

РУКОВОДСТВО ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГОТОВНОСТИ К ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ 2023 год



Отдел по чрезвычайным ситуациям, безопасности и
снабжению

Содержание

1. Введение.....	3
2. Цель.....	3
3. Охват.....	3
4. Обоснование	3
5. Определения	4
6. Ключевые роли и обязанности	4
7. Руководство и координация в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям	7
7.1 Координация мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям в ситуациях с беженцами.....	7
7.2 Координация готовности к чрезвычайным ситуациям во всех других ситуациях с вынужденным перемещением населения	7
7.2.1 Координация мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям в ситуациях с ВПЛ.....	8
7.2.2 Координация действий в чрезвычайных ситуациях в смешанных ситуациях/ситуациях со смешанным перемещением.....	9
8. Обеспечение оперативной готовности к чрезвычайным ситуациям	10
8.1. Анализ и мониторинг рисков чрезвычайных ситуаций.....	12
8.1.1 Анализ риска чрезвычайных ситуаций: четырехэтапный процесс и результаты	13
Шаг 1. Идентификация рисков	14
Шаг 2. Ранжирование рисков	16
Шаг 3. Занесение риска в Реестр операционных рисков	18
Шаг 4. Мониторинг рисков и раннее предупреждение	18
8.2 Планирование на случай чрезвычайных ситуаций.....	20
8.2.1 Осуществление мероприятий по обеспечению готовности.....	22
8.2.2 Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на уровне страны	22
8.2.3 Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на региональном уровне	23
9. Объявление чрезвычайной ситуации уровня 1: проактивное обеспечение готовности и первоначальное реагирование	25
9.1 Запрос об объявлении чрезвычайной ситуации	25
10. Портал обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них.....	27
11. Приложение.....	27
12. СОКРАЩЕНИЯ.....	27

1. Введение

Важность обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям широко признается в рамках гуманитарной системы. Инвестируя в меры по обеспечению готовности к неминуемому или ожидаемому гуманитарному кризису, гуманитарные организации помогают смягчить страдания и обеспечить своевременное реагирование в целях удовлетворения неотложных, часто жизненно необходимых, и безотлагательных потребностей наиболее эффективным и действенным образом¹.

2. Цель

Настоящее руководство обеспечивает практическую основу для поддержки эффективного введения в действие и осуществления [Политики УВКБ ООН по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них](#) (далее — «Политика в области чрезвычайных ситуаций»). Хотя Политика в области чрезвычайных ситуаций обеспечивает всеобъемлющую основу, руководство является инструментом, который поможет сотрудникам УВКБ ООН и аффилированным лицам (далее именуемым «персонал») выполнять свои обязанности, касающиеся мер по обеспечению готовности, в соответствии с Политикой в области чрезвычайных ситуаций.

Руководство содержит описание того, как УВКБ ООН учитывает обеспечение готовности в своих стратегиях в области реагирования на чрезвычайные ситуации и оставлении программ с учетом рисков. В нем подтверждаются существующие стандарты и освещаются практические меры, которые может принять персонал, чтобы обеспечить оперативное реагирование и эффективность действий УВКБ ООН в чрезвычайных ситуациях. Настоящее руководство заменяет Пакет мер по обеспечению готовности УВКБ ООН к чрезвычайным ситуациям с беженцами (PPRE) и Пакет мер по обеспечению готовности УВКБ ООН к чрезвычайным ситуациям с ВПЛ (PPIE).

3. Охват

Данное руководство было разработано в первую очередь для персонала УВКБ ООН, которые занимаются руководством, управлением, осуществлением, надзором и/или поддержкой любого аспекта обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, для использования в страновых операциях, региональных бюро и подразделениях штаб-квартиры (далее — «штаб-квартира»). В нем содержатся практические рекомендации относительно того, как УВКБ ООН следует систематически проводить анализ рисков для чрезвычайных ситуаций, регулярно отслеживать эволюцию рисков, которые могут привести к возникновению чрезвычайной ситуации, и разрабатывать собственные планы действий на случай чрезвычайных ситуаций на основе конкретных сценариев. Оно также предназначено для использования в сотрудничестве со всеми соответствующими субъектами, включая правительства, ООН, неправительственные организации (НПО) и других партнеров, участвующих в подготовке к реагированию на потенциальное перемещение населения.

¹ См. УКГВ, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ВПП [Окупаемость инвестиций в обеспечение готовности к чрезвычайным ситуациям: этап 2 межучрежденческого проекта Организации Объединенных Наций по разработке набора инструментов для гуманитарного сообщества](#).

Данное руководство сосредоточено на подготовке ко всем ожидаемым чрезвычайным гуманитарным ситуациям, в которых может участвовать УВКБ ООН, независимо от того, вызваны ли они вооруженным конфликтом, насилием и нарушениями прав человека и/или стихийными бедствиями, изменением климата и другими событиями и условиями окружающей среды.

Основные области, охватываемые настоящим руководством, включают:

- руководство и координация в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям;
- анализ и мониторинг рисков чрезвычайных ситуаций — обязательны для всех операций;
- планирование на случай непредвиденных обстоятельств и осуществление мер по обеспечению готовности — только для операций, которые сталкиваются с высоким риском возникновения новой или обострения текущей чрезвычайной ситуации;
- объявление чрезвычайной ситуации уровня 1.

4. Обоснование

[Политика в области чрезвычайных ситуаций](#) устанавливает рамки для участия УВКБ ООН в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям и реагировании на них на основе его мандата и межучрежденческих обязательств, в том числе обязательств в качестве члена Межучрежденческого постоянного комитета (МПК).

Политика в области чрезвычайных ситуаций подтверждает, что готовность и раннее участие имеют основополагающее значение для того, чтобы УВКБ ООН оставалось предсказуемым лидером и надежным партнером в гуманитарных кризисах. УВКБ ООН должно способствовать обеспечению защиты, гуманитарной помощи и долгосрочных решений для подмандатных лиц, пострадавших от гуманитарных кризисов, возникающих в результате вооруженных конфликтов, насилия и нарушений прав человека, опасных изменений климата и других событий и условий, связанных с окружающей средой.

КЛЮЧЕВАЯ ИДЕЯ

Поиск решений в интересах беженцев, внутренне перемещенных лиц и других подмандатных лиц должен быть включен с самого начала во все мероприятия по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них.

Представители УВКБ ООН несут ответственность за его применение и руководство усилиями УВКБ по обеспечению готовности на страновом уровне. Региональное бюро в сотрудничестве с Отделом по чрезвычайным ситуациям, безопасности и снабжению (ОЧСБС) осуществляет надзор и поддержку уровня готовности операций в странах и обеспечивает координацию между соответствующими операциями в странах и другими региональными бюро в ситуациях, затрагивающих несколько стран или регионов.

Настоящее руководство отражает [Стратегические направления УВКБ ООН на 2022-2026 годы](#), в которых в качестве ключевой организационной цели утверждается, что УВКБ ООН намерено работать над предупреждением чрезвычайных ситуаций, подготовкой к ним и реагированием на них, а после их наступления будет быстро реагировать и придерживаться курса, чтобы люди были в безопасности от вреда, их основополагающие права соблюдены и смогли удовлетворить собственные потребности.

Оно поддерживает выполнение обязательств УВКБ ООН в рамках его Политики в области чрезвычайных ситуаций и согласовано с [Политикой участия УВКБ ООН в ситуациях, связанных с внутренним перемещением населения](#) (далее — «Политика в отношении ВПЛ»), и [Стратегическими рамками УВКБ ООН по борьбе с изменением климата](#). Движущие силы и последствия перемещения населения взаимосвязаны и сложны, особенно в контексте изменения климата. Стратегические рамки действий УВКБ ООН по борьбе с изменением климата обязывают организацию повышать свою готовность, чтобы оставаться надежным и решительным партнером в ситуациях реагирования на стихийные бедствия² наряду с национальными, местными и другими гуманитарными организациями.

Руководство согласуется с [Политикой управления организационными рисками в УВКБ ООН](#) (далее — «Политика ОУР»), которая требует от всех операций проведения анализа рисков чрезвычайных ситуаций на предмет потенциальных, новых и/или обострившихся чрезвычайных ситуаций.

Оно также согласуется с установленными принципами и рамками обеспечения готовности и основывается на соответствующем содержании [Практического руководства для сотрудников УВКБ ООН по защите ВПЛ в контексте стихийных бедствий и неблагоприятных последствий изменения климата](#) и [Пакета руководящих указаний в области участия УВКБ ООН в ситуациях, связанных с внутренним перемещением населения](#).

Кроме того, руководство согласуется с межучрежденческими подходами к обеспечению готовности, в частности с подходом [МПК по обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации](#) (далее — «ERP МПК»), который предоставляет учреждениям консультации по теме выполнения кластерных обязанностей, определенных МПК, в рамках многопартнерского реагирования, возглавляемого координатором-резидентом ООН (КР)/Координатором по гуманитарным вопросам (НС).

В руководстве, основанном на подходе ERP МПК, освещаются ключевые аспекты работы УВКБ ООН в рамках межучрежденческих усилий по обеспечению готовности в контексте чрезвычайных ситуаций, связанных с внутренним перемещением населения.

Наконец, документ также руководствуется [Глобальным договором о беженцах \(GCR\)](#), [Руководящими принципами по вопросам внутреннего перемещения](#) и [Рамочной программой сотрудничества Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития \(РПООНСУР\)](#), которая остается важным инструментом планирования и осуществления [Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года](#).

5. Определения

Готовность к чрезвычайным ситуациям означает действия и меры, предпринятые до начала чрезвычайной ситуации, которые повышают эффективность, действенность, своевременность и подотчетность реагирования на чрезвычайные ситуации в целях спасения жизней и обеспечения защиты.

[Политика в отношении чрезвычайных ситуаций](#) определяет «чрезвычайную ситуацию» как любую гуманитарную ситуацию, которая либо (i) вызвала или угрожает вызвать новое принудительное перемещение населения, гибель людей и/или нанести другой серьезный ущерб; или (ii) без принятия немедленных и надлежащих мер существенно затрагивает права или благополучие беженцев, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), лиц без гражданства, возвращенцев и других подмандатных лиц; и (iii) которая требует исключительных мер, поскольку нынешний потенциал правительства и УВКБ ООН на страновом и/или региональном уровнях недостаточен для предсказуемого, своевременного и эффективного реагирования. Главным приоритетом в любой гуманитарной деятельности является спасение жизней и сведение к минимуму серьезного ущерба путем удовлетворения самых неотложных гуманитарных потребностей.

6. Ключевые роли и обязанности

Ниже изложены роли и обязанности страновых операций, региональных бюро и отделов/структур штаб-квартиры по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям в соответствии с Политикой в области чрезвычайных ситуаций:

² «Бедствие» определяется как серьезное разрушительное воздействие различных опасностей, включая неблагоприятные последствия изменения климата, действующих по отдельности или в сочетании, на подверженные воздействию и уязвимые группы населения и их активы. См.: Доклад межправительственной рабочей группы экспертов открытого состава по вопросам показателей и терминологии, касающимся снижения опасности бедствий ([A/71/644](#) и [A/71/644/Corr.1](#)).

1. Представитель страны несет ответственность за:

- a. обеспечение стратегической и оперативной последовательности по всей стране, в том числе путем активного участия в межучрежденческих форумах, таких как СГООН/НСТ;
- b. проведение анализа рисков для выявления рисков возникновения чрезвычайных ситуаций и управления ими на постоянной основе, а также доведение информации о рисках высокого уровня до сведения регионального бюро и ОЧСБС по мере необходимости;
- c. разработку плана действий на случай чрезвычайных ситуаций с участием многих заинтересованных сторон для подмандатных УВКБ ООН групп населения на случай высокого риска новой или обострившейся чрезвычайной ситуации и, при необходимости, плана перехода на период после чрезвычайной ситуации;
- d. обеспечение своевременной готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, включая обеспечение защиты и гуманитарной помощи беженцам, ВПЛ, лицам без гражданства, возвращенцам и другим подмандатным лицам, на основе оцененных потребностей;
- e. координацию общего процесса реагирования на проблемы беженцев, включая планы действий и призывы к мобилизации необходимых средств с участием многих заинтересованных сторон;
- f. обеспечение регулярного мониторинга на протяжении всей чрезвычайной ситуации, который вместе с политическим, ситуационным анализом и анализом данных обеспечивает основу для разработки программ с внесением коррективов и стимулирует дальнейшие процессы планирования и осуществления;
- g. мобилизацию ресурсов и партнерских отношений для обеспечения эффективного реагирования на гуманитарные потребности и, при необходимости, доведение до сведения регионального бюро потребности в дополнительных ресурсах;

КЛЮЧЕВЫЕ ИДЕИ

- УВКБ ООН признает, что последовательное принятие эффективных и своевременных мер реагирования на чрезвычайные ситуации является общим организационным приоритетом на страновом, региональном уровнях и уровне штаб-квартиры.
- Страновые операции призваны руководить и координировать деятельность гуманитарных и иных партнеров в соответствии с предусмотренной мандатом ролью УВКБ ООН в ситуациях с беженцами и его межучрежденческими обязательствами в качестве члена Межучрежденческого постоянного комитета (МПК).
- Страновые операции наделены полномочиями и должны проявлять инициативу при подготовке к чрезвычайным ситуациям и реагировании на них, основываясь на тщательном анализе и мониторинге ситуационных рисков.
- Страновые операции проводят анализ рисков возникновения новых чрезвычайных ситуаций или обострения текущих и определяют каждый риск как высокий, средний или низкий на основе вероятности и воздействия согласованного сценария чрезвычайной ситуации.
- Если риск чрезвычайной ситуации определен как высокий, страновая операция должна разработать основанный на сценарии план действий на случай чрезвычайных ситуаций.

- h. обеспечение необходимого потенциала для сбора оперативных данных и эффективного обмена информацией и продуктами с третьими сторонами, тем самым превращая УВКБ ООН в надежный источник информации о подмандатных лицах и для таких лиц.

Хорошей практикой для представителя в страновом или многострановом отделении является назначение координатора (координаторов) по чрезвычайным ситуациям для оказания поддержки в осуществлении Политики в области чрезвычайных ситуаций и руководства по обеспечению готовности и доведения согласованных обязанностей до сведения соответствующих региональных бюро и структур штаб-квартиры.

Координаторы по чрезвычайным ситуациям обычно выполняют функции, указанные в **Приложении 1. «Таблица предлагаемых ролей и обязанностей координаторов по чрезвычайным ситуациям на региональном и страновом уровне».**

2. Директор регионального бюро отвечает за:

- a. осуществление надзора за анализом рисков чрезвычайных ситуаций, мониторингом и уровнем готовности страновых операций, а также за обеспечение в сотрудничестве с ОЧСБС и другими структурами штаб-квартиры многофункциональной поддержки для обеспечения готовности страновых операций;
- b. согласование анализа рисков чрезвычайных ситуаций в регионе и участие в региональных инициативах по обеспечению готовности, организованных совместно с ОЧСБС;
- c. создание и поддержку механизмов координации действий в чрезвычайных ситуациях на региональном уровне/в штаб-квартире, включая активизацию и совместное председательство групп по чрезвычайным ситуациям. Обеспечение своевременной и хорошо скоординированной поддержки страновых операций и взаимодействия между ними и с другими региональными бюро и структурами штаб-квартиры;
- d. поддержку в сотрудничестве со структурами штаб-квартиры страновых операций в целях осуществления и мониторинга соответствующих стратегий, программ и проектов путем предоставления рекомендаций, наращивания потенциала, технической экспертизы, стратегических консультаций и любой другой необходимой формы поддержки, включая направление технических экспертов (например, по вопросам PSEA, гендерно мотивированного насилия, жилья, создания поселений, защиты детей и образования) в странах проведения операций;
- e. поддержание четкой и своевременной связи и обмен ключевой информацией со страновыми операциями, ОЧСБС и другими соответствующими структурами штаб-квартиры на всех этапах чрезвычайной ситуации;

- f. выделение ресурсов для страновых операций³, а также за содействие и поддержку своевременной мобилизации дополнительных финансовых, материальных и людских ресурсов для удовлетворения установленных потребностей в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям и реагировании на них, в том числе на этапе после чрезвычайной ситуации.

других структур можно найти в таблице [«Роли, подотчетность и полномочия»](#) (РГП).

ОЧСБС несет ответственность за:

- гарантирование общей согласованности действий УВКБ ООН по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них;
- обеспечение проактивной и своевременной оперативной поддержки, руководства и надзора за страновыми операциями, региональными бюро и структурами штаб-квартиры в отношении процессов обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, управления цепочками поставок и безопасности персонала УВКБ ООН и подмандатных лиц;
- координацию со всеми структурами штаб-квартиры для обеспечения эффективной поддержки региональных бюро и страновых операций;
- проведение сканирования глобального обзорного брифинга на предмет новых и обострившихся чрезвычайных ситуаций, поддержку анализа рисков по регионам, в том числе тенденций в области безопасности, и предоставление прямых консультаций по вопросам безопасности;
- а также поддержку на глобальном уровне регулярного взаимодействия со своими коллегами из штаб-квартиры ООН, в первую очередь с Группой директоров по чрезвычайным ситуациям МПК (EDG), Межучрежденческой группой по обеспечению готовности на раннем этапе и Межучрежденческой сетью по вопросам обеспечения безопасности, особенно с Департаментом безопасности (ДБ ООН).

Хорошей практикой для директора регионального бюро является назначение координатора (координаторов) в области чрезвычайных ситуаций для поддержки практического осуществления Политики в области чрезвычайных ситуаций и Руководства по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям. Координаторы по чрезвычайным ситуациям обычно выполняют функции, указанные в **Приложении 1. «Таблица предлагаемых ролей и обязанностей координаторов по чрезвычайным ситуациям на региональном и страновом уровне».**

Подразделения штаб-квартиры обеспечивают институциональную согласованность на глобальном уровне, а также функциональное руководство и оперативную поддержку бюро. Директора отделов штаб-квартиры несут ответственность за обеспечение того, чтобы УВКБ ООН было готово и способно быстро и эффективно реагировать в сотрудничестве с другими субъектами на любую чрезвычайную ситуацию.

В свете центральной роли ОЧСБС в данном руководстве подчеркивается лидерство этой структуры. Дополнительную информацию о ролях, обязанностях и подотчетности

³ Директор регионального бюро обладает полномочиями выделять ресурсы на случай чрезвычайных ситуаций в соответствующем регионе в соответствии с [Рамками распределения ресурсов](#).



7. Руководство и координация в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям

Собственная готовность УВКБ ООН тесно увязана с механизмами межучрежденческой координации. Политика в области чрезвычайных ситуаций требует, чтобы страновые операции возглавляли деятельность и координировали ее с гуманитарными учреждениями в соответствии с предусмотренной мандатом УВКБ ООН ролью в ситуациях с беженцами, а также участвовали в качестве кластерного ведущего учреждения (в случае активации) и/или оперативного учреждения в межучрежденческих мерах реагирования на ситуации с внутренним перемещением населения. В соответствии с Политикой, страновые операции должны обеспечивать участие и вклад широкого круга заинтересованных сторон при ведущей роли правительств, когда это возможно, для того, чтобы заранее определять всеобъемлющие ответные меры, основанные на национальных системах и потенциале, в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках Глобального договора о беженцах⁴ и кластерной системы МПК.

КЛЮЧЕВАЯ ИДЕЯ

УВКБ ООН признает основополагающую роль и основную ответственность правительств в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям и реагировании на них, а также поддерживает и содействует этой роли и ответственности.

7.1 Координация мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям в ситуациях с беженцами

В ситуациях с беженцами страновые операции возглавляют межучрежденческое планирование на случай чрезвычайных ситуаций, по возможности совместно с правительствами (включая местные органы власти и соответствующие департаменты) и в тесном партнерстве с другими учреждениями ООН, институтами развития, местными, национальными и международными НПО, беженцами, уже находящимися в стране, и прочими соответствующими заинтересованными сторонами, включая частный сектор (где это уместно), обеспечивая при этом проактивное предвидение, готовность и координацию ответных мер с использованием [Модели координации в ситуации с беженцами](#) (RCM) и [Обновленного руководства по координации в ситуации с беженцами](#)⁵.

Привлечение доноров на всех этапах обеспечения готовности гарантирует надлежащее понимание, поддержку и финансирование готовности и действий на раннем этапе (там, где это необходимо). Крайне важно проводить консультации с потенциальными принимающими сообществами и сотрудничать с сетями местных НПО и субъектов частного сектора, поскольку они обладают бесценными внутренними

знаниями о культурной, социально-экономической динамике и динамике власти в местных сообществах, а их хорошо развитые сети поддержки делают их важными оперативными союзниками при реагировании на чрезвычайные ситуации с беженцами. Применение инклюзивного подхода на этапе обеспечения готовности будет способствовать сопричастности и сотрудничеству во время чрезвычайной ситуации.

Модель координации в ситуациях с беженцами

RCM устанавливает рамки для руководства и координации операций в ситуациях с беженцами, основанные на общем долге УВКБ ООН по отношению к беженцам, комплексном гуманитарном видении и основных обязанностях УВКБ ООН. Ключевые компоненты RCM включают руководство со стороны представителя, многосекторальный подход, основанный на целях защиты, поставленных Группой по защите беженцев, и помощь, оказываемую посредством межучрежденческой секторальной координации. Когда потенциальный приток беженцев имеет региональное значение и в условиях назначения Регионального координатора по делам беженцев (RRC), RRC также берет на себя ответственность за надлежащую готовность.

7.2 Координация готовности к чрезвычайным ситуациям во всех других ситуациях с вынужденным перемещением населения

На ранних стадиях готовности ко всем другим ситуациям с вынужденным перемещением населения, включая внутреннее перемещение в результате конфликтов и стихийных бедствий, а также смешанные ситуации⁶, страновые операции должны:

- обсудить и подтвердить руководство соответствующими рабочими группами, секторами, кластерами (в случае их активации) в рамках СГООН/НСТ в соответствии с глобальными согласованными договоренностями;
- активно участвовать в межучрежденческих процессах под руководством РС/НС и возглавлять соответствующие сектора/кластеры, в том числе с помощью подхода к обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации⁷ и других соответствующих механизмов;
- обеспечить ведущую координирующую роль УВКБ ООН и подотчетность в ситуациях с беженцами; и
- вносить вклад в разработку основанных на фактических данных инструментов мобилизации ресурсов для упреждающих и заблаговременных действий.

⁴ Пункты 52-53

⁵ В том числе путем разработки Плана реагирования на ситуации с беженцами (RRP), где это уместно.

⁶ См.: [Совместная записка УВКБ ООН-УКГВ о смешанных ситуациях — координация на практике, 24 апреля 2014 года.](#)

⁷ [Руководство МПК по обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, июль 2015 г.](#)

7.2.1 Координация мер по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям в ситуациях с ВПЛ

Как политика УВКБ ООН в области чрезвычайных ситуаций, так и политика в отношении ВПЛ включают обеспечение готовности в качестве ключевого этапа действий УВКБ ООН.

В соответствии с Политикой УВКБ ООН в отношении ВПЛ и прилагаемым к ней пакетом руководящих указаний УВКБ ООН следует применять свой опыт в области защиты и активно участвовать в межучрежденческих мерах по обеспечению готовности в странах, подверженных конфликтам, насилию или вынужденному перемещению в результате стихийных бедствий, включая перемещение, связанное с ухудшением состояния окружающей среды и изменением климата⁸.

УВКБ следует вносить вклад в процессы межучрежденческого планирования на случай чрезвычайных ситуаций и выполнять свои обязанности по руководству кластерами в соответствии с подходом МПК к обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации (ERP).

В рамках подхода ERP МПК решение о подготовке плана действий на случай чрезвычайных ситуациях обычно согласовывается в рамках СГООН/НСТ. Это мероприятие, основанное на широком участии секторов/кластеров (если кластеры были активированы), а также ключевых оперативных учреждений, которым назначены обязанности и сроки разработки различных разделов плана.

В тех случаях, когда страновая операция выявила высокий риск новой или обострившейся чрезвычайной ситуации, УВКБ ООН должно подготовить основанный на сценарии **собственный план действий на случай чрезвычайной ситуации** в целях осуществления трехмесячной стратегии реагирования в дополнение к участию в процессе разработки такого же плана на межучрежденческом уровне.

В отсутствие общесистемных межведомственных усилий по обеспечению готовности УВКБ ООН может инициировать свои собственные меры по обеспечению готовности.

⁸ См. [Политику участия УВКБ ООН в ситуациях с внутренним перемещением населения UNHCR/HCP/2019/1](#).

Приверженность принятым межучрежденческим механизмам



* (заместитель Генерального секретаря при Генеральном секретаре)

7.2.2 Координация действий в чрезвычайных ситуациях в смешанных ситуациях/ситуациях со смешанным перемещением

Смешанные ситуации (ВПЛ и беженцы) — это ситуации с беженцами и ВПЛ, которые происходят бок о бок или в непосредственной близости. Применяется [Совместная записка УВКБ ООН-УКГВ за 2014 год](#), в которой излагаются роль и обязанности представителя УВКБ ООН и координатора-резидента/координатора по гуманитарным вопросам. Соглашение УКГВ/УВКБ ООН о смешанной ситуации нацелено на практическое применение: там, где ВПЛ/пострадавшее население и беженцы проживают в одних и тех же местах, можно проводить совместные совещания по общим вопросам защиты и секторальным темам. Верховный комиссар и/или Координатор по оказанию чрезвычайной помощи могут принимать решения об использовании кластеров и/или секторов на основе рекомендаций на местах и с учетом потенциала, оптимальной эффективности и результативности⁹.

Смешанные перемещения беженцев и мигрантов: [рамки взаимодействия УВКБ ООН и МОМ от июня 2022 года](#) и [Совместное письмо МОМ и УВКБ ООН от 2019 года](#) подтверждают различные роли и координационные обязанности МОМ и УВКБ ООН для обеспечения эффективного оперативного реагирования в случаях смешанного перемещения с участием беженцев и мигрантов.

Хотя беженцы и мигранты иногда перемещаются по одним и тем же маршрутам, не все перемещения носят смешанный характер. Там, где перемещающееся население преимущественно состоит из беженцев, оперативные меры реагирования должны быть такими, чтобы позволить УВКБ ООН выполнять возложенные на него основные обязанности. В тех случаях, когда перемещающееся население преимущественно состоит из мигрантов, оперативное реагирование будет осуществляться под руководством МОМ. В тех случаях, когда перемещения действительно носят смешанный характер, УВКБ ООН и МОМ будут стремиться к эффективному совместному руководству ответными мерами и созданию адекватных механизмов координации с участием других соответствующих заинтересованных сторон на страновом или региональном уровнях или на уровне маршрута перемещения. Такие ситуации могут возникать в результате острой чрезвычайной ситуации, требующей немедленной координации, или в контексте существующих или медленно развивающихся событий с нарастающим со временем перемещением населения. УВКБ ООН и МОМ также договорились продолжать совместную работу по защите внутренне перемещенных лиц и оказанию им помощи. Обе организации играют важнейшую роль в этой деятельности совместно с государствами-членами и гуманитарными партнерами. Это обязательство в равной степени распространяется на область изменения климата и перемещения населения в результате стихийных бедствий.

⁹ [Более подробный обзор межучрежденческих механизмов можно найти в Руководстве УВКБ ООН в области политики в отношении ВПЛ, посвященном механизмам межучрежденческой координации, стр. 11.](#)



Мадалла Джайнта (УВКБ ООН) и Джи-колмнбайе Мбайнае (НПО Hias) проводят предварительную регистрацию просителей убежища из Дарфура. За последние два дня в этот район прибыло более тысячи человек, спасаясь от нападений ополченцев, которые действуют безнаказанно, пока Судан погружается в хаос.
© УВКБ ООН/Colin Delfosse

8. Обеспечение оперативной готовности к чрезвычайным ситуациям

1. Анализ и мониторинг рисков чрезвычайных ситуаций — обязательны для всех операций

Систематический анализ рисков чрезвычайных ситуаций позволяет в рамках операции принять решение о том, какие действия по обеспечению готовности требуются в каждом контексте. Все страновые операции должны проводить анализ рисков возникновения новых или обострения текущих чрезвычайных ситуаций не реже одного раза в год в рамках ежегодного обзора рисков. Они определяют риск высокого, среднего или низкого уровня для каждого согласованного сценария чрезвычайной ситуации на основе его вероятности и потенциального воздействия. Учитывая порой непредсказуемый характер чрезвычайных событий и насущную необходимость обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, операции **должны постоянно отслеживать риски** и проводить постоянный обзор любых потенциальных, новых или возрастающих рисков в чрезвычайных ситуациях, а также обеспечивать учет рисков и их актуализацию в соответствии с Реестром операционных рисков Общеорганизационного управления рисками (ОУР).

2. Планирование на случай чрезвычайных ситуаций и осуществление мер по обеспечению готовности — только для операций, которые сталкиваются с высоким риском возникновения новой или обострения текущей чрезвычайной ситуации

Разработка плана действий на случай чрезвычайных ситуаций является **обязательной**, если уровень риска определен как **высокий**. Действия по обеспечению готовности, перечисленные в плане действий на случай чрезвычайных ситуаций, представляют собой набор мероприятий, которые должна осуществить каждая страновая группа для повышения общей готовности. Хотя разработка плана действий на случай чрезвычайных ситуаций не является обязательной, она настоятельно рекомендуется, когда уровень риска определяется как средний.

Эти мероприятия применимы во всех ситуациях (с беженцами, вынужденными переселенцами, в смешанных ситуациях и перемещениях).

Основные элементы обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям

1. АНАЛИЗ И МОНИТОРИНГ РИСКОВ

- Все операции должны проводить анализ рисков чрезвычайных ситуаций на предмет потенциальных, новых и/или обострившихся чрезвычайных ситуаций не реже одного раза в год или чаще для нестабильных и подверженных быстрым изменениям ситуаций, и регистрировать риски в Реестре операционных рисков ОУР в разделе 1.2 «Чрезвычайные ситуации».

- Следует регулярно проводить мониторинг рисков и обновлять Реестр операционных рисков ОУР.

Если риск высок...

2. НЕПРЕРЫВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГОТОВНОСТИ

- Определите сценарии, показатели планирования, триггеры активации и стратегии и оцените необходимые бюджеты на первые три месяца реагирования.
- Определите и осуществите действия по обеспечению готовности для приведения в действие ожидаемых ответных мер, предусмотренных планом действий на случай чрезвычайных ситуаций.

3. ПЛАН РЕАГИРОВАНИЯ

Чрезвычайная ситуация

Чрезвычайные ситуации, вызванные климатическими и другими стихийными бедствиями

Готовность к чрезвычайной ситуации, основанная на знаниях о связанных с климатом и окружающей средой рисках, имеет решающее значение для скоординированных, предсказуемых, своевременных и ориентированных на защиту ответных мер. Уровень участия УВКБ ООН в кризисах, вызванных стихийными бедствиями, определяется его присутствием на местах, дополнительным оперативным потенциалом и/или опытом по сравнению с другими гуманитарными организациями.

Оперативная стратегия противодействия изменению климата и экологической устойчивости на 2022-2025 годы направлена на более детальный учет вопросов, связанных с окружающей средой, в оперативных мерах реагирования УВКБ ООН, от мер реагирования до защиты и решений проблемы. В стратегии признается необходимость принятия срочных мер в трех основных областях, а именно: 1) **подготовиться и реагировать**; 2) **реагировать и выполнять**; 3) **снабжать и доставлять**.

В области подготовки и реагирования УВКБ ООН, как ожидается, уделит внимание следующим вопросам:

1. Учету связанных с изменением климата и других опасностей, которые могут привести к увеличению гуманитарных потребностей и перемещению населения, в анализе рисков, раннем предупреждении и готовности УВКБ ООН к чрезвычайным ситуациям.
- б. Укреплению сотрудничества и обмену знаниями по вопросам готовности, раннего предупреждения и заблаговременных действий посредством участия в координационных механизмах и специализированных сетях и инициативах, в том числе на местном, региональном и глобальном уровнях.

3. В сотрудничестве с правительствами и другими партнерами УВКБ ООН будет руководить межучрежденческим анализом рисков и многосекторальной подготовкой и реагированием на чрезвычайные ситуации, вызванные климатическими и другими стихийными бедствиями, затрагивающими беженцев. В ситуациях, не связанных с беженцами, включая ситуации со стихийными бедствиями, как в качестве руководителя кластера (кластеров), так и в качестве оперативного учреждения УВКБ ООН как член Страновой группы ООН (СГООН) / Гуманитарной страновой группы (НСТ) позаботится о том, чтобы конкретные проблемы, связанные с защитой и перемещением, решались как можно раньше, насколько это возможно на этапе обеспечения готовности и при оказании гуманитарной помощи¹⁰.
4. Интеграцию соображений защиты и перемещения населения в национальную политику уменьшения риска возникновения стихийных бедствий и управления рисками, стратегии и планы адаптации для раннего предупреждения, обеспечения готовности, реагирования и восстановления.
5. Работая совместно со своими резервными партнерами, УВКБ ООН задействует специализированный технический потенциал, такой как планирование поселений, обеспечение убежищем, энергетика, окружающая среда, гидрогеология и управление рисками стихийных бедствий, для страновых операций в поддержку экологически безопасной и устойчивой готовности к чрезвычайным ситуациям, реагирования на них и решений, а также для содействия национальным и региональным планам СРБ.
6. Организация также включит мероприятия по защите, основанные на климатических рисках и воздействиях, в программу подготовки к чрезвычайным ситуациям.

¹⁰ [Практическое руководство для сотрудников УВКБ ООН по защите ВПЛ в контексте стихийных бедствий и неблагоприятных последствий изменения климата.](#)



УКГВ содействовало пилотным проектам в области упреждающих действий

Упреждающие действия определяются как действия в преддверии прогнозируемых опасных событий с целью предотвращения или уменьшения острых гуманитарных последствий до того, как эти последствия достигнут максимального масштаба. Опасности, которых можно избежать с помощью упреждающих действий, включают, в частности, засуху, наводнения и циклоны. Пилотные проекты в области упреждающих действий, осуществляемые при содействии УКГВ, состоят из 3 ключевых компонентов: 1. Триггер/параметры для действий 2. Заранее согласованные мероприятия 3. Предварительно выделенное финансирование. УВКБ ООН участвует в нескольких пилотных проектах, преимущественно в Африке.

Дополнительную информацию о пилотных проектах в области упреждающих действий при содействии УКГВ, включая рамочные структуры и руководство, представлена в

Инструментарии УКГВ в области упреждающих действий.

© УВКБ ООН/Kenyi Emmanuel

Малави. Тропический циклон Фредди Лукаджо

8.1. Анализ и мониторинг рисков чрезвычайных ситуаций

Риск чрезвычайной ситуации определяется как риск, возникающий в результате внешних событий, которые могут побудить УВКБ ООН объявить чрезвычайную ситуацию. К нему относятся сценарии, вызванные такими событиями, как вооруженный конфликт, межобщинное насилие, насилие на выборах, гражданские беспорядки, эпидемии, пандемии и/или природные и экологические опасности — как по отдельности, так и в сочетании. Ожидается, что эти сценарии приведут к новому или усиленному перемещению населения и/или значительному увеличению гуманитарных потребностей, превышающих текущие возможности по обеспечению готовности и реагированию. (См. [Категории риска УВКБ ООН 1.2 «Чрезвычайная ситуация»](#))

Анализ рисков чрезвычайных ситуаций на страновом уровне представляет собой процесс с участием многих заинтересованных сторон и может проводиться на различных форумах, в зависимости от механизмов и структур координации в стране. В зависимости от контекста и ситуаций процессы анализа рисков, специфичные для УВКБ ООН, и аналогичные межучрежденческие процессы могут взаимно усиливать друг друга. Подчеркивая взаимодополняющие аспекты этих процессов, ниже следующие элементы настоящего руководства непосредственно посвящены анализу рисков, проводимому УВКБ ООН.

В приложении 2 представлен обзор внешних процессов и форумов, связанных с анализом рисков, а также вклад УВКБ ООН в межучрежденческий анализ рисков и мониторинг.

РОЛЬ УВКБ ООН В АНАЛИЗЕ РИСКОВ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИ РАЗЛИЧНЫХ СЦЕНАРИЯХ ПЕРЕМЕЩЕНИЯ

Анализ рисков чрезвычайных ситуаций в ситуациях с беженцами	Анализ рисков чрезвычайных ситуаций в ситуациях с ВПЛ ¹¹	Анализ рисков чрезвычайных ситуаций в смешанных ситуациях/перемещениях
<p>В соответствии с RCM и Глобальным договором о беженцах¹² страновые операции УВКБ ООН возглавляют анализ рисков возникновения новой или обострившейся чрезвычайной ситуации с беженцами (т. е. нового притока беженцев, значительного увеличения гуманитарных потребностей в результате дальнейшего воздействия на беженцев стихийных бедствий или других факторов).</p> <p>Внутренний анализ рисков УВКБ ООН положит начало обсуждению рисков с заинтересованными сторонами, такими как правительство (включая соответствующие отраслевые министерства и местные органы власти), беженцы, уже находящиеся в стране, принимающие общины, учреждения ООН, участники процесса развития, местные, национальные и международные НПО, частный сектор и прочие соответствующие заинтересованные стороны. Риск будет занесен в Реестр операционных рисков ОУР.</p> <p>Представители будут информировать резидента/координатора по гуманитарным вопросам и Гуманитарную страновую группу (НСТ) о любых выявленных новых высоких рисках чрезвычайных ситуаций. В случае, если беженцы пострадают от стихийных бедствий, операции УВКБ ООН будут выступать за обеспечение готовности на национальном уровне и платформы для ликвидации последствий стихийных бедствий, чтобы учитывать риски чрезвычайной ситуации, затрагивающие беженцев, и риски, связанные с новым притоком беженцев.</p> <p>Операциям УВКБ следует активно делиться своим анализом рисков с региональными бюро и операциями в соседних странах. Региональные бюро должны координировать анализ рисков чрезвычайных ситуаций на региональном уровне.</p> <p>ОЧСБС обеспечит координацию между бюро в ситуациях, затрагивающих страны в разных регионах.</p>	<p>В соответствии с руководством МПК по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них, УВКБ ООН работает совместно с координаторами гуманитарной помощи и в рамках Гуманитарных страновых групп в качестве ведущего учреждения кластера. УВКБ ООН вносит свой вклад в межучрежденческий анализ рисков чрезвычайных ситуаций, используя свой опыт в области защиты, приюта/непродовольственных товаров и координации и организации работы лагерей, присутствия на местах, знаний контекста и сообщества, и обеспечивает, чтобы тщательный анализ рисков, проводимый совместно с партнерами, способствовал повышению собственной операционной готовности.</p> <p>Как только сценарий риска чрезвычайной ситуации будет согласован на межучрежденческом уровне, УВКБ ООН использует его в качестве основы для разработки своего собственного сценария и оценки влияния сценария риска на потенциал реагирования организации. Операции УВКБ ООН должны заносить риски в реестр операционных рисков ОУР.</p> <p>В тех случаях, когда на межучрежденческом уровне не был разработан или принят анализ рисков чрезвычайных ситуаций, УВКБ ООН будет активно проводить (внутренний) анализ рисков чрезвычайных ситуаций и вносить риски в реестр операционных рисков ОУР.</p> <p>Приложение 3 содержит обзор ролей и действий УВКБ ООН в области анализа рисков и планирования на случай чрезвычайных ситуаций в ситуациях с ВПЛ.</p>	<p>В смешанных ситуациях, связанных с беженцами и ВПЛ, операциям УВКБ ООН следует проводить анализ рисков чрезвычайных ситуаций как для ситуаций с беженцами, так и для ВПЛ, как указано в разделах «Анализ рисков чрезвычайных ситуаций в ситуациях с беженцами» и «Анализ рисков чрезвычайных ситуаций в ситуациях с ВПЛ».</p> <p>При смешанных перемещениях, связанных с беженцами и мигрантами, операциям УВКБ ООН следует проводить анализ рисков чрезвычайных ситуаций, как указано в разделе «Анализ рисков чрезвычайных ситуаций в ситуациях с беженцами». Этот внутренний анализ рисков положит начало совместному анализу рисков чрезвычайных ситуаций с МОМ (в соответствии с Рамками взаимодействия УВКБ ООН и МОМ от июня 2022 года) и взаимодействию с правительством, ООН и партнерами из гражданского общества для обеспечения скоординированного анализа и планирования.</p>

¹¹ Это относится к внутренним перемещениям, вызванным конфликтами и стихийными бедствиями.

¹² [Пункты 52 и 53.](#)

Региональное бюро также проведет анализ рисков чрезвычайных ситуаций для любой сложной ситуации, которая одновременно затрагивает несколько стран в регионе или за его пределами, включая страны, где УВКБ ООН не присутствует или его присутствие ограничено. В целях поддержания глобального надзора за рисками чрезвычайных ситуаций ОЧСБС будет оказывать помощь в рассмотрении и оценке рисков чрезвычайных ситуаций, проводить регулярные обмены информацией с региональными бюро о потенциальных ситуациях высокого риска и обмениваться информацией, собранной с помощью внутреннего обзорного брифинга¹³ и от группы МПК по вопросам раннего предупреждения, ранних действий и обеспечения готовности (EWEAR)¹⁴.

КЛЮЧЕВАЯ ИДЕЯ

Для стран с крайне ограниченным присутствием УВКБ ООН или вообще без него упреждающий анализ рисков и любые последующие мероприятия по обеспечению готовности, включая планирование на случай чрезвычайных ситуаций, должны поддерживаться и/или осуществляться Многострановым отделением (МСО) или региональным бюро, если страна не подпадает под действие каких-либо МСО.

¹³ Обзорный брифинг — это систематическое изучение и анализ информации для выявления тенденций и ранних предупреждающих признаков возникающих или обостряющихся чрезвычайных ситуаций. ОЧСБС проводит глобальный обзорный брифинг на основе имеющейся публичной и внутренней информации и в консультации с региональными бюро и отвечает за подготовку регулярных докладов. По запросу ОЧСБС также оказывает поддержку в составлении тематического доклада для конкретной ситуации.

¹⁴ ОЧСБС представляет УВКБ ООН в аналитической группе EWEAR МПК, которая регулярно проводит проверки обзорного брифинга и подготавливает доклады о раннем предупреждении. В докладе освещаются наиболее серьезные новые возникающие или обострившиеся риски в случаях, когда прогнозируется значительное увеличение гуманитарных потребностей в течение следующих шести месяцев и когда могут потребоваться дополнительные межучрежденческие меры по обеспечению готовности. Доклады можно найти на портале [ОЧСБС по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям и реагированию на них](#).

8.1.1 Анализ риска чрезвычайных ситуаций: четырехэтапный процесс и результаты

Анализ рисков чрезвычайных ситуаций — это комплексный процесс выявления, ранжирования и регистрации рисков чрезвычайных ситуаций в реестре операционных рисков с последующим мониторингом рисков чрезвычайных ситуаций, на котором основывается планирование действий на случай чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с Политикой ОУР и Политикой в области чрезвычайных ситуаций **все операции в стране должны проводить анализ рисков возникновения новых и/или обострившихся чрезвычайных ситуаций не реже одного раза в год** в рамках ежегодного обзора рисков.

Анализ должен быть проведен в рамках семинара с привлечением многофункциональной команды. В нем должны участвовать высшее руководство и весь ключевой международный и национальный персонал, задействованный в планировании и принятии решений, и, если операцию осуществляют несколько отделений, в анализе рисков должен участвовать персонал из всех этих стран.

Этапы анализа риска возникновения чрезвычайных ситуаций



Шаг 1. Идентификация рисков

Идентификация рисков чрезвычайных ситуаций — это процесс обнаружения, распознавания и описания рисков чрезвычайных ситуаций. Она включает в себя три этапа: установление контекста, выявление опасностей и разработку сценариев риска чрезвычайных ситуаций.

Данные и информация могут быть доступны либо внутри УВКБ ООН (ситуационный анализ, реестр операционных рисков), либо через межучрежденческие механизмы и других участников (Общий страновой анализ ООН, платформы СРБ, СГООН и НСТ и т. д.).

ЗАЧЕМ?
Для определения сценариев риска чрезвычайных ситуаций.
КТО?
УВКБ ООН совместно с правительством, ключевыми партнерами, подмандатными лицами в стране и принимающими сообществами, в зависимости от обстоятельств. Внутри организации многофункциональная команда проводит идентификацию рисков и их ранжирование.
КОГДА?
Не реже одного раза в год в рамках ежегодного анализа рисков или чаще для ситуаций, которые считаются более нестабильными и подверженными быстрым изменениям.
ГДЕ?
На страновом уровне при скоординированном участии представителей на местах, странового, регионального уровней и штаб-квартиры.
КАК?
Путем привлечения партнеров, которые могут поделиться своим опытом и знаниями. Также с помощью документирования потенциальных сценариев. Организуйте или содействуйте проведению семинара для обмена выводами, проверки сценариев и совместного ранжирования рисков. Используйте ранжирование рисков, чтобы решить, какому сценарию отдать приоритет в целях обеспечения готовности.

I) Установите контекст: идентификация риска чрезвычайных ситуаций начинается с определения условий оперативного контекста в стране.

Определение включает в себя региональный контекст, а также оценку того, существует ли возможность притока беженцев из соседней страны или их оттока в соседнюю страну. Этот процесс идентификации должен включать консультации с операциями в соседних странах.

II) Определите опасности: после установления оперативного контекста страновые операции выявляют опасности. Идентификация опасностей — это процесс выявления, перечисления и составления характеристики опасностей. Под опасностью понимается «процесс, явление или деятельность человека, которые могут привести к гибели людей, травмам или другим последствиям для здоровья, материальному ущербу, социальным и экономическим потрясениям или ухудшению состояния окружающей среды». Опасности могут быть естественными или вызванными деятельностью человека и его выбором, такими как конфликты и политическая нестабильность, или, как это часто бывает, сочетанием факторов. Опасности характеризуются такими факторами, как местоположение, интенсивность или магнитуда, частота и вероятность.

Перечисленные ниже категории опасностей помогают логически структурировать идентификацию рисков; различные категории опасностей не являются взаимоисключающими. Большинство из перечисленных категорий опасности потенциально могут стать причиной принудительного перемещения или значительного увеличения гуманитарных потребностей, когда УВКБ ООН может принять решение о развертывании мер реагирования в чрезвычайных ситуациях.

III) Разработайте сценарии риска чрезвычайных ситуаций: на основе анализа выявленных опасностей страновым операциям следует разработать два или более сценариев риска чрезвычайных ситуаций. Сценарий риска чрезвычайных ситуаций содержит объяснение того, как выявленные опасности могут привести к перемещению населения или увеличению гуманитарных потребностей в течение следующих 12 месяцев, а также триггеры, которые могут привести к их возникновению. Мониторинг этих триггеров, по сути, является компонентом процесса раннего предупреждения.

Идентификация рисков

установите контекст

выявите опасности

разработайте сценарии
риска возникновения
чрезвычайных ситуаций

Категория опасности	Описание опасности
Вооруженный конфликт	<p>Вооруженное противостояние между двумя или более сторонами, прибегающими к применению силы. Выделяют два типа вооруженных конфликтов:</p> <ul style="list-style-type: none"> Международный вооруженный конфликт: ситуации, в которых одно или несколько государств используют вооружение против другого государства. Немеждународный вооруженный конфликт: ситуации, в которых происходят затяжные вооруженные столкновения между государствами и негосударственными вооруженными группами или между негосударственными вооруженными группами. Чтобы боевые действия могли быть признаны немеждународным вооруженным конфликтом, а не как внутренними беспорядками, они должны достичь минимального уровня интенсивности, а негосударственные вооруженные группы, вовлеченные в конфликт, должны обладать минимальным уровнем организации и потенциалом для поддержания скоординированных военных операций.
Внутренние беспорядки и напряженность	<p>Ситуации внутри государства, которые не соответствуют критериям и пороговым значениям вооруженных конфликтов. Они могут включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> Межобщинное насилие: боевые действия между группами с различными этническими или общинными признаками, которые не обладают обычным военным потенциалом и имеют относительно слабую иерархическую организацию. Насилие на выборах: насилие, применяемое политическими деятелями с целью повлиять на процесс и/или исход выборов. Эти действия могут происходить на протяжении всего избирательного цикла и совершаться как государственными, так и негосударственными субъектами. Примерами могут служить насильственные протесты до, во время и/или после выборов, нападения на избирательные участки, запугивание избирателей, насилие в отношении кандидатов и политических партий. Нарушения прав человека: эти нарушения определяются их характером и масштабами. Они связаны с нарушениями права на жизнь, свободу, безопасность, свободу от пыток и актами дискриминации (по признаку пола, гендерной принадлежности, расы, этнической принадлежности, религии, политических убеждений, реальной или предполагаемой принадлежности к социальной или политической группе и т. д.). Гражданские беспорядки: включают протесты/демонстрации, забастовки и массовые беспорядки, особенно когда они приводят к уничтожению активов и собственности, насильственным столкновениям или когда правоохранительные органы реагируют непропорциональным применением силы. Политическая нестабильность: политическая нестабильность часто характеризуется частой сменой правительства (например, в результате государственного переворота, революции, политических убийств и войн) и давней напряженностью между политическими субъектами. Она регулярно ассоциируется со слабым верховенством закона и безнаказанностью, которые заставляют государство нарушать права человека и/или снижают способность государства предотвращать или пресекать нарушения прав человека.
Ухудшение экономической ситуации	<p>Нетипичное и значительное ухудшение экономического положения часто вызывается другими опасностями (такими как вооруженный конфликт и вызванное стихийными бедствиями перемещение населения) и может усугубить другие опасности (такие как гражданские беспорядки и политическая нестабильность), хотя они непосредственно не провоцируют внутреннее перемещение. Они могут включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> Значительный рост цен: значительный и нетипичный (несезонный) рост потребительских цен (особенно гиперинфляция) на товары и услуги первой необходимости. Значительные потери дохода: значительное и нетипичное (несезонное) снижение заработной платы или возможностей получения дохода. Потери могут быть связаны с прожиточным минимумом или прибылью от производства домашних хозяйств.
Стихийные бедствия и экологические опасности	<p>Стихийные бедствия могут привести к бедствиям, которые в свою очередь приведут к новому перемещению населения и/или значительному увеличению гуманитарных потребностей, превышающих возможности реагирования. Они могут включать:</p> <ul style="list-style-type: none"> Гидрометеорологические опасности: наводнения, циклоны, засухи, аномальная жара, лавины. Геофизические опасности: землетрясение, извержение вулкана, цунами, оползни. Биологические опасности: эпидемии, пандемии, нашествия насекомых. Экологические опасности: эти опасности могут быть вызваны ухудшением состояния окружающей среды или физическим или химическим загрязнением воздуха, воды и почвы. Примерами могут служить деградация почв, обезлесение, утрата биоразнообразия, засоление и повышение уровня моря.
Технологические опасности	<p>Эти опасности обусловлены технологическими или производственными условиями, опасными процедурами, сбоями в инфраструктуре или особой деятельностью человека. Примерами могут служить промышленное загрязнение, радиация, токсичные отходы, разрушения плотин, транспортные происшествия, взрывы на заводах, пожары и разливы химических веществ. Технологические опасности также могут возникать непосредственно в результате воздействия опасного природного явления.</p>
Внезапное и значительное ухудшение условий предоставления убежища	<p>Эта опасность применима только в чрезвычайных ситуациях, связанных с перемещением беженцев. Она относится к внезапному и серьезному ухудшению условий предоставления убежища, которое, как ожидается, приведет к значительному перемещению беженцев и лиц, ищущих убежища, и увеличению гуманитарных потребностей. Некоторые причины включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> преждевременное прекращение действия статуса; изменения в политике; смену правительства.

Сценарий должен содержать

- 1) предположения о будущих событиях и
- 2) информацию об их прогнозируемом гуманитарном воздействии

Ключевые факторы, которые следует учитывать при подготовке **предположений**:

- тенденция изменения опасности: количественная (например, резкий рост числа инцидентов с применением насилия за последние месяцы) и качественная (например, появление новых участников конфликта, смена альянса, географическое распространение);
- возможное направление изменений (например, увеличение, уменьшение, сохранение статуса-кво);
- причинно-следственные связи между опасностями: составьте карту причинно-следственных связей, чтобы лучше понять взаимосвязь между опасностями (например, засуха, приводящая к усилению межобщинного насилия из-за борьбы за ресурсы, государственный переворот, который может стать причиной санкций и ухудшения экономического положения);
- триггеры: важные события, условия и/или процессы в будущем, которые могут изменить ход текущей ситуации (например, объявление результатов выборов, мирные переговоры, ключевое политическое назначение);
- сезонные прогнозы событий, связанных со стихийными бедствиями (например, количество осадков ниже среднего, сезон циклонов длительнее среднего).

Ключевые факторы, которые следует учитывать для подготовки информации о **прогнозируемом гуманитарном воздействии**:

- Категории населения, которые с наибольшей вероятностью окажутся затронуты, и районы, наиболее подверженные риску.
- Подверженность риску, уязвимость и устойчивость (например, способность справляться с трудностями) потенциально затронутых сообществ.
- Модели и маршруты перемещения в прошлом (например, сколько людей было перемещено в прошлый раз, когда имело место насилие схожего масштаба? Куда могло направиться перемещенное население и через какой пограничный переход? Какова была демографическая структура предыдущего перемещенного населения? Было ли подобное перемещение в прошлом временным? Будут ли вновь перемещенные лица приняты принимающим сообществом без необходимости в предоставлении гуманитарной помощи?)

Источники для анализа

Всесторонняя идентификация риска чрезвычайных ситуаций требует проведения обширных исследований вторичных данных. Источники информации, которые могут помочь идентифицировать опасность (опасности) и разработать сценарий (сценарии), включают:

- общий страновой анализ ООН (ОСА);
- существующие платформы снижения риска бедствий (СРБ) для стран, подверженных чрезвычайным ситуациям, вызванным стихийными бедствиями;
- существующие исследования по анализу конфликтов и раннему предупреждению;
- существующий анализ рисков, разработанный национальными органами власти;
- данные о стране происхождения и о населенных пунктах вблизи границы;
- историческая информация о маршрутах и тенденциях перемещения населения;
- информация, которой обмениваются страновые операции, особенно в отношении риска притока беженцев;
- интервью с беженцами или лицами, ищущими убежища, уже находящимися в стране предоставления убежища;
- информация из средств массовой информации, научных кругов, исследователей и различных публикаций;
- интервью ключевых информаторов с национальными или местными субъектами, включая НПО и сообщества.

Шаг 2. Ранжирование рисков

ЗАЧЕМ?
Чтобы оценить вероятность и влияние различных сценариев и принять решение об уровне риска, а также о том, какой сценарий использовать для планирования действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, если это необходимо.
КТО?
УВКБ ООН совместно с правительством, ключевыми партнерами, подмандатными лицами в стране и принимающими сообществами, в зависимости от обстоятельств. Внутри организации. Многофункциональная команда проводит идентификацию рисков и их ранжирование.
КОГДА?
Не реже одного раза в год в рамках ежегодного анализа рисков или чаще для ситуаций, которые считаются более нестабильными и подверженными быстрым изменениям.
ГДЕ?
На страновом уровне при скоординированном участии представителей на местах, странового, регионального уровней и штаб-квартиры.
КАК?
Путем привлечения партнеров, которые могут поделиться своим опытом и знаниями. Также с помощью документирования потенциальных сценариев. Организуйте или содействуйте проведению семинара для обмена выводами, проверки сценариев и совместного ранжирования рисков. Используйте ранжирование рисков, чтобы решить, какому сценарию отдать приоритет в процессе обеспечения готовности.

Чтобы понять потенциальную возможность различных опасностей привести к негативным последствиям, которые могут спровоцировать чрезвычайную ситуацию, операции ранжируют каждый выявленный сценарий чрезвычайной ситуации в соответствии с его вероятностью и потенциальным воздействием.

- Вероятность — это предполагаемая вероятность того, что сценарий может реализоваться в течение следующего года.
- Воздействие измеряет существующие возможности реагирования на чрезвычайные ситуации (УВКБ ООН, правительство, другие учреждения ООН, НПО и принимающие сообщества) для реагирования на прогнозируемый сценарий и предполагаемое количество дополнительных людей, нуждающихся в гуманитарной помощи.

Операции оценивают каждый сценарий по шкале от 1 до 5 в зависимости от его воздействия и вероятности. Общая оценка риска чрезвычайной ситуации (высокий, средний или низкий риск) рассчитывается путем объединения оценок воздействия и вероятности. Приведенная ниже матрица ранжирования рисков показывает, как рассчитываются вероятность, воздействие и общий уровень риска (см. пример таблицы ранжирования рисков в Приложении 4).

Матрица ранжирования рисков чрезвычайных ситуаций

Вероятность измеряется по постоянной шкале от 0% до 100%, где 50% не является нейтральным условием, а представляет

собой порог для события, вероятность наступления которого выше, чем его отсутствие. Следовательно, если вероятность превышает 50%, сценарий считается очень вероятным.

Воздействие измеряет существующие возможности реагирования на чрезвычайные ситуации (УВКБ ООН, правительство, другие учреждения ООН, НПО и принимающие сообщества) для реагирования на прогнозируемый сценарий и предполагаемое количество дополнительных людей, нуждающихся в гуманитарной помощи, в том числе:

- характеристики района (районов), которые могут принимать прибывающих (географические характеристики, городские и сельские районы, уровень безопасности и т. д.);
- воздействие на принимающие сообщества (их способность и готовность принимать прибывающее население);
- доступность и логистика (дороги, склады, порты, аэропорты);
- существующая инфраструктура для приема беженцев и предоставления услуг (больницы, школы, услуги для лиц с особыми потребностями, механизмы направления в целях получения услуг);
- наличие потенциала реагирования на чрезвычайные ситуации на местном и национальном уровнях (правительство, НПО, ООН).

РАНЖИРОВАНИЕ РИСКОВ		ВОЗДЕЙСТВИЕ				
		Существующие возможности реагирования на чрезвычайные ситуации (УВКБ ООН, правительство, другие учреждения ООН, НПО и принимающие сообщества) для реагирования на прогнозируемый сценарий и предполагаемое количество дополнительных людей, нуждающихся в гуманитарной помощи.				
Оценка	ВЕРОЯТНОСТЬ	1. Незначительное	2. Небольшое	3. Умеренное	4. Значительное	5. Катастрофическое
	50-100%	Предполагаемая вероятность того, что сценарий осуществится в ближайшие 12 месяцев	Потенциал правительства по реагированию на чрезвычайные ситуации достаточен для удовлетворения потребностей.	Межучрежденческий потенциал реагирования в стране достаточен для удовлетворения потребностей, которые правительство не в состоянии удовлетворить.	Для покрытия потребностей необходимы новые ресурсы (до 30% от текущих операций). Поддержка со стороны регионального бюро может не потребоваться.	Для покрытия потребностей необходимы новые ресурсы (от 31% до 79% от текущих операций). Требуется поддержка со стороны регионального бюро.
31-50%	Очень высокая	НИЗКОЕ	СРЕДНЕЕ	ВЫСОКОЕ	ВЫСОКОЕ	ВЫСОКОЕ
16-30%	Высокая	НИЗКОЕ	СРЕДНЕЕ	СРЕДНЕЕ	ВЫСОКОЕ	ВЫСОКОЕ
6-15%	Средняя	НИЗКОЕ	НИЗКОЕ	СРЕДНЕЕ	СРЕДНЕЕ*	ВЫСОКОЕ
0-5%	Низкая	НИЗКОЕ	НИЗКОЕ	НИЗКОЕ	СРЕДНЕЕ*	СРЕДНЕЕ*
0-5%	Очень низкая	НИЗКОЕ	НИЗКОЕ	НИЗКОЕ	НИЗКОЕ	СРЕДНЕЕ*

* Необходимо быть начеку: в настоящее время риск возникновения чрезвычайной ситуации средний, но потенциально может стать высоким. Оценка воздействия составляет 4 (серьезное) и 5 (катастрофическое) независимо от вероятности.

Чрезвычайные риски с потенциально высоким уровнем воздействия часто вызывают серьезную озабоченность, даже когда их вероятность очень мала, однако именно часто проявляющийся риск ситуаций с низким воздействием может иметь существенные из-за накопительного эффекта или долгосрочные последствия. Примерами такого чрезвычайного риска являются наводнения, когда последствия разового события могут не быть катастрофическими, но повторение события в течение длительного периода истощает существующие способности преодоления проблем и может привести к длительному перемещению населения или постоянным гуманитарным потребностям. Оба вида рисков нуждаются в анализе и мониторинге.

Ранжирование рисков чрезвычайных ситуаций определяет необходимость и частоту мониторинга каждого выявленного сценария риска чрезвычайных ситуаций: чем выше риск чрезвычайных ситуаций, тем чаще следует отслеживать его силами страновых операций и регионального бюро. **В случае, если риск чрезвычайной ситуации оценивается на основе сочетания вероятности и воздействия как высокий, обязательным является планирование действий на случай чрезвычайных ситуаций.** Инструмент [анализа рисков чрезвычайных ситуаций](#) оказывает страновым операциям поддержку в процессе идентификации опасностей, разработки сценариев и ранжирования рисков.

Шаг 3. Занесение риска в Реестр операционных рисков

ЗАЧЕМ?
Чтобы регистрировать и отслеживать риски чрезвычайных ситуаций в Реестре оперативных рисков УВКБ ООН.
КТО?
Регистрацию рисков чрезвычайных ситуаций осуществляет координатор в области рисков в ходе страновой операции в сотрудничестве с координаторами в области чрезвычайных ситуаций.
КОГДА?
Не реже одного раза в год в рамках ежегодного анализа рисков или чаще для ситуаций, которые считаются более нестабильными и подверженными быстрым изменениям.
ГДЕ?
Реестр операционных рисков общеорганизационного управления рисками (ОУР).
КАК?
Риски чрезвычайных ситуаций заносятся в Реестр операционных рисков ОУР.

В соответствии с политикой ОУР чрезвычайные события или ситуации, чей риск согласно оценкам является высоким, всегда должны заноситься в Реестр операционных рисков в подкатегорию рисков 1.2 («Чрезвычайная ситуация»).

В тех случаях, когда одновременно происходят различные события (или события, потенциально приводящие к многочисленным чрезвычайным ситуациям в рамках одной страновой операции), соответствующая операция должна оценивать риск для каждого события отдельно. Это особенно актуально в тех случаях, когда может отличаться уровень риска событий, тип чрезвычайной ситуации (такой как конфликт, стихийные бедствия или эпидемия) или состав населения (беженцы, ВПЛ или смешанный состав). Примеры того, как оформлять данные о рисках чрезвычайных ситуаций в Реестре операционных рисков, включая примеры предупреждений и реактивных мер реагирования, можно найти в [Инструменте управления рисками в чрезвычайных ситуациях](#).

Риски, связанные с медленно развивающимися явлениями, такими как повышение уровня моря или опустынивание, которые могут повлиять на перемещение населения в будущем, должны быть отнесены к подкатегории рисков 1.4 («Окружающая среда и изменение климата»). В подкатегории 1.4 («Окружающая среда и изменение климата») рассматриваются риски с долгосрочными последствиями, которые, как ожидается, не приведут к объявлению чрезвычайной ситуации в предстоящем году¹⁵.

Шаг 4. Мониторинг рисков и раннее предупреждение

ЗАЧЕМ?
Чтобы отслеживать эволюцию рисков на случай, если они потребуют дополнительных мер реагирования.
КТО?
УВКБ ООН создает межучрежденческую группу и руководит ею, когда это уместно в ситуации с беженцами; а также участвует в межучрежденческих механизмах в рамках подхода МПК по обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, связанные с ВПЛ, и вносит свой вклад в их работу.
КОГДА?
Еженедельно, ежемесячно или ежеквартально, в зависимости от контекста и показателей.
ГДЕ?
Мониторинг осуществляется на местном и страновом уровнях. Информация предоставляется соседним странам, региональным бюро и штаб-квартире.
КАК?
Выберите показатели, определите частоту и источники, а также пороговые значения и меры реагирования. Проводите периодические консультации с сетью партнеров для отслеживания показателей. Осуществляйте меры реагирования при достижении пороговых значений.

¹⁵ Более подробную информацию о категориях рисков см. в [Аннотированных категориях и подкатегориях рисков ОУР](#).

Мониторинг рисков чрезвычайных ситуаций является необходимым и критически важным компонентом анализа рисков и обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям. Он предполагает регулярное и структурированное наблюдение за тем, как с течением времени меняются оценки вероятности и воздействия выявленных сценариев риска чрезвычайных ситуаций. Целью процесса является оценка того, достигает ли риск чрезвычайной ситуации уровня, требующего дальнейших действий.

Каждая страновая операция должна регулярно отслеживать риски чрезвычайных ситуаций, в лучшем случае при участии ключевых партнеров. В ситуациях с беженцами мониторинг рисков также является обязанностью принимающей страны, которая будет поддерживать связь со страной или странами происхождения и с региональными бюро. В приложении 2 подробно описан вклад УВКБ ООН в мониторинг рисков в межучрежденческом контексте.

Процесс мониторинга рисков чрезвычайных ситуаций

Выберите показатели для инициирования раннего предупреждения¹⁶: определение таких показателей осуществляется в координации с партнерами. Выбор показателей должен варьироваться в зависимости от типа отслеживаемых опасностей и наличия надежных источников данных. Эффективность показателей основывается на наличии непосредственной причинно-следственной связи с возникновением опасности (например, наблюдаемыми событиями в стране происхождения, которые могут спровоцировать трансграничное перемещение населения).

Определите периодичность и источники данных для мониторинга: определите, как часто и кем будет осуществляться мониторинг каждого показателя и какие источники информации будут использоваться. Источники информации, используемые для мониторинга показателей, должны быть надежными и по возможности оставаться доступными в будущем.

¹⁶ При выборе и мониторинге показателей используются различные подходы: от моделей, основанных на данных, способствующих прогнозной аналитике, до качественного анализа. В сценариях конфликта показатели часто представляют собой комбинацию количественных и качественных показателей, связанных с движущими силами конфликта. Показатели и соответствующие пороговые значения/триггеры должны быть согласованы между гуманитарными организациями.

Установите пороговые значения для запуска раннего предупреждения и осуществления мер реагирования: раннее предупреждение или конкретные меры иницируются после достижения показателем пороговых значений или порогового уровня. Триггеры могут быть количественными (например, ежемесячное увеличение числа инцидентов с применением насилия на 200%) или качественными (например, новые доклады о передвижении войск).

КЛЮЧЕВАЯ ИДЕЯ

Выбор показателей и триггеров для инициации раннего предупреждения занимает центральное место в мониторинге рисков чрезвычайных ситуаций.

Иницируйте меры реагирования при достижении пороговых значений: достижение порогового значения стимулирует осуществление меры (мер). Меры могут быть общими, такими как «начать планирование на случай чрезвычайных ситуаций, когда уровень риска становится высоким», или более конкретными, такими как «провести миссию по оценке ситуации на границе» или «подготовить предметы первой необходимости в ожидании притока беженцев».

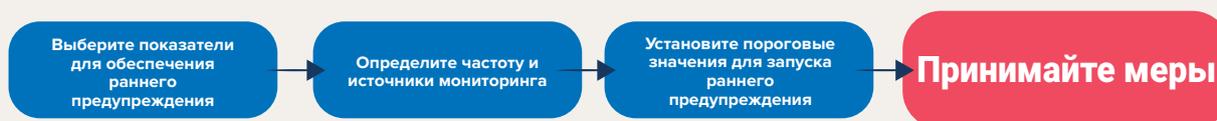
В приложении 4 приведен пример таблицы с данными в области мониторинга рисков.

Частота мониторинга рисков и определение пороговых значений и триггеров в значительной степени зависят от типа риска. Риски чрезвычайных ситуаций традиционно классифицируются с помощью общей классификации:

1) по регулярности и предсказуемости:

Сезонные опасности имеют регулярный или циклический характер. Они, как правило, предсказуемы (например, наводнения, циклоны, засуха). Учитывая время возникновения и ожидаемый уровень воздействия этих опасностей, их мониторинг осуществляется целым рядом специализированных организаций или национальных учреждений.

Процесс мониторинга рисков чрезвычайных ситуаций



Обеспечение готовности к сезонным опасностям должно охватывать обновление планов действий на случай чрезвычайных ситуаций и осуществление мер по обеспечению готовности **до** наступления сезонной/регулярной опасности.

Возникающие опасности меняются с течением времени и требуют регулярного мониторинга (например, вооруженные конфликты, ухудшение экономической ситуации, вспышки инфекционных заболеваний). В крайне нестабильных ситуациях оценку рисков, возможно, потребуется проводить повторно в течение года, иногда с частым пересчетом оценок.

В странах, подверженных конфликтам, особенно там, где осуществляется общесистемное гуманитарное реагирование, могут быть созданы межкластерные координационные форумы и подгруппы, занимающиеся мониторингом рисков и ранним предупреждением и передающие соответствующую информацию в НСТ. Этот подход также актуален в случае затяжных кризисов, когда риск может возрасти в определенной части страны, приводя к инициации мер по обеспечению готовности на национальном и субнациональном уровнях.

Статические опасности представляют собой ситуации с постоянным, неизменным в течение времени уровнем риска и могут оказывать очень высокое воздействие, но обычно не являются предсказуемыми тенденциями, а потому осуществление регулярного мониторинга и обеспечение циклической готовности невозможны (например, землетрясения, извержения вулканов, цунами).

В странах, подверженных таким опасностям, обеспечение готовности, как правило, включено в национальные стратегии СРБ.

2) по скорости наступления кризиса: внезапные события

Возникают внезапно, без предупреждения и могут оказать сильное воздействие на людей в результате разрушения инфраструктуры и уничтожения материальных ресурсов (например, землетрясения, наводнения, циклоны, грязевые потоки, извержения вулканов, лесные пожары).

Медленно развивающиеся события

Риск возрастает с течением времени и медленно подрывает способность населения справляться с последствиями опасности. К медленно развивающимся событиям обычно относятся засухи, ухудшение состояния окружающей среды, опустынивание и обезлесение. Уровень риска можно своевременно отслеживать и прогнозировать с относительно высокой достоверностью данных. Раннее предупреждение даст гуманитарным организациям относительно достаточно времени для осуществления ответных мер, выходящих за рамки обеспечения традиционной готовности и ответных мер реагирования, побуждая к ранним и упреждающим действиям и оказанию поддержки устойчивости, в том числе путем непосредственного выделения финансирования и ресурсов и создания специализированных финансовых механизмов.

8.2 Планирование на случай чрезвычайных ситуаций

Согласно Политике в области чрезвычайных ситуаций, страновые операции, которые сталкиваются с **высокими** рисками **новой или обострившейся** чрезвычайной ситуации,

должны разработать **основанный на сценарии план действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций** в сотрудничестве с правительственными и другими партнерами¹⁷. Основанный на сценарии план действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций определяет действия, которые необходимо предпринять, исполнителей, место осуществления и **сразу доступные в данный момент ресурсы** в рамках **первоначального** реагирования на чрезвычайную ситуацию (первые три месяца) в случае возникновения конкретного сценария риска и после достижения заранее определенных триггеров активации. План мероприятий в непредвиденных ситуациях должен отражать **оперативные** и **координационные** обязанности и цели УВКБ и приводить к следующему:

- четкая, практичная, основанная на сценариях стратегия реагирования, отражающая соглашение между УВКБ ООН, правительством и другими партнерами;
- обзор ресурсов, необходимых для реагирования на сценарий высокого риска (см. главу 6.1.2, Этап 2. «Ранжирование рисков») в течение первых трех месяцев принятия ответных мер, и информацию о том, кто/как будет предоставлять эти ресурсы;
- понимание того, когда и как активировать план действий на случай чрезвычайных ситуаций (на основе согласованных триггеров и мониторинга рисков);
- повышенный уровень готовности за счет осуществления мероприятий по обеспечению готовности;
- своевременные ответные меры в целях защиты подмандатных лиц.

КЛЮЧЕВАЯ ИДЕЯ

Становым операциям настоятельно рекомендуется приступить к разработке плана действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, если риск новой или обострившейся чрезвычайной ситуации оценивается как средний. Время, затраченное на разработку плана действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, должно обеспечить своевременное и эффективное вмешательство при возникновении чрезвычайной ситуации.

В приложении 5 приведен стандартный шаблон плана действий на случай чрезвычайных ситуаций.

Затронутое население (беженцы, ВПЛ, смешанные ситуации/смешанные перемещения), предусмотренное в сценарии, будет определять роль УВКБ ООН в мероприятиях по планированию на случай чрезвычайных ситуаций, согласно таблице ниже.

¹⁷ Уровень вовлеченности правительств и партнеров может варьироваться в зависимости от различных операций и контекстов.

Планирование на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами	Планирование на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с ВПЛ	Планирование на случай чрезвычайных ситуаций в смешанных ситуациях/смешанных перемещениях
<p>УВКБ ООН возглавляет межучрежденческое планирование на случай чрезвычайных ситуаций</p> <p>В ситуациях с беженцами планирование на случай чрезвычайных ситуаций должно координироваться УВКБ ООН и правительством при участии всех партнеров, включая местные субъекты. Координация должна осуществляться через специальную межучрежденческую многофункциональную группу, возглавляемую представителем УВКБ ООН или назначенным представителем координатором.</p> <p>В тех случаях, когда правительство разрабатывает свои собственные планы действий на случай чрезвычайных ситуаций и готовится к реагированию на чрезвычайные ситуации с беженцами, УВКБ ООН должно возглавлять процесс межучрежденческого планирования на случай чрезвычайных ситуаций, обеспечивая при этом, чтобы мероприятия, предусмотренные планом, дополняли меры правительства. УВКБ ООН следует также обеспечить наличие собственного плана действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций.</p> <p>Если уже существует межучрежденческий план на случай чрезвычайных ситуаций для других рисков (например, внутреннего перемещения), план действий на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, должен представлять собой отдельный документ, согласованный с межучрежденческими планами и связанный с ними.</p>	<p>Операции УВКБ ООН должны участвовать в двух процессах планирования на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с ВПЛ</p> <p>1. Межучрежденческое планирование на случай чрезвычайных ситуаций: УВКБ ООН вносит свой вклад в процессы межучрежденческого планирования на случай непредвиденных обстоятельств в СГООН/НСТ и выполняет свои обязанности по руководству кластерами в соответствии с подходом МПК по обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации. Когда межучрежденческий процесс определяет риск как высокий, но УВКБ ООН оценивает его как средний, УВКБ ООН по-прежнему должно участвовать в процессе межучрежденческого планирования на случай непредвиденных обстоятельств, используя свою роль ведущего учреждения кластера¹⁸.</p> <p>2. Составление УВКБ ООН собственного плана действий на случай чрезвычайных ситуаций: Представитель УВКБ ООН отвечает за разработку собственного плана действий на случай чрезвычайных ситуаций. Проект плана должен быть подготовлен многофункциональной группой во главе с представителем УВКБ ООН или назначенным представителем координатором.</p> <p>УВКБ ООН разработает собственный план действий на случай чрезвычайных ситуаций в соответствии с целями и содержанием межучрежденческого планирования, отражая собственные оперативные задачи и мероприятия, включая сценарий риска и его триггеры/показатели, а также соответствующие цели подхода МПК по обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации (и цели Плана гуманитарного реагирования (HRP) так, где такой план существует).</p> <p>В тех случаях, когда межучрежденческий план на случай непредвиденных обстоятельств не был разработан или принят, УВКБ ООН будет активно осуществлять собственное планирование на случай непредвиденных обстоятельств совместно с правительственными партнерами и другими учреждениями, где это позволяет контекст.</p>	<p>Смешанные ситуации с ВПЛ и беженцами:</p> <p>Мероприятия УВКБ ООН по планированию действий на случай чрезвычайных ситуаций в смешанных ситуациях зависят от планируемых ответных мер и географического местоположения ВПЛ и беженцев.</p> <p>В большинстве случаев УВКБ ООН 1) руководит межучрежденческим планированием на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами, 2) вносит вклад в межучрежденческое планирование на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с ВПЛ и 3) разрабатывает собственный план действий на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с ВПЛ. В некоторых случаях операции УВКБ ООН могут предпочесть разработку собственного единого плана действий на случай чрезвычайных ситуаций для обеих групп населения в дополнение к участию в межучрежденческом планировании действий на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с ВПЛ.</p> <p>Смешанные перемещения с участием беженцев и мигрантов:</p> <p>При смешанных перемещениях с участием беженцев и мигрантов УВКБ ООН руководит межучрежденческим планированием действий на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с беженцами.</p> <p>Признавая, что беженцы и мигранты на часто используемых маршрутах сталкиваются со многими общими рисками, угрозами и потребностями в защите, Рамочная программа взаимодействия УВКБ ООН и МОМ на 2022 год призывает к более активному взаимодействию между УВКБ ООН и МОМ. В свете вышеизложенного страновым операциям следует обсудить с МОМ потенциальные сценарии и планы реагирования, чтобы обеспечить скоординированный анализ и планирование с соответствующими заинтересованными сторонами.</p>

Планирование на случай чрезвычайных ситуаций, вызванных климатическими и другими стихийными бедствиями

Уровень участия УВКБ ООН в кризисах, вызванных опасными природными явлениями, определяется его присутствием на местах, дополнительным оперативным потенциалом и/или опытом по сравнению с другими гуманитарными организациями.

УВКБ ООН как член СГООН/НСТ должно вносить свой вклад в обеспечение готовности СГООН/НСТ к чрезвычайным ситуациям, вызванным стихийными бедствиями, и реагирование на них.

Если ожидается, что чрезвычайная ситуация, вызванная стихийными бедствиями, существенно затронет подмандатных УВКБ ООН лиц или приведет к новому вынужденному перемещению, УВКБ ООН следует разработать план (планы) действий на случай непредвиденных обстоятельств, как указано выше в разделе 6.2.1.

Операции и региональные бюро могут принять решение не предпринимать самостоятельно усилия по обеспечению готовности, включая планирование на случай чрезвычайных ситуаций, из-за отсутствия сотрудников на местах, а также нехватки дополнительного оперативного потенциала и/или экспертных знаний. Письменное обоснование такого решения может быть занесено в ОУР. Это решение должно постоянно пересматриваться.

Пример Мозамбика: обеспечение готовности и планирование на случай чрезвычайных ситуаций

УВКБ поддерживает запас товаров на случай непредвиденных обстоятельств в размере 5500 основных предметов первой необходимости (CRI), способный охватить около 30 000 человек. Такие запасы позволяют быстро реагировать на местах в случае стихийных бедствий, например, циклонов.

УВКБ добилось включения беженцев, лиц, ищущих убежища, и ВПЛ в государственное планирование на случай чрезвычайных ситуаций, обеспечив тем самым представленность этих групп в официальных данных и последующих национальных ответных мерах.

УВКБ ООН и партнеры оказывают поддержку Национальному институту по борьбе со стихийными бедствиями Мозамбика в практическом осуществлении политики и стратегии управления перемещенными лицами путем реализации трехлетнего плана действий, направленного на мобилизацию и укрепление между правительственными органами и ключевыми заинтересованными сторонами сотрудничества в рамках принятия мер по снижению риска бедствий и смягчению их последствий, реагированию на чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия и обеспечение защиты перемещенных лиц по всей стране.

В приложении 6 приведены стандартные оперативные процедуры для планирования действий на случай чрезвычайных ситуаций.

8.2.1 Осуществление мероприятий по обеспечению готовности

В рамках планирования мероприятий на случай чрезвычайных ситуаций страновые операции определяют ключевые действия по обеспечению готовности, которые должны быть осуществлены для обеспечения запланированных мер реагирования на чрезвычайные ситуации. Это действия, которые страновая операция осуществляет для повышения уровня готовности, когда риск сценария оценивается как высокий. Эти действия могут включать, но не ограничиваться ими, заключение рамочных соглашений, предварительное размещение предметов первой необходимости (CRI), предварительный отбор резерва потенциальных партнеров посредством призыва к выражению заинтересованности¹⁹, а также оценку и, при необходимости, укрепление потенциала партнеров²⁰. Тематические области обеспечения готовности отражают (а) предусмотренную мандатом роль УВКБ ООН в ситуациях с беженцами и (б) подотчетность руководства кластера УВКБ ООН в ситуациях внутреннего перемещения наряду с его оперативным участием в ситуациях с ВПЛ. Мероприятия по обеспечению готовности, выбранные страновой операцией, должны быть осуществимы в течение определенного периода времени при текущем уровне ресурсов.

Приложение 7 содержит список действий по обеспечению готовности, распределенных по функциональным областям для достижения следующих целей:

- как памятная записка с изложением действий по обеспечению готовности, которые, возможно, потребуются предпринять в соответствии с контекстом и ситуацией;
- чтобы предоставить страновым операциям УВКБ ООН инструмент, который поможет им задуматься, принимать решение о том, соответствует ли конкретное действие их контексту, и рассматривать другие действия, которые могут потребоваться;
- чтобы оказывать помощь страновым операциям в выявлении возможных пробелов в их процессе обеспечения готовности;
- страновые операции должны обеспечивать включение соответствующих мер по обеспечению готовности в качестве части плана действий на случай чрезвычайных ситуаций и назначение координатора (координаторов), а также определение временных рамок и бюджета для каждого вида мероприятий.

8.2.2 Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на уровне страны

Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на уровне страны инициируется представителем УВКБ ООН после консультации с региональным бюро.

¹⁹ См.: [Процедