

Доклад по заказу Группы по вопросам гуманитарной политики (HPG)

Независимый обзор осуществления политики по защите, применяемой Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК)

Джейн Кокинг, Джемма Дейвис, Николас Финни, Дэмиэн Лилли, Джейми Макголдрик
и Александра Спенсер

Май 2022 г.





Одобрается воспроизведение данного материала читателями в собственных публикациях, если они не распространяются на коммерческой основе. Институт зарубежного развития (ODI) просит надлежащим образом указывать источник и предоставлять копию публикации. При использовании онлайн просим читателей предоставлять ссылку на оригинальный материал, размещенный на веб-сайте Института зарубежного развития (ODI). Точки зрения, выраженные в настоящей статье, принадлежат её авторам и не обязательно отражают взгляды Института международного развития (ODI) и наших партнеров.

Данная работа выпущена на условиях лицензии CC BY-NC-ND 4.0.

Надлежащее цитирование: Cocking, J., Davies, G., Finney, N. et al. (2022) *Independent review of the implementation of the IASC Protection Policy*. HPG commissioned report. London: ODI.

Данный файл PDF был подготовлен в соответствии с принятыми нормами доступности для лиц с ограниченными возможностями.

Основные положения

Введение

В 2016 г. Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) принял политику по защите, тем самым подтвердив важность защиты в ходе гуманитарной деятельности и подчеркнув её значение на уровне коллективной ответственности всех гуманитарных организаций. Политика МПК по защите обозначила два принципиальных отклонения от подхода к защите, ранее применявшегося в гуманитарном секторе. Такая политика основана на утвержденном руководством МПК заявлении о центральной роли защиты. Во-первых, она была нацелена на повышение статуса защиты до общесистемного. Таким образом, проблема защиты не ограничивалась бы рамками кластера защиты. Это потребовало следующего изменения: защита теперь переходила из категории исключительно секторальной деятельности в категорию коллективной ответственности гуманитарной системы в целом. Во-вторых, такая политика преподносит защиту как конечный результат, к которому должны стремиться все участники гуманитарных действий. Такого результата можно добиться путём уменьшения рисков насилия, принуждения и преднамеренного ограничения в средствах к существованию (здесь и далее «снижение рисков») по отношению к затронутому населению. Защита рассматривается как результат действий, а не только их исполнение. Это потребовало изменений в анализе рисков и в разработке мер реагирования на них.

Спустя шесть лет после принятия политики по защите руководство МПК выпустило данный отчет, призванный оценить реализацию этой политики в ходе ряда гуманитарных кризисов. В данной обзорной статье применен подход системного мышления, целью которого является не только выявление ключевых проблем, оказавших влияние на реализацию политики, но и стремление к лучшему пониманию факторов, которые способствуют либо препятствуют прогрессу. Статья также нацелена на идентификацию деятельности, которая способствует переменам, а также на выявление того, были ли продемонстрированы надлежащим образом стимулирующие способы привлечения и поведение, способные обеспечить положительные сдвиги.

Результаты

Спустя шесть лет после принятия МПК политики по защите данным исследованием отмечается, что в её осуществлении был достигнут частичный прогресс. Несмотря на это, основной замысел и намерение политики не были реализованы, и сохраняется значительный разрыв между политикой и практикой. Были предприняты серьезные усилия и произведены весомые инвестиции в методы для обеспечения реализации. Но, несмотря на всё это, они были непоследовательны, недостаточны и неэффективны. Не удалось добиться коллективного действия гуманитарных организаций по утверждению защиты как центрального элемента гуманитарной деятельности, и цели политики не были достигнуты. В силу указанных ниже причин гуманитарные организации не добились успеха в предоставлении помощи затронутому населению.

Концепция развития, обязательство, культура и лидерство в сфере защиты

Гуманитарные и другие организации, занимающиеся снижением рисков, должны обладать ясным общим видением и совместным пониманием того, чего им предстоит добиться. Чтобы уделить первостепенное внимание защите, необходима культура, поощряющая организации к действиям по снижению рисков, с которыми сталкиваются затронутые кризисом люди.

