чрезвычайной ситуации и помогают принять обоснованное решение о дальнейших шагах, в том числе о том, следует ли наращивать потенциал мер реагирования и объявлять чрезвычайную ситуацию. Однако в миссии, как правило, участвуют малочисленные по составу группы, не имеющие всего необходимого оборудования на случай проведения крупномасштабных операций и ресурсов для эффективного реагирования, особенно в ситуациях быстро развивающейся чрезвычайной ситуации (массовые перемещения населения, кризис, вызванный стихийными бедствиями, и т. д.). В этом разделе кратко изложены некоторые ключевые шаги и лучшие практики организации, основанные на многолетнем опыте работы в чрезвычайных ситуациях на местах.

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

Как правило, чрезвычайные ситуации возникают неожиданно и быстро развиваются в самом начале. На этом этапе раннее установление фактов, оценка потребностей и даже элементарные меры реагирования могут осуществляться только персоналом, уже присутствующим в данном районе и находящимся ближе всего к месту чрезвычайной ситуации. В основном к такому персоналу относятся сотрудники из соседних отделений внутри страны или трансграничные миссии, участвующие в операциях в соседних странах. Во многих случаях миссии необходимы в районах пересечения границы, где лица, ищущие убежища, пересекают или желают пересечь международные границы. В таких случаях необходим контроль за обеими сторонами границы для отслеживания перемещения и оказания помощи людям, вынужденным бежать из страны. Крайне важно, чтобы все полевые миссии и операции на этапах раннего реагирования проводились с должным учетом безопасности и благополучия задействованного персонала УВКБ ООН.

УВКБ ООН были и по сей день остается одним из основных субъектов реагирования на чрезвычайные ситуации с беженцами и ВПЛ с момента основания организации в 1950 году. Учреждение обладает обширными знаниями и опытом, накопленными за годы работы на местах. Несмотря на то, что большая часть этих знаний была использована при разработке соответствующей политики и оперативных руководящих принципов, некоторые извлеченные уроки могли не быть учтены при разработке нормативных принципов, а использоваться только в качестве наилучшей практики. В этом разделе представлены некоторые из них. Раздел будет пополняться информацией в дальнейшем с целью объединить все данные в одном месте и, таким образом, оказать поддержку службам экстренного реагирования в чрезвычайных ситуациях на местах, поддерживая их в усилиях

по обеспечению наиболее эффективной защиты перемещенных лиц и лиц без гражданства.

3. Основное руководство

3.1 Охрана и безопасность

Несмотря на то, что [соображения по вопросам охраны и безопасности](#) рассматриваются в отдельных разделах, важно подчеркнуть их важность для мер раннего реагирования на чрезвычайные ситуации, особенно в случаях, когда поддержка предоставляется через специальные местные/региональные группы, а не как часть полноценной операции по реагированию на чрезвычайные ситуации.

- Все полевые миссии в место (места) чрезвычайной ситуации/район(ы) должны осуществляться совместно или, по крайней мере, в координации со Службой безопасности на местах или ОЧСБС или получить их разрешение.
- Если на местах отсутствуют сотрудники по вопросам безопасности на местах УВКБ ООН или ОЧСБС, крайне важно установить прямой контакт с ближайшим отделением FS/ОЧСБС или со службой безопасности на местах (FSS) Отдела по чрезвычайным ситуациям, безопасности и снабжению (ОЧСБС) для координации любых аспектов охраны и безопасности, включая подготовку к миссии и получение разрешений.
- Если в составе группы миссии нет сотрудников FS или других служб по вопросам безопасности, желательно, чтобы в состав группы миссии были включены только опытные сотрудники, как минимум водители и полевые работники/охрана, обладающие соответствующим опытом работы в чрезвычайных ситуациях на местах.
- В рамках подготовки к миссии и совместно с FS/ОЧСБС руководителю/членам группы следует связаться с другими учреждениями ООН, официальными и оперативными партнерами УВКБ ООН, а также с любыми международными/национальными НПО, действующими в районе чрезвычайной ситуации, чтобы получить как можно более подробную информацию о ситуации на местах, условиях в области безопасности и любую другую информацию, которая может иметь значение для миссии.
- Перед миссией FS или ОЧСБС должны связаться с представителями властей, если требуются какие-либо разрешения для миссии или другие разрешения на безопасное прохождение территории/передвижение, или если миссия должна/может получить поддержку центральных властей.
- По прибытии в распоряжение миссии на местах необходимо связаться с представителями местных властей и/или правительственных правоохранительных органов, особенно в районах, где инциденты в области безопасности могут представлять какую-либо опасность для членов команды миссии, даже если миссия была санкционирована FS/ОЧСБС.

