

Международная координационная архитектура

12 января 2024

Основные идеи

- Координация является средством максимизации положительного эффекта от действий УВКБ ООН и партнеров по защите, оказанию гуманитарной помощи и решению проблем перемещенных лиц.
- В этой статье описаны основные функции МПК по координации гуманитарной деятельности, значимые для УВКБ ООН, Совета административных руководителей, реформы ООН, компонентов координации ООН в области устойчивого развития, а также кратко изложена Модель координации помощи беженцам (RCM).

1. Общая информация

В этой статье кратко рассматриваются существующие международные структуры по координации гуманитарной деятельности. Кроме того, она затрагивает также области, в которых пересекаются координация гуманитарной деятельности и развития. Эту статью следует читать вместе с статьями по [Кластерному подходу](#) и [Модели координации помощи беженцам](#).

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

Для УВКБ ООН стремление к эффективной координации является не самоцелью, а средством максимизации положительного воздействия УВКБ ООН и его партнеров на защиту, оказание гуманитарной помощи и решение проблем перемещенных лиц. УВКБ ООН и другие агентства уже много лет продвигают связь между гуманитарной деятельностью и решением проблем развития. Признавая и продвигая действующие комплементарно способы работы, [Глобальный договор о беженцах](#) подчеркнул необходимость привлечения

субъектов развития. Связь с мерами по развитию следует устанавливать, начиная с этапа готовности, и эта связь особенно важна, когда страны выходят из острой фазы чрезвычайной ситуации и переходят в фазу, в которой преобладают такие вопросы развития, как средства к существованию и занятость населения.

3. Основное руководство

Совет административных руководителей

Совет административных руководителей (САР) системы ООН по координации — старейший координационный форум самого высокого уровня в системе Организации Объединенных Наций. Он собирается раз в два года под председательством Генерального секретаря ООН. Он обеспечивает широкое руководство, координацию и стратегическое руководство системы ООН в целом в областях, находящихся в ведении административных руководителей. Обеспечивая уважение независимых мандатов организаций, его деятельность сфокусирована на межведомственных приоритетах и инициативах. В состав САР входит 31 организация системы Организации Объединенных Наций, включая фонды и программы, специализированные учреждения, такие как Бреттон-Вудские учреждения (Всемирный банк и Международный валютный фонд), а также связанные с ними организации (ВТО, МАГАТЭ и МОМ).

САР работает через два комитета высокого уровня: Комитет высокого уровня по программам (HLCР) и Комитет высокого уровня по управлению (HLCМ). УВКБ ООН является членом САР, где оно представлено Верховным комиссаром; ДНС представляет УВКБ ООН в HLCМ, а АНС-О в HLCР.

Реформа ООН

Генеральный секретарь (ГС) инициировал амбициозную программу реформ, направленную на повышение эффективности работы ООН по трем основным направлениям: мир и безопасность, права человека и развитие, применяя в штаб-квартире и на местах интегрированные, децентрализованные и ориентированные на результат подходы везде, где подходы были фрагментированными, централизованными или трудоемкими. Генеральный секретарь рассматривает также гендерную политику ООН в целях повышения гендерного паритета, усилия ООН по предотвращению сексуальной эксплуатации и насилия, различные компоненты контртеррористической архитектуры и политику ООН по «корпоративному информированию». Важно отметить, что УВКБ ООН решительно поддерживает усилия по оживлению системы развития ООН, поскольку это является ключом к преодолению разрыва между гуманитарной деятельностью и развитием и обеспечением устойчивых мер реагирования.

Во главу угла реформаторских усилий Генеральный секретарь поставил «предотвращение». Его видение предотвращения требует от системы ООН делать все возможное, чтобы помочь странам предотвратить возникновение кризисов, которые уносят большое

количество человеческих жизней, подрывают их институты и ослабляют их способность достигать мира и развития. Элементы профилактических действий включают: раннее выявление рисков, активизацию дипломатии, ускорение работы ООН в области развития и усиление участия государств-членов. Для достижения этих целей необходимо отдавать приоритет вовлечению в работу по предотвращению соответствующих межправительственных органов и механизмов, таких как Совет Безопасности, Генеральная Ассамблея, ЭКОСОС и Комиссия по миростроительству. Генеральный секретарь сформировал Консультативный совет высокого уровня по посредничеству для обеспечения его рекомендациями по посредническим инициативам и поддержке конкретных посреднических усилий по всему миру. В состав Совета входят 18 нынешних и бывших мировых лидеров, старших должностных лиц и экспертов. Он полагается также на Исполнительный комитет Генерального секретаря, в состав которого входят руководители всех учреждений Секретариата. Этот комитет поднимает и обсуждает вопросы критического риска и реализует общую стратегию по снижению и предотвращению рисков.

Что касается мира и безопасности, обширные меры направлены на информирование об анализе рисков и мерах реагирования на риски, на активное вовлечение женщин и молодежи в мирные усилия, на увеличение их финансирования (включая «существенный скачок» в поддержке Фонда миростроительства), на партнерство по преумножению мира, включая партнерство с региональными и субрегиональными организациями и Всемирным банком.

Реформы управления сосредоточены в основном на Секретариате ООН. Они стремятся повысить эффективность, прозрачность и подотчетность системы, которая, по мнению некоторых, часто работает медленно, без должной реакции и неэффективно. В ходе текущих процессов изменений в ООН предпринимаются шаги по пересмотру и упрощению процедур управления кадрами для повышения качества и скорости набора, расстановки и развития персонала, по достижению гендерного паритета, по улучшению планирования, обучения и развития рабочей силы. Особое внимание уделяется профилям лидеров и менеджеров, переориентированию стратегии ООН на информационные и коммуникационные технологии и улучшению управления глобальной цепочкой поставок.

Из трех областей реформы в настоящее время самое непосредственное влияние на операции УВКБ ООН на страновом уровне оказывает реформа Системы развития ООН (СРООН). После того как Обзор четырехлетней комплексной программы 2016 года положил начало процессу реформы СРООН, Генеральный секретарь опубликовал отчет, содержащий предложения о действиях, большинство из которых государства-члены одобрили в резолюции ГА о реформе СРООН в мае 2019 года.

Группа ООН по устойчивому развитию (ГООНУР)

На глобальном уровне ГООНУР является форумом для совместного формирования политики и принятия решений. Она направляет, поддерживает, отслеживает и контролирует координацию операций по развитию в 165 странах и территориях. Она объединяет 36 фондов, программ, специализированных учреждений, департаментов и управлений ООН,

связанных с развитием.

Текущими **стратегическими приоритетами** ГООНУР являются: помощь странам в более быстром достижении Целей устойчивого развития (ЦУР) и реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, помощь национальным партнерам в выполнении обязательств в области прав человека и интеграция принципов прав человека и международных стандартов в работу ООН, а также оказание эффективной поддержки кризисным и посткризисным странам в восстановлении и строительстве устойчивого общества.

Текущие **стратегические подходы** ГООНУР заключаются в продвижении согласованных результатов развития по всей системе развития ООН в целях улучшения прозрачности и подотчетности, обеспечения коллективности, коллегиальности и взаимной подотчетности системы координаторов-резидентов, быстрого упрощения и гармонизации деловой практики, развития эффективного партнерства и расширения участия многих заинтересованных сторон, усиления развития потенциала как основной функции системы развития ООН и более полной интеграции планирования, программ и политики.

Реализация стратегических приоритетов и планов работы ГООНУР осуществляется с помощью **рабочих механизмов** — рабочих и целевых групп, — которые сосредоточены на внедрении общесистемных норм, стандартов и политик, а также на оперативной эффективности.

ГООНУР собирается два раза в год под руководством ее председателя г-жи Амины Дж. Мохаммед, заместителя Генерального секретаря, которая от имени Генерального секретаря возглавляет ГООНУР. Заместителем председателя является Администратор ПРООН г-н Ахим Штайнер.

ГООНУР состоит из административных руководителей организаций-членов ГООНУР. Заместитель председателя ГООНУР созывает **основную группу ГООНУР**, в состав которой входят ДЭСВ, ФАО, МОТ, ПРООН, ЮНФПА, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, структура «ООН-женщины», ВПП, ВОЗ, поочередный председатель региональных экономических комиссий и председатели Группы стратегических результатов ГООНУР.

Координатор-резидент (и координатор по гуманитарным вопросам)

[Система координаторов-резидентов](#) (КР) по-прежнему ориентирована на устойчивое развитие; ее сверхзадачей является «искоренение бедности во всех ее формах и измерениях». КР подотчетны Генеральному директору ООН через его заместителя. Управлять системой и контролировать ее в Секретариате ООН будет Управление ООН по координации развития (DCO), подчиняясь заместителю Генерального секретаря. КР обладают полномочиями возглавлять страновые группы ООН (СГ ООН) при реализации Рамочной программы ООН по сотрудничеству в целях устойчивого развития (РПООНСУР) и помогать странам в реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

В тех случаях, когда требуется международная гуманитарная помощь и отдельный координатор по гуманитарным вопросам (ГК) или ведущее учреждение не назначено, КР возглавляет и координирует усилия по реагированию ООН и других соответствующих гуманитарных организаций. В кризисных ситуациях с беженцами УВКБ ООН назначается ведущим учреждением и возглавляет меры реагирования. Чтобы позволить КР последовательно и эффективно развертывать и координировать меры реагирования ООН в области развития, УВКБ ООН должно информировать КР обо всех аспектах этой работы. Если этого требуют охват и масштабы кризиса, после консультации с МПК, Координатор оказания помощи при чрезвычайных ситуациях (ERC) может назначить ГК. В большинстве случаев эту роль берет на себя КР, но в некоторых случаях координировать гуманитарную помощь будет отдельный ГК. В тех случаях, когда одно оперативное агентство ООН или НПО предоставляет большую часть гуманитарной помощи, ERC может рассмотреть возможность назначения этого агентства или представителя НПО в качестве ГК. ERC может также рассмотреть возможность назначения регионального ГК, работающего с КР и ГК в нескольких странах.

Основная ответственность за координацию гуманитарной помощи лежит на национальных органах власти, но когда требуется международная помощь, ответственность за руководство и координацию усилий гуманитарных организаций (как входящих, так и не входящих в систему ООН) несут ГК или КР ООН. Они призваны также обеспечить, чтобы гуманитарная деятельность была принципиальной, своевременной, эффективной, результативной и способствовала долгосрочному восстановлению. В конечном итоге они несут ответственность перед всеми нуждающимися людьми. Для подотчетности перед пострадавшим населением (ААР) должны быть созданы эффективные межведомственные механизмы, гарантирующие должное признание этого аспекта в качестве центрального элемента их гуманитарного лидерства. Дополнительную информацию можно найти в [Справочнике КР/ГК](#).

Ответственность агентств СГООН

По вопросам, имеющим отношение к их мандатам, члены СГООН несут ответственность и отчитываются перед своими агентствами. Ожидается также, что они будут периодически отчитываться перед КР о деятельности своих агентств и об их вкладе в общие результаты в рамках РПООНСУР. Руководители СГООН подчиняются также КР.

Страновые группы ООН

СГООН организуют межведомственное сотрудничество по линии ООН и принятие решений на страновом уровне. В состав СГООН входят все подразделения системы ООН, которые осуществляют в стране оперативную деятельность по развитию, чрезвычайным ситуациям, восстановлению и переходному периоду. Основные цели группы — обеспечить совместное планирование и работу членов СГООН в рамках системы координаторов-резидентов для достижения ощутимых результатов в поддержку программы развития правительства.

Координатор-резидент ООН (КР) — это назначенный представитель Генерального секретаря ООН по вопросам развития. КР возглавляет СГООН. СГООН собирается не реже одного раза в месяц для принятия решений посредством процесса консультаций. Все члены СГООН несут коллегиальную подотчетность перед КР и СГООН, а также непосредственно подотчетны своим собственным организациям за достижение результатов в рамках РПООНСУР и совместного плана работы СГООН.

УВКБ ООН может использовать механизм СГООН для реализации своей руководящей роли в сфере защиты и вовлечения беженцев в деятельность РПООНСУР. Как для привлечения членов СГООН к поддержке задач УВКБ ООН, так и для вовлечения людей, подмандатных УВКБ ООН (РоС), в работу РПООНСУР и другие национальные механизмы планирования рекомендуется проводить информационно-разъяснительную деятельность.

Рамочная программа ООН по сотрудничеству в целях устойчивого развития

РПООНСУР — это многолетняя стратегическая программа для страновых групп ООН. Каждая национальная РПООНСУР предназначена для оптимизации программ развития ООН на страновом уровне путем введения общих целей, стратегий и сроков; она готовится в тесном сотрудничестве с национальным правительством. В РПООНСУР может участвовать также Всемирный банк, если он вносит вклад в программы развития.

[Работа в рамках РПООНСУР](#) начинается с общего странового анализа (ОСА). ОСА определяет потребности и достижимые изменения. Он обеспечивает важную доказательную базу, на основе которой строится теория изменений РПООНСУР, а также определяется направление и содержание стратегической программы ООН по оказанию помощи в целях развития (ЮНДАФ). Все ОСА смотрят вперед. При их разработке система ООН использует свою способность к объединению для консультаций и взаимодействия с правительством и другими заинтересованными сторонами. Сами анализы проводит ООН, для этого не требуется официальное одобрение правительства. В то же время подготовка ОСА создает возможности для налаживания партнерских отношений с ключевыми игроками в стране, включая международные финансовые учреждения, организации гражданского общества и частный сектор.

В отличие от мероприятий по планированию гуманитарной помощи и работы с беженцами, РПООНСУР не занимается работой с НПО или с организациями гражданского общества, хотя с ними можно проводить консультации, и они могут быть партнерами-исполнителями. Межведомственные гуманитарные планы, [планы гуманитарного реагирования](#) (HRP) под руководством МПК и планы реагирования на ситуацию с беженцами (RRP) под руководством УВКБ ООН будут оставаться независимыми, но, насколько это возможно, должны дополнять деятельность РПООНСУР.

Межведомственный постоянный комитет (МПК)

МПК — это глобальный гуманитарный форум, созданный в 1992 году в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 46/182. Его возглавляет заместитель

Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатор чрезвычайной помощи (ERC), который является также главой УКГВ ООН, а членами являются оперативные организации, связанные с системой ООН. В число приглашенных на постоянной основе входят Международный комитет Красного Креста (МККК), Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФКК), Международный совет добровольных учреждений (МСДУ), альянс НПО «InterAction», УВКПЧ, Группа Всемирного банка и Специальный докладчик ООН по правам человека внутренне перемещенных лиц. На практике никакого различия между «членами» и «постоянно приглашенными» нет, а число агентств участников значительно расширилось с 1992 года.

Основная цель МПК — повышение эффективности гуманитарной деятельности путем координации деятельности членов МПК и других гуманитарных субъектов, распределения обязанностей и обмена ресурсами и знаниями. МПК разрабатывает и согласовывает общесистемную гуманитарную политику, разрешает споры и разногласия между гуманитарными организациями или занимается общесистемными гуманитарными вопросами.

Центральная роль МПК заключается в активации общесистемного [реагирования](#) в ответ на чрезвычайные ситуации, когда возникают соответствующие условия. Активация реагирования со стороны МПК представляет собой **мобилизацию в масштабах всей гуманитарной системы** в качестве ответных мер на внезапное возникновение и/или быстрое ухудшение гуманитарной ситуации в определенной стране или регионе. Она объявляется в тех случаях, когда возможности по руководству, координации и доставке гуманитарной помощи не соответствуют масштабам, сложности и срочности кризиса.

МПК может уполномочить **Координатора по гуманитарным вопросам (ГК)** возглавить гуманитарную страновую группу (ГСГ); во многих ситуациях координатор по гуманитарным вопросам выступает также в качестве координатора-резидента, сокращенно - ГК/КР.

Обзор роли УВКБ ООН в МПК

- Система МПК занимается гуманитарными вопросами, не затрагивающими беженцев. Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/116 (декабрь 1993 г.) обеспечивает правовую основу для взаимодействия УВКБ ООН с внутренне перемещенными лицами (ВПЛ). Ее поддерживает Гуманитарная реформа 2005 года, которая, в свою очередь, привела к формированию [кластерного подхода](#).
- УВКБ ООН активно участвует в работе МПК. Оно возглавляет [кластер защиты](#), а также является одним из руководителей кластера координации/управления лагерями (СССМ) и [кластера жилья](#). (В вопросах обеспечения жильем УВКБ ООН лидирует во время конфликтных ситуаций, а МФКК — при стихийных бедствиях.)
- Верховный комиссар является в МПК «директором» (главой агентства).
- Заместитель Верховного комиссара представляет УВКБ ООН в группе депутатов.
- Служба партнерства и координации Отдела внешних связей представляет УВКБ ООН в ОРАГ (Оперативно-политической и консультативной группе) и обеспечивает последовательное участие УВКБ ООН в целевых и рабочих группах МПК.
- Отдел чрезвычайных ситуаций, безопасности и снабжения представляет УВКБ ООН в

группе директоров по чрезвычайным ситуациям.

- УВКБ ООН неизменно привержено выполнению своих кластерных функций и обязательств глобального и национального уровня и отчитывается о них перед ERC.

Следует иметь в виду, что в соответствии с политикой в отношении ВПЛ:

- УВКБ ООН всегда будет стремиться возглавить [кластер защиты](#). Однако, поскольку УВКБ ООН работает не во всех странах, в условиях стихийных бедствий при согласии коллег руководство может быть передано другим агентствам, имеющим сильный внутренний потенциал (таким как ЮНИСЕФ, УВКПЧ или ЮНФПА).
- При наличии вынужденно перемещенных лиц УВКБ ООН будет стремиться возглавить кластеры по предоставлению жилья и СССМ. В целом УВКБ ООН не поддерживает объединение этих кластеров, поскольку каждый из них требует отдельного технического опыта.
- МПК/ERC не занимается вопросами беженцев, которые являются исключительной прерогативой Верховного комиссара, подотчетного непосредственно Генеральной Ассамблее ООН. (По вопросам, касающимся МПК, ERC отчитывается перед Генеральным секретарем.)
- ERC активизирует кластерные меры реагирования на появление ВПЛ и стихийные бедствия через МПК. ERC не обладает полномочиями объявлять чрезвычайную ситуацию с беженцами. Аналогичным образом УВКБ ООН не может объявлять в общесистемном масштабе чрезвычайное положение или инициировать кластерную координацию по собственной инициативе.

Одна из центральных функций МПК — объявить о расширении масштабов чрезвычайной ситуации. В ноябре 2018 года протоколы «расширения до общесистемного уровня» заменили предыдущие механизмы активации «чрезвычайных ситуаций 3-го уровня». Расширение МПК до общесистемного уровня мобилизует всю гуманитарную систему МПК в ответ на внезапно возникший кризис или быстро ухудшающуюся ситуацию в стране или регионе. Расширение масштабов помощи до общесистемного уровня применяется, когда местный или региональный потенциал по руководству, координации и доставке гуманитарной помощи не соответствует масштабу, сложности и срочности кризиса. Пять критериев для определения чрезвычайной ситуации общесистемного уровня: масштаб, срочность, сложность, потенциал и риск неспособности эффективно оказать помощь пострадавшему населению. Для получения дополнительной информации прочтите статью о [Кластерном подходе](#).

Координация работы с беженцами

Действуя в соответствии со [своим Уставом](#) на основании полномочий Генеральной Ассамблеи (ГА), УВКБ ООН обеспечивает международную защиту беженцев и ищет для них решения постоянного характера. В этом качестве оно является ведущим учреждением в сфере защиты беженцев, ответственным за поиск решений в системе ООН совместно с широким кругом заинтересованных сторон. Как указано в последующих резолюциях ГА, в его обязанности входит координация, обеспечение защиты и помощи, поиск решений и информационно-разъяснительная работа. Важно отметить, что УВКБ ООН выполняет также

надзорную роль: это орган ООН, который несет самую непосредственную ответственность за соблюдение государствами международно признанных стандартов в отношении беженцев и лиц без гражданства, а также за укрепление потенциала государств по защите этих групп.

На протяжении десятилетий УВКБ ООН эффективно руководило и управляло операциями с беженцами. Однако на протяжении многих лет оно не формулировало модель координации действий в отношении беженцев, учитывающую изменения в гуманитарной ситуации. [Модель координации помощи беженцам](#) (RCM), формализованная в 2013 году и дополнительно обновленная в 2019 году, делает подход УВКБ ООН к координации более предсказуемым за счет уточнения ролей и обязанностей. Недавние резолюции Генеральной Ассамблеи ООН подтвердили RCM и мандат УВКБ ООН на руководство и координацию мер реагирования на ситуации с беженцами ([A/RES/69/152](#), [A/RES/70/135](#)).

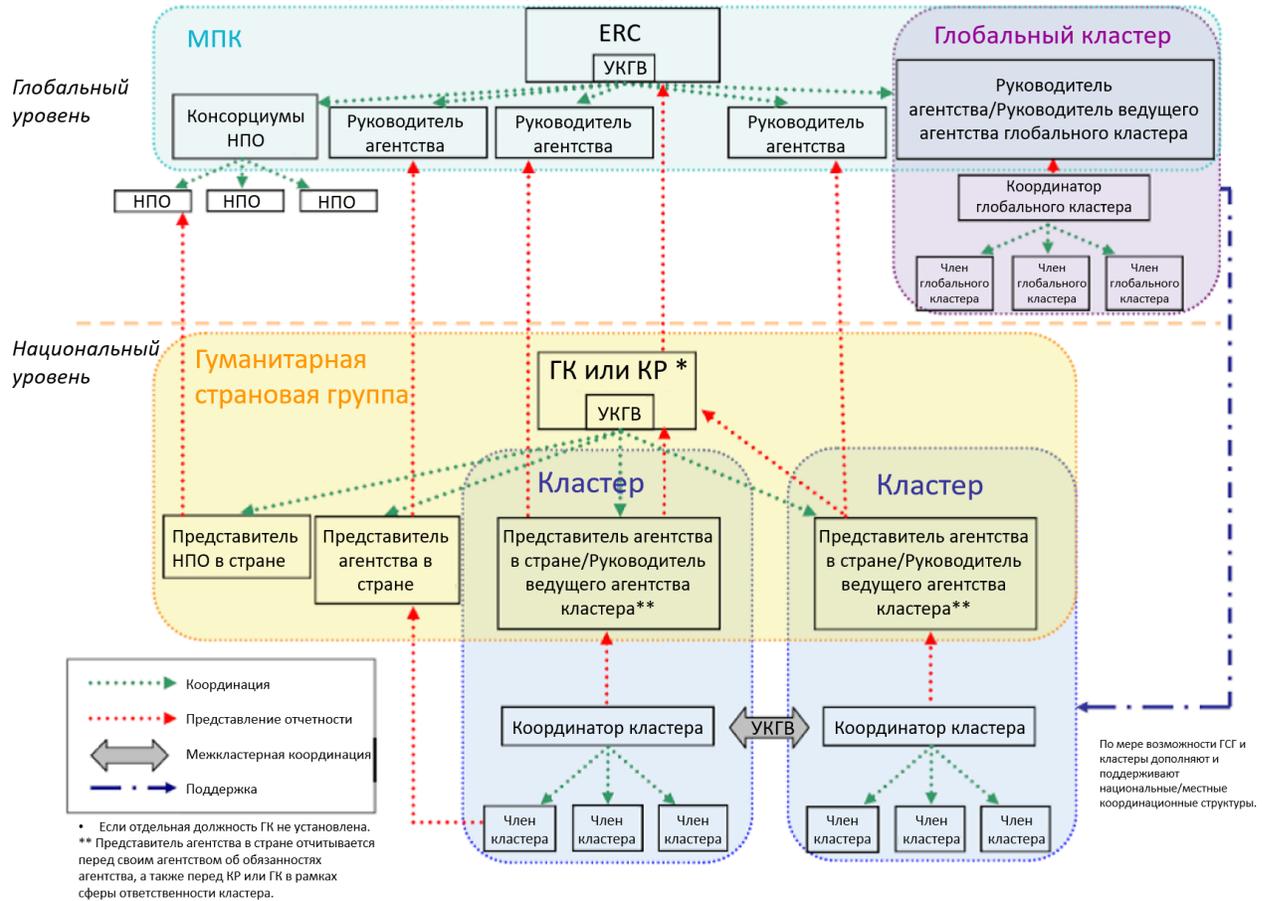
Основную ответственность за защиту беженцев несут государства. Однако некоторые факторы могут препятствовать их способности в полной мере выполнять эту обязанность. Прибытие большого количества беженцев может привести к перегрузке инфраструктуры и сферы предоставления услуг, которые могли быть перегружены уже изначально. Кроме того, государства могут оказаться не в состоянии должным образом принимать, защищать или иным образом реагировать на проблемы, связанные с приемом большого числа беженцев. По этим причинам для поддержки государств, принимающих беженцев, необходимо международное сотрудничество. Это понимание легло в основу создания УВКБ ООН и Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Впоследствии важность сотрудничества была подтверждена в ряде региональных инструментов и подчеркнута в Глобальном договоре о беженцах (GCR), в котором говорится, что «существует острая необходимость в более справедливом распределении бремени и ответственности за прием и поддержку беженцев со всего мира, учитывая при этом существующие вклады и различия в возможностях и ресурсах государств. Беженцы и принимающие общины не должны оставаться без внимания». Для достижения этой цели GCR призывает к использованию многостороннего и партнерского подхода, в котором УВКБ ООН играет как вспомогательную, так и каталитическую роль.

УВКБ ООН уполномочено подтверждать и поддерживать право каждого беженца на безопасное и достойное добровольное возвращение в свою страну. УВКБ ООН предоставляет консультации и руководит действиями ООН по добровольному возвращению в страны происхождения, где условия таковы, что возвращение носит безопасный, достойный и устойчивый характер.

Система ООН ожидает, что УВКБ ООН будет консультировать ее по вопросам возвращения беженцев на основе своей оценки готовности страны принимать репатриантов, гарантировать их безопасность, предоставлять основные услуги и делать это устойчивым образом с течением времени.

Для получения дополнительной информации о координации работы с беженцами и систем развития и кластеризации см. статью [Модель координации работы с беженцами](#).

Архитектура координации гуманитарной деятельности МПК



Адаптировано из Справочника МПК для КР и ГК по обеспечению готовности и реагированию на чрезвычайные ситуации, 2020 г., стр. 3



* (заместитель Генерального секретаря при Генеральном секретаре)

Период после чрезвычайной ситуации

Взаимосвязь

Подход, основанный на взаимосвязи между гуманитарной помощью, содействием развитию и поддержанием мира (НДР), поощряет совместные взаимодополняющие усилия всех заинтересованных сторон по удовлетворению гуманитарных потребностей, снижению рисков и уязвимости людей. Это не означает, что субъекты гуманитарной деятельности, развития, мира и других областей должны объединить свою деятельность или интегрировать роли, но требуется, чтобы во всех контекстах программы или мероприятия носили многоуровневый характер в соответствии со сферой ответственности каждого субъекта.

Реагирование на ситуации с ВПЛ и беженцами должно способствовать практической реализации НДР-взаимосвязи путем координации и объединения взаимодополняющих гуманитарных усилий, содействия развитию и поддержания мира, и быть направлено на поиск решений для нуждающихся людей и принимающих сообществ, в соответствии с [рекомендацией КСР ОЭСР по НДР-взаимосвязи](#). Это означает, что после этапа спасения жизни при чрезвычайной ситуации партнерам по реагированию необходимо включать долгосрочные цели в национальные или местные планы развития, РПООНСУР или другие значимые рамки в соответствии с обязательствами Повестки дня на период до 2030 года, согласно которым никто не должен быть забыт.

4. Основные контактные данные

Служба партнерства и координации УВКБ ООН: hqng00@unhcr.org