Защита как конечная цель — это сложная концепция, которая не вполне понятна и воспринята гуманитарным сектором. Сформулированное МПК определение обеспечивает отправную точку для гуманитарных организаций. Но оно требует простого объяснения того, что входит, и что не входит в сферу его охвата применительно к гуманитарной деятельности. Практически отсутствуют ясные и практичные указания, как воплотить общее видение политики в конкретные действия; недостаточно ясны роли и обязанности, в том числе в плане взаимодействия с ролями и обязанностями государственных органов как основных носителей ответственности. Отсутствуют средства обеспечения подотчетности. Защита интерпретируется по-разному внутри гуманитарного сектора и не является коллективным приоритетом для руководителей МПК. В результате не было указано направления действий по утверждению защиты как центрального элемента гуманитарной деятельности. Несмотря на то, что некоторые организации продемонстрировали целеустремленность, разработав политики и практики по разъяснению значения защиты для своей работы, большинство организаций остались в стороне.

Гуманитарному сектору необходимо сформировать инклюзивную культуру, которая переориентирует гуманитарную деятельность на снижение рисков и обеспечение безопасности и защищенности людей. Это потребует мировоззренческого сдвига и такой рабочей среды, в которой защита высоко ценится и ставится во главу. Гуманитарному сектору требуется более сильное, коллективное и стратегическое лидерство в сфере защиты. Руководителей и институты необходимо мотивировать. Они же в свою очередь должны мотивировать остальных к признанию приоритета защиты и видению защиты как цели и результата, имеющих первостепенное значение для гуманитарной деятельности. Для этого требуется рабочая культура, которая поощряет рассмотрение вопросов защиты и вознаграждает такие усилия, даже когда добросовестно задуманные действия терпят неудачу. Руководители и институты должны сами нести ответственность в рамках данной цели и призывать к ответственности сотрудников. В настоящее время не указаны ни направление, ни характер действий по утверждению защиты в качестве центрального элемента гуманитарной деятельности.

Осуществление политики

Для реализации концепции развития, сформулированной в рамках политики по защите, требуются четкая координация и планирование, средства оценки прогресса и достаточные ресурсы и возможности.

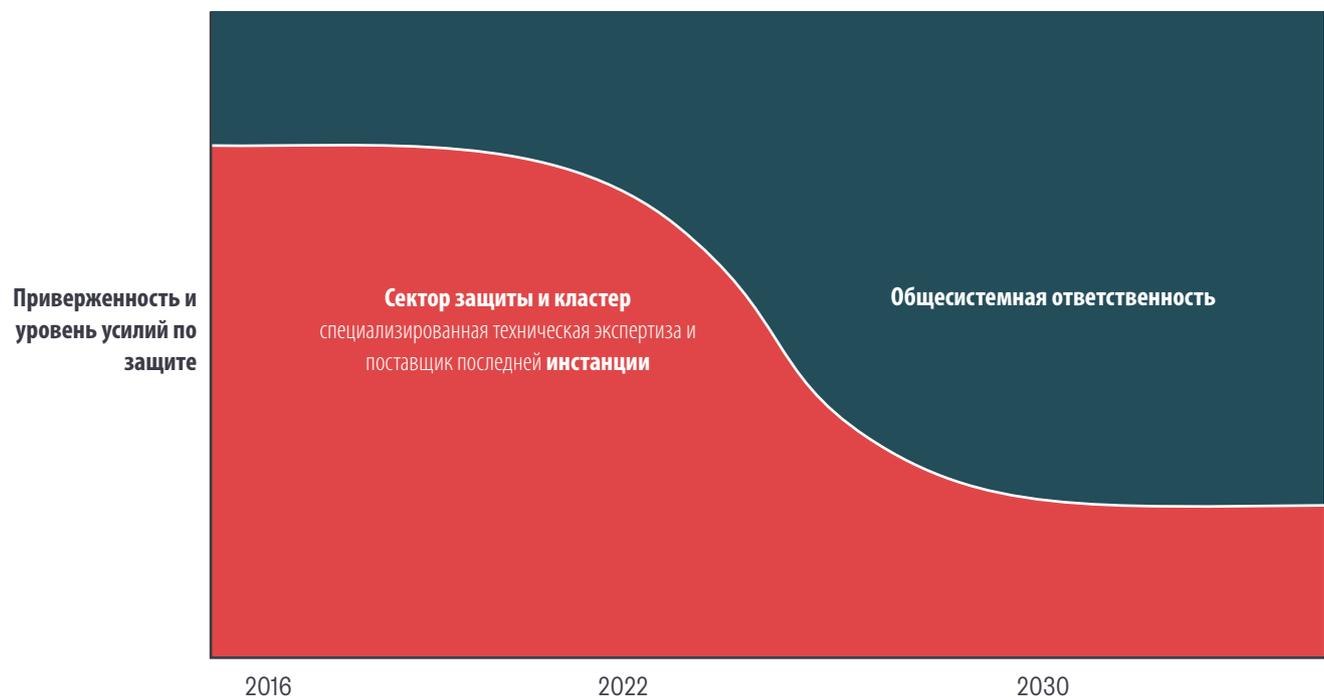
Несмотря на то, что некоторый прогресс был достигнут, отсутствовали скоординированные усилия по реализации политики. Предпринятые действия носили ситуативный характер и не повлекли за собой ни системных изменений, ни подотчетности в отношении уделения первостепенного внимания защите при гуманитарном реагировании и в отношении концентрации усилий на снижении рисков.

5 Доклад по заказу Группы по вопросам гуманитарной политики (HPG)

Структуры по координации защиты стали излишне сложными и разрозненными. Отсутствовал целостный подход к защите затронутого кризисом населения. Взгляд на защиту как на техническую секторальную деятельность свел на нет усилия по утверждению общесистемной ответственности за защиту. Слишком большое внимание уделяется процедуре. Подходы к защите по-прежнему ориентированы главным образом на результаты, относящиеся к удовлетворению потребностей, а не на цели и воздействия, направленные на снижение рисков. В этом состоит основное препятствие на пути реализации политики по защите.

Производились инвестиции в стратегическое планирование, например, в рамках разработки стратегий защиты Гуманитарной страновой группой (ГСГ; англ. Humanitarian Country Team, НСТ) и формирования Цикла гуманитарного программирования (ЦГП; англ. Humanitarian Programme Cycle, НРС). Однако эти инструменты не возымели желаемого эффекта: не произошло усиления подотчетности и повышения статуса защиты с технического секторального уровня до уровня общесистемной ответственности, как предусматривалось политикой по защите (рис. 1). Как такового системного изменения не произошло. Усиления подотчетности в результате указанных инвестиций также не случилось. Возможности по реализации политики по защите оказались недостаточными. В то же время вызывает сомнения эффективность задействования имеющихся возможностей гуманитарными организациями, а также степень освоения ими диапазона действий по контролю рисков для затронутого населения.

Рисунок 1 Предложение по балансу между защитой на техническом, секторальном и общесистемном уровнях



Формирование лидерства и координационные структуры в сфере защиты требуют резкого упрощения процедур, что позволит сфокусироваться на результатах и снизить риски для затронутого кризисом населения. Это должно заменить дальнейшую поддержку обращенных внутрь себя процессов.

Коллективная ответственность за защиту в рамках и за пределами гуманитарной системы

Проблемы в сфере защиты многообразны и не могут быть решены исключительно гуманитарными организациями. Формирование взаимопонимания и коллективной ответственности среди организаций, работающих в рамках гуманитарной системы и совместно с ней имеет принципиальное значение для снижения рисков (рис. 2).

Рисунок 2 Концепция развития политики по защите МПК в отношении коллективных подходов по снижению рисков



Местные и национальные неправительственные организации (англ. local and national non-governmental actors, L/NAs)¹, а также национальные правительства и местные органы власти являются основными действующими лицами в сфере защиты. С начала применения политики предпринимались лишь минимальные действия, направленные на признание ролей местных и национальных неправительственных организаций и обеспечение тесного взаимодействия и взаимодополняемости среди всех заинтересованных сторон. Пока не происходит оптимизации сотрудничества в сфере защиты между местными и национальными НПО и международными гуманитарными организациями. Эта возможность изначально была упущена, но ещё не потеряна. Местные и национальные НПО должны действовать как ключевые и равноправные партнеры в сфере защиты.

В рамках осуществления политики были предприняты небольшие шаги по мобилизации организаций в области развития, мира и прав человека. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) официально участвует в гуманитарной системе и зачастую содействует защите на уровне стран. Однако интеграция более широкого сообщества, занимающегося правами человека, в гуманитарную систему носит ограниченный характер. Существуют лишь немногие свидетельства тому, что это привело к формированию последовательных подходов к защите. Институциональные культуры участников по-прежнему препятствуют углублению сотрудничества. Необходимо настроить на сотрудничество в порядке нормы, а не в виде исключения. Для достижения этого необходимо искать наилучшие пути преодоления институциональных и культурных барьеров.

Выводы

1. По-прежнему отсутствуют **концептуальная ясность** и четкость практического руководства в отношении того, как воплотить представление о коллективных подходах к снижению рисков в практическую деятельность. Не ясно, что относится и что не относится к сфере защиты в рамках гуманитарной деятельности. Пересмотра существующего определения защиты и дополнительных указаний не требуется. Но срочно необходимы ясность и практическое руководство в отношении того, что требуется от всех гуманитарных организаций.
2. Уровень вовлеченности в сфере защиты и степень ее приоритетности в пределах гуманитарного сектора недостаточно высоки. Это осложняется отсутствием **надежного руководства и подотчетности** в гуманитарной системе, необходимых для утверждения защиты в качестве центрального элемента гуманитарного реагирования. Необходимо подтверждение значимости защиты в гуманитарной деятельности с указанием ясных ролей и обязанностей, согласованных в пределах гуманитарного сообщества на всех уровнях организаций, как специализирующихся, так и не специализирующихся в сфере защиты. Необходима мотивация, поддержка и подотчетность руководителей и институтов, и сами они должны мотивировать других к обеспечению коллективных подходов по снижению рисков. Для достижения этой цели требуются существенное участие и поддержка со стороны финансирующих организаций и государств-членов.
3. Представление о защите как об исключительно технической секторальной деятельности является контрпродуктивным. Защита не стала предметом общесистемной **коллективной ответственности**, находящимся в центре внимания гуманитарной деятельности, как изначально предполагалось политикой по защите. Необходимо найти решения, формирующие межинституциональный подход к снижению рисков. Наряду с техническим сектором, защита должна относиться к стратегическому уровню и обеспечиваться предсказуемой, долгосрочной и специализированной поддержкой, оказываемой гуманитарному руководству и всей гуманитарной системе.

¹ В пределах настоящего доклада термин «местные и национальные НПО» относится только к неправительственным организациям и не включает национальные правительства и местные органы власти.

4. Управление и координация защиты в рамках гуманитарной системы требуют **упрощенной структуры**. Текущая организация является излишне сложной и разрозненной и подлежит резкому упрощению и упорядочиванию. Необходимо найти решения, обеспечивающие стратегическую общесистемную поддержку гуманитарного руководства посредством технического консультирования в сфере защиты. Текущая организация кластера защиты и зон ответственности (ЗО; англ. Area of Responsibility, AoR) не соответствует цели. В пределах кластера защиты и его ЗО основное внимание уделяется определенным техническим аспектам защиты, относящимся к полномочиям конкретных учреждений, что не способствует формированию коллективных подходов к защите на общесистемном уровне ответственности. Чтобы мотивировать такие реформы требуются существенное участие и поддержка со стороны финансирующих организаций.
5. Защита всё ещё понимается не как конечная цель, на которую гуманитарные организации могут совместно ориентироваться, а как набор предпринимаемых ими действий. Измерение результатов гуманитарной деятельности на основе потребностей подрывает оценку результатов и последствий действий в сфере защиты, ориентированных на снижение рисков. В отсутствие культурного сдвига в пользу **защиты как конечного результата**, а не деятельности, не были институционализированы надлежащие практики в рамках гуманитарной системы. Для этого требуются институциональные и культурные изменения.
6. Существует потребность в **инклюзивных подходах** с участием множества действующих лиц в пределах гуманитарной системы и вне её, чтобы стимулировать более мощное коллективное действие в поддержку защиты. К настоящему моменту предпринимались лишь минимальные усилия по привлечению местных организаций, несмотря на имеющиеся возможности по укреплению сотрудничества с организациями в области прав человека, а также возможности по дальнейшей мобилизации действующих лиц вне гуманитарной системы, в том числе в области миротворчества. Необходимы нормативные перемены, нацеленные на формирование доверия, уважения и открытого диалога, а также усиление взаимодействия при реагировании на риски.

Рекомендации

Следующие рекомендации нацелены на изменения, необходимые для утверждения защиты в качестве основной цели гуманитарной деятельности, а также в качестве общесистемной ответственности для всех гуманитарных организаций. Их успешная реализация предполагает наличие должной политической воли к действию и достаточных для этого ресурсов в рамках МПК и более широкого гуманитарного сообщества. Непринятие ясных мер на основе выводов данного доклада чревато тем, что будущие исследования обнаружат аналогичное отсутствие прогресса в сфере защиты людей, подверженных насилию, принуждению и преднамеренному ограничению в средствах к существованию.

Для эффективного воплощения настоящих рекомендаций необходимо их принятие и деятельное участие в рамках всего гуманитарного сектора. Руководители каждого вида деятельности несут ответственность за полноформатное участие всех соответствующих организаций, особенно национального и местного уровней. Предлагаемые меры должны распространяться, обсуждаться и институционализироваться гораздо более широко и инклюзивно.

Рекомендации в первую очередь адресованы тем, на ком лежит ответственность за их реализацию. При этом для осуществления рекомендаций необходимо добиться, чтобы конкретные действия предпринимались широким составом групп, в том числе Группой по оперативной политике и поддержке (ГОПП; англ. Operational Policy and Advocacy Group, OPAG), Группой директоров по чрезвычайным ситуациям (ГДЧС; англ. Emergency Directors Group, EDG) и другими. Чтобы гарантировать, что рекомендации приведут к осмысленным действиям, предлагается, чтобы координатор чрезвычайной

помощи (КЧП; англ. Emergency Relief Coordinator, ERC) сформировал временный стратегический уровень в составе широкой группы осуществления, в которую войдут представители учреждений МПК, НПО и доноров гуманитарного сектора и сектора защиты, для выработки действий с конкретными сроками и распределения обязанностей по исполнению рекомендаций.

Рекомендация 1: Концептуальная ясность

Провести различие между защитой как общесистемной стратегической целью и защитой как технической секторальной деятельностью, призванной внести вклад в достижение стратегической цели.

- **Группе осуществления, созванной координатором чрезвычайной помощи (КЧП)**, следует составить краткий, ориентированный на практическую работу обзор о том, что означает защита как цель для всех гуманитарных организаций, и какой вклад они могут внести в достижение этой стратегической цели. Он должен сопровождаться ясно определенным, многолетним, обеспеченным ресурсами и мониторингом планом, чтобы способствовать распространению и внедрению на общесистемном уровне.

Рекомендация 2: Надежное руководство и подотчетность

Укрепить руководство на институциональном и индивидуальном уровнях для решения острых проблем в сфере защиты.

- **КЧП** при поддержке **руководства МПК** следует предпринять согласованные действия по оказанию содействия организациям, принимающим на себя институциональные риски, когда этого требуют интересы затронутого населения. Руководство МПК должно согласовать коллективные подходы к усилению поддержки в сфере защиты, рассмотрев различные возможные действия, создающие баланс между риском занятия твердой позиции и риском бездействия. Для этого потребуются постоянное взаимодействие с государствами-членами и их поддержка.
- **КЧП** следует возглавить разработку механизма подотчетности, предусматривающего ясные роли и обязанности в сфере защиты как на общесистемном стратегическом уровне ответственности, так и на уровне технической секторальной деятельности. Механизм подотчетности подлежит широкому распространению и рецензированию в рамках мягкого подхода.
- **КЧП** и **руководству МПК** следует призывать к ответственности **гуманитарных координаторов (ГК)** и **руководителей учреждений** в странах, требуя от них свидетельств предпринятых коллективных действий по обеспечению защиты в соответствии с механизмом подотчетности. Им следует институционализировать механизм независимой поддержки ГК в сфере защиты. **ГК и руководителям учреждений** следует установить более высокие пороговые уровни рисков для решения проблем в сфере защиты. В этом их должны поддержать **старшие руководители внутри гуманитарной системы**, предоставив институциональную и политическую поддержку, необходимую для повышения пороговых рисков. Данный подход должен быть принят руководителями всех гуманитарных учреждений и организаций.
- **Государства-члены** должны предоставить политическую поддержку на глобальном и национальном уровнях, способствуя внедрению гуманитарным руководством надежных подходов к защите. **Донорам** следует согласовать свои политики и улучшить координацию подходов в сфере защиты, чтобы обеспечить последовательность в предоставлении средств и мотивировать повышение приоритета защиты. Они должны оценивать успешное выполнение задач, связанных со снижением и предотвращением рисков для затронутого населения. Отправной точкой могло бы стать составление обзора текущих практик и недочетов в рамках инициативы Добросовестного гуманитарного донорства (ДГД; англ. Good Humanitarian Donorship, GHD).

Рекомендация 3: Коллективная ответственность

Относиться к защите как к предмету коллективной ответственности.

- **Руководству МПК и руководителям всех гуманитарных организаций** следует продемонстрировать свою приверженность защите путем её интеграции в политики, стратегии, системы приоритетов и рабочие планы своих организаций с указанием конкретных действий и их мониторингом. На общесистемном уровне следует назначить индивидуальных лидеров («активистов») в сфере защиты для продвижения этого подхода и реализации данной повестки.
- **КЧП и руководству МПК** следует прояснить договоренности по обеспечению целенаправленной, постоянной и специализированной поддержки, необходимой в сфере защиты на общесистемном уровне ответственности для содействия ГК, ГСГ и учреждениям без полномочий по защите, действующим в рамках гуманитарной системы. Данная функция подлежит реализации вне и отдельно от кластера защиты.
- **Руководству МПК** следует отказаться от требований к **ГСГ** по выпуску стратегий ГСГ в сфере защиты в силу их высокой стоимости, трудоемкости и неэффективности. Вместо этого необходимо согласовать не более 2–3 общесистемных приоритетов в сфере защиты с включением действий по их реализации в рабочие планы и договор ГСГ, а также в планы гуманитарного реагирования.
- **Управлению ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН) и Норвежскому совету по делам беженцев (НСБ)** следует взять за основу, а затем поэтапно отказаться от Проекта создания резервного потенциала для обеспечения защиты (Protection Standby Capacity Project, ProCap), путём обеспечения преемственности и передачи его экспертного потенциала и ресурсов на укрепление предсказуемой, долгосрочной и специализированной поддержки ГК и ГСГ в сфере защиты. **Донорам** следует предоставлять средства для содействия такой долгосрочной и устойчивой поддержке.

Рекомендация 4: Упрощенная структура

Упростить и упорядочить структуру защиты для повышения слаженности при сохранении специализированной технической поддержки и координации.

- **Руководству МПК и Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по делам беженцев (ВКБ ООН)** следует осуществлять надзор за реформой **кластера защиты** на глобальном и страновом уровнях, чтобы он:
 - уделял основное внимание обеспечению обменом информацией, технической поддержке и координации внутри сектора, а не общесистемной поддержке в сфере защиты;
 - способствовал целостному подходу к защите, формируя и/или укрепляя совместный подход кластера защиты и ЗО;
 - сокращал свои основные функции в целях концентрации усилий на оперативной технической поддержке и координации, а не на иных задачах;
 - укреплял свои связи с местными организациями и сообществами и усиливал их поддержку.
- **Донорам** следует способствовать реформам структуры защиты, предоставлять средства на их проведение и призывать **учреждения МПК** к ответственности за достижение упрощенной структуры.

Рекомендация 5: Защита как конечная цель

Обеспечить концентрацию усилий в сфере защиты на снижении рисков и сформировать подходы к мониторингу и показатели для оценки такого снижения. Внедрить надлежащие практики.

- **Все гуманитарные организации** следует поддерживать и поощрять к планированию действий по гуманитарному реагированию на основе всесторонней оценки рисков насилия, принуждения и преднамеренного ограничения в средствах к существованию, а не в порядке удовлетворения потребностей. **УКГВ** следует воспользоваться предстоящим пересмотром ЦГП для предоставления связанных с этим указаний, учитывая методики, изложенные в рамках Стандартов оценки на основе результатов для предотвращения гендерного насилия (англ. Results-Based Evaluation Framework for the Prevention of Gender-Based Violence) альянса InterAction.
- **Руководству МПК** следует убедиться, что показатели реализации политики по защите нацелены на снижение рисков, как это было согласовано в ходе консультаций с широким кругом гуманитарных организаций. Кроме того, эти показатели должны быть нацелены на механизм подотчетности.
- Текущий Обзорный доклад о центральной роли защиты (англ. Centrality of Protection Review Report), выпускаемый ежегодно **Кластером глобальной защиты (англ. Global Protection Cluster (GPC))** следует преобразовать в продукт МПК, обеспечивающий консолидированный мониторинг в соответствии с механизмом подотчетности.

Рекомендация 6: Инклюзивные методики

Совершить фундаментальный сдвиг в поведении и сформировать доверие с целью нормализации коллективных способов работы среди участников международного гуманитарного сообщества, местных и национальных организаций, а также организаций в гуманитарной сфере и в области прав человека, развития и миротворчества.

- **Международным, национальным и местным гуманитарным организациям** следует развивать деятельность на основе подходов к защите, ориентированных на территории и сообщества, и инвестировать в такие подходы. Для этого требуется уделять основное внимание возможностям и приоритетам людей при принятии мер реагирования, проводить работу в партнерстве с сообществами и по возможности задействовать существующие правительственные учреждения.
- **Руководству МПК** следует укреплять диалог с партнерами среди учреждений в области развития, прав человека и миротворчества для уточнения способов применения коллективных методик в сфере защиты. Необходимо предпринять действия, чтобы добиться нормативного сдвига.
- **Генеральному секретарю ООН** следует обеспечить включение следующих пунктов в предстоящую Повестку ООН по защите: стратегическая согласованность действий в области защиты, а также укрепление сотрудничества по вопросам защиты среди гуманитарных организаций и организаций в области прав человека, развития и миротворчества. При этом следует учесть уроки, вынесенные в ходе предпринимавшихся ранее подобных усилий, и всецело поддержать участие и важность ролей широкого круга организаций вне ООН, при выработке методик опираясь на их собственные контексты и опыт работы.



Группа по вопросам гуманитарной политики (HPG) является одним из ведущих в мире коллективов независимых исследователей и специалистов в сфере коммуникаций, работающих в рамках гуманитарной тематики. Её деятельность направлена на улучшение гуманитарной политики и практики за счет сочетания высококачественного анализа, диалога и дискуссии.

Humanitarian Policy Group

ODI
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ
United Kingdom

Tel: +44 (0) 20 7922 0300
Fax: +44 (0) 20 7922 0399
Email: hpgadmin@odi.org
Website: odi.org/hpg