2.3 Оценка местоположения/района чрезвычайной ситуации

Несмотря на то, что основной задачей миссий может быть получение доступа к населению, нуждающемуся в защите, члены группы, отвечающие за административные вопросы, должны провести раннюю оценку условий, которая оказала бы поддержку в дальнейшем в

процессе принятия решений, если потребуются более длительные полевые миссии и операции в этом районе, включая установление присутствия УВКБ ООН. Оценка должна включать контакты с представителями других учреждений ООН, официальными или оперативными партнерами и/или международными/национальными НПО, если таковые действуют в данном месте/районе.

- Определите, использует ли кто-либо из вышеупомянутых партнеров собственные меры безопасности и/или персонал, который мог бы оказать поддержку группе миссии УВКБ ООН в случае необходимости, а также запросите любую дополнительную информацию об общей ситуации в области безопасности и оперативной ситуации в месте/районе чрезвычайной ситуации.
- Выясните, располагает ли кто-либо из партнеров отделениями или ежедневным присутствием в месте/районе чрезвычайной ситуации, которые можно было бы использовать для совместного размещения нынешних или будущих членов группы миссии и до тех пор, пока УВКБ ООН не примет решение об установлении временного или постоянного/официального присутствия.
- Временное присутствие ad hoc может быть установлено в центре приема или аналогичном учреждении, созданном властями, ООН или партнерами из числа М/НПО, при положительной оценке FS/ОЧСБС. — В качестве альтернативы может быть рассмотрено временное присутствие ad hoc в коммерческом или частном здании с согласия FS/ОЧСБС. Также желательно, чтобы специально назначенный член группы по административным вопросам изучил возможности установления более постоянного присутствия совместно с FS, ОЧСБС или сотрудниками по вопросам безопасности любого партнера на местах. Такой подход позволит проинформировать группу по вопросам управления чрезвычайными ситуациями о возможностях организации присутствия на местах в будущем, если потребуется. За технической поддержкой по выявлению подходящих объектов для долгосрочного размещения рекомендуется обращаться в Глобальную секцию инфраструктуры (GIS).
- Также рекомендуется проверить, существуют ли какие-либо условия для более длительного пребывания персонала, особенно в случаях отсутствия на местах (надлежащих) коммерческих предприятий, предоставляющих такие услуги, или если такие услуги считаются неприемлемыми с точки зрения безопасности. Условия могут включать аренду частных квартир или домов, если FS/ОЧСБС признали эти объекты безопасными.
- Оцените существующую связь (фиксированную и мобильную, интернет), банковские услуги, а также наличие продуктов питания и финансовых учреждений (как для использования персоналом, так и для операций по оказанию чрезвычайной помощи) в этом районе.
- При любых контактах с местными предприятиями или частными лицами с целью изучения любых вариантов предоставления услуг любого рода крайне важно не брать на себя никаких обязательств от лица УВКБ ООН без четких инструкций от руководства СО/РБ или штаб-квартиры!
- При планировании выдачи обязательств и совершения платежей соблюдайте правила закупок и учитывайте время, необходимое для получения полной информации о поставщиках и регистрации новых поставщиков в облачной ERP. Изложите

организационные требования УВКБ ООН поставщикам, чтобы избежать недопониманий.

- Также обратите внимание, что временное присутствие ad hoc должно рассматриваться только в исключительных случаях, т. е. там, где нет официального присутствия в отделении и где необходимо поддерживать только эпизодическое или ежедневное присутствие в связи с деятельностью в течение ограниченного периода времени или до тех пор, пока не будут приняты меры для установления более постоянного присутствия.

3.3 Временное присутствие ad hoc

В случае установления временного присутствия ad hoc важно гарантировать основные функции отделения для поддержки членов чрезвычайной миссии, обеспечивающих защиту или оказание чрезвычайной помощи перемещенным лицам и лицам без гражданства.

- Гостиница, выбранная для размещения группы миссии, естественным образом используется в качестве места сбора, часто служа импровизированным офисом для членов миссии, представляющим собой временное присутствие. В случае, если более длительное присутствие оправдано, необходимо договориться об использовании конференц-связи и иных средств связи (плата и точные типы условий контракта должны быть подтверждены до начала использования средств связи и с разрешения руководителя группы миссии, или коллег из СО/РБ, или группы по управлению чрезвычайными ситуациями).
- Если использование гостиницы невозможно, изучите другие доступные варианты, такие как размещение на объектах других учреждений ООН или в государственных учреждениях, используемых для поддержки усилий по оказанию чрезвычайной помощи. Если предполагается совместное несение расходов или полное возмещение, проконсультируйтесь с СО/РБ или руководителем группы по управлению чрезвычайными ситуациями для принятия решения, прежде чем соглашаться на такой вариант или брать на себя какие-либо обязательства. Обратите внимание, что СО/РБ может совершать авансовые платежи или принимать другие меры на центральном уровне без необходимости внесения оплаты на местах.
- Если ни один из вышеперечисленных вариантов не подходит или срок его использования ограничен, необходимо принять меры по выделению отдельного помещения для временного присутствия УВКБ ООН. Это может быть отдельное мобильное сооружение (палатка, сборный дом или нечто подобное), которое может быть приобретено на месте или у партнеров в центре приема/предоставления убежища, или аналогичный объект, который бесплатно предоставляется в распоряжение учреждений, занимающихся оказанием чрезвычайной помощи. Если необходимо заключить какие-либо коммерческие соглашения, обсудите этот вопрос с группой по управлению чрезвычайными ситуациями и/или СО/РБ для получения одобрения и рекомендаций (они также могут сообщить, рассмотрит ли УВКБ ООН [запрос к резервным партнерам о предоставлении сборных конструкций/модульных блоков](#) для этой цели). Как и в ситуациях выше, СО/РБ может предложить решения на центральном уровне.
- Обеспечение водоснабжения и электроснабжения (включая резервные генераторы)

очень важно для любых ситуаций, где требуются автономные решения для временного присутствия ad hoc (кроме первых 2 сценариев, включая отели или уже используемые офисы партнеров). Если требуются генераторы в качестве основного или резервного источника питания, рассмотрите возможность краткосрочной аренды или покупки мини-генераторов (переносных или установленных на прицепе) и достаточного запаса топлива, согласовав такую закупку с группой по управлению чрезвычайными ситуациями или СО/РБ.

- Основной [план эвакуации](#) является обязательным, независимо от того, использует ли временное присутствие ad hoc в отдельное помещение или существующий комплекс под управлением партнеров или властей. В последнем случае FS или назначенный координатор по административным вопросам должен убедиться, что персонал УВКБ ООН учтен в существующих планах эвакуации, если партнеры, принимающие группу, сочтут это приемлемым.
- Всем членам миссии должно быть понятно, что единственной целью временного присутствия ad hoc является облегчение их повседневной работы. Поэтому такое присутствие не может рассматриваться как официальное присутствие в отделении (отсутствуют зоны приема отдельных лиц или посетителей и тому подобное, для чего, как правило, принимаются меры при открытии официальных отделений в интересах как безопасности персонала, так и создания нормальных условий труда). Если абсолютно необходимо принять отдельных лиц или других посетителей в помещениях присутствия ad hoc, FS следует предоставить четкие инструкции об обеспечении такого приема (если прием ведется на территории партнера или комплекса, контролируемого властями, также требуются консультации и их предварительное согласие и проверка).
- Ночевка/размещение персонала не допускается ни в каких объектах присутствия ad hoc, за исключением гостиниц или других помещений, где разрешено размещение группы миссии.

3.4 Общие соображения по администрированию/финансированию/людским ресурсам/снабжению

В то время как никакая более длительная чрезвычайная миссия или временное присутствие ad hoc не могут заменить стандартное отделение, в чрезвычайных ситуациях определенные функции зачастую должны выполняться на местах, особенно если они не могут осуществляться удаленно. Во многих случаях лица, оказывающие первую помощь, или участники ранних миссий по оказанию чрезвычайной помощи не относятся к специализированным функциям, таким как администрация/финансирование, отдел людских ресурсов, ИКТ или снабжение, что еще больше усложняет ситуацию.

- Координатор по административным/финансовым/кадровым вопросам или другим функциям может выполнять только базовые функции или действовать под непосредственным руководством СО/РБ или членов группы по управлению чрезвычайными ситуациями, которым поручено контролировать эти функции, и используя инструкции руководства СО/РБ или членов группы.
- Для любых чрезвычайных миссий, не включающих административные/финансовые/кадровые функции или функции снабжения,

необходимо назначить ответственного координатора для выполнения этих функций (предпочтительно коллег, имеющих какой-либо опыт в этих областях). Даже если такие сотрудники не смогут выполнять свои функции, они будут отвечать за связь с соответствующими коллегами, выполняющими эти функции в СО, или членами централизованной группы по управлению чрезвычайными ситуациями.

- Координаторы по вопросам финансирования, получающие оперативный аванс наличными, должны понимать, что эти средства (в большинстве случаев наличные или чеки) доверены **исключительно им**, и предполагается, что координаторы должны обеспечить надлежащую сохранность средств с полным отчетом об их использовании по возвращении из миссии, включая возврат на счет УВКБ ООН всех неиспользованных денежных средств. Перед принятием решения о максимальной сумме аванса и о том, следует ли его выдавать только одному члену команды или разделить между несколькими членами, чтобы минимизировать риски, следует проконсультироваться с коллегами из FSA/сотрудниками по вопросам безопасности. Изучите варианты безналичных платежей, таких как банковские переводы (EFT), мобильные денежные средства и т. д. для оплаты услуг поставщиков или доставки денежной помощи. Также ознакомьтесь с разделами, связанными с вопросами финансирования: [Администрирование и финансирование | УВКБ ООН](#)
- Координатору в области снабжения/закупок следует запросить у Отдела снабжения странового отделения информацию о существующих местных или международных поставщиках, охватывающих услугами район реагирования на чрезвычайные ситуации, предлагаемых товарах или услугах и о том, какие рамочные соглашения УВКБ ООН действуют в этом районе. Контракты на определенные товары и услуги могут быть заключены не с УВКБ ООН, а с другими учреждениями ООН, однако доступны для использования УВКБ ООН (комбинированные контракты). Для объявленных чрезвычайных ситуаций уровней L1-3 существуют правила [ускоренного тендера/закупки](#).
- Координатор в области ИКТ должен обеспечить [подключение](#) для всех доступных средств связи (мобильный телефон/мобильный интернет, спутниковый телефон, УКВ-радио) в качестве основных и второстепенных вариантов связи. Запросите техническое руководство и поддержку, а также оборудование в страновом отделении или штаб-квартире.
- Администратор/координатор в области людских ресурсов, которому поручен найм какого-либо персонала, не должен брать на себя обязательства перед какими-либо лицами без четких инструкций от СО/РБ или назначенных членов группы по управлению чрезвычайными ситуациями. Это правило особенно важно в отношении любых новых нанятых водителей и сотрудников по вопросам безопасности, которым не разрешается приступать к работе до прохождения полного медицинского обследования, тогда как другому персоналу достаточно справки об удовлетворительном состоянии здоровья сроком на 3 месяца при условии получения подтверждения от назначенного администратора/сотрудника отдела людских ресурсов. Информация обо всех прочих правилах управления людскими ресурсами представлена в этих [разделах](#). Не забудьте своевременно подать запрос на тщательную проверку кандидатов, включенных в короткий список, поскольку этот процесс может занять больше времени, а прием на работу не может быть

осуществлен до получения разрешения на добросовестность.

- Координатор по административным вопросам должен определить поставщика топлива и установить базовый контроль за расходом топлива для служебных транспортных средств (или других транспортных средств с двигателями внутреннего сгорания, требующих топлива) и/или генераторов. Контроль должен по крайней мере включать ведение журналов учета всех покупок и заправок транспортных средств и/или генераторов. Руководитель группы несет ответственность за регулярный пересмотр этих документов в случае более длительных миссий. Для получения дополнительной информации о поиске транспортных средств и управлении ими [см. раздел «Управление транспортным парком | УВКБ ООН»](#)
- Координатор по административным вопросам должен также следить за тем, чтобы сотрудники придерживались стандартного рабочего времени в течение дня, при этом в случае 24-часовой занятости должны быть организованы смены. FP необходимо проконсультироваться с отделом людских ресурсов СО/РБ для получения рекомендаций, а также достижения соглашения о мониторинге присутствия на рабочем месте/работы персонала с целью возможных последующих требований оплаты сверхурочных/СТО (или разницы в оплате ночной смены, если применимо). С более подробной информацией можно ознакомиться в разделе [«Рабочее время и присутствие в чрезвычайных ситуациях | УВКБ ООН»](#)
- Координатор по административным вопросам должен также обеспечить соблюдение основных принципов конфиденциальности и защиты документации, если необходимо открыть какие-либо личные дела для вновь нанятого персонала, в тесных консультациях с группой по вопросам людских ресурсов СО/РБ, а также коллегами из FSA/сотрудниками по вопросам безопасности. Более подробная информация представлена в разделе [«Управление документацией | УВКБ ООН»](#)
- Координатору по административным вопросам, возможно, потребуется возглавить процесс определения нового места расположения отделения УВКБ ООН, если в данном районе нет постоянного присутствия УВКБ ООН или существующие офисные помещения слишком малы для размещения значительно увеличившегося персонала в случае новой операции в чрезвычайной ситуации. Процесс может включать переезд или открытие дополнительных офисных помещений. [Глобальная секция инфраструктуры](#) может оказывать удаленную поддержку или поддержку внутри страны. Также для коллег на местах доступен контрольный перечень.

3.5 Примите к сведению!

Наиболее распространенные риски и извлеченные уроки

Дальнейшие рекомендации по предотвращению проявления факторов риска

Высокая текучка кадров в сравнении с подотчетностью и стабилизацией с привлечением сотрудников миссий в чрезвычайных ситуациях/краткосрочных контрактов	Обеспечение людскими ресурсами в чрезвычайных ситуациях УВКБ ООН
Слабый внутренний контроль без четких структур, технических заданий, порядка представления отчетности и надлежащих СОП	Распределите роли и обязанности между членами команды; установите ежедневный, еженедельный распорядок дня.
Отсутствие мер по обеспечению сохранности наличных денег; многочисленные неназначенные хранители, неправильное использование/потеря наличных денег	DOAP и управление платежами УВКБ ООН
Отсутствие системы отслеживания перемещений, давние заявления о перемещениях	Назначьте координатора и создайте систему отслеживания присутствия на рабочем месте и перемещения персонала. Рабочее время и присутствие в чрезвычайных ситуациях УВКБ ООН
Длительный рабочий день, переутомление/эмоциональное выгорание	Рабочее время и присутствие в чрезвычайных ситуациях УВКБ ООН Отдых и восстановление (R&R) УВКБ ООН
Мошенничество/коррупция и нецелевое использование ресурсов (платежи, отдел людских ресурсов, медицинские счета персонала) Фальшивые документы о приеме на работу (сертификаты, рекомендации)	Инструмент управления рисками: предотвращение мошенничества (unhcr.org)
Несоблюдение процедур закупок, двойное выставление счетов	Материально-техническое снабжение УВКБ ООН
Отсутствие обязанности по обеспечению должной заботы	Инструмент управления рисками: обязанность по обеспечению должной заботы, гигиена труда и техника безопасности и безопасность (unhcr.org)

Мероприятия в области СВИ без надлежащих структур поддержки персонала и действующих СОП/механизмов

[Вмешательства, основанные на наличных средствах \(СВИ\) | УВКБ ООН](#)

Несанкционированное частное использование активов УВКБ ООН

[Управление активами | УВКБ ООН](#)

Недостаток внимания, осведомленности и знаний при создании отделения может привести к долгосрочным проблемам, расходам на переоборудование, ограниченности пространства, физическим ограничениям, а также к низкому моральному духу и недостаточной защищенности персонала.

[Глобальная секция инфраструктуры | УВКБ ООН](#)

Контрольный перечень соображений для руководителя группы раннего реагирования на чрезвычайные ситуации

- Убедитесь, что группа раннего реагирования действительно является многофункциональной группой, охватывающей все необходимые компетенции и навыки; распределите роли и функции в соответствии с навыками каждого члена.
- Сформируйте удаленную группу поддержки в стране, подразделении или отделении на местах и обращайтесь за помощью, особенно в отношении функций, которые не может выполнить группа реагирования на чрезвычайную ситуацию.
- Не перемещайтесь без разрешения сотрудников по вопросам безопасности. Поддерживайте связь с FSO и/или ОЧСБС для получения регулярных обновлений в области безопасности и оценки рисков в районе, маршрутах доступа, местоположениях и зданиях/сооружениях.
- В первую очередь удовлетворяйте потребности группы (водоснабжение, продовольствие, транспорт/топливо, электричество, связь/подключение к интернету, условия труда, жилье), чтобы обеспечить надлежащую заботу и оперативное реагирование.

- Несмотря на настоятельную необходимость быстрого принятия мер, выделите время на создание структур, процессов и распределение обязанностей для применения принципа сдержек и противовесов, который позволяет снизить выявленные риски.
- Обратитесь к другим учреждениям ООН, местным и международным партнерам за взаимной поддержкой и возможностями дополнительных оперативных мер реагирования.
- Поскольку процессы закупок являются частью любых мер реагирования, тесно сотрудничайте с координаторами по закупкам (отдел снабжения, администрирования/финансирования) для получения рекомендаций и поддержки. Как можно раньше изучите доступные варианты оплаты товаров и услуг поставщиков.
- При установлении присутствия на местах, даже если такое присутствие временное, соблюдайте правила и процедуры, касающиеся подбора персонала (ЛР), контрактов (аренда, закупки) и обеспечения устойчивого долгосрочного использования помещений (GIS).
- Обеспечьте защиту активов, данных и документов во время перемещения или в местах временного пребывания.

4. Ссылки

[Временные отделения и размещение персонала в чрезвычайных ситуациях](#) [Открытие отделения](#)

5. Основные контактные данные

За руководством и консультацией следует обращаться по адресу: HQEMHAND@unhcr.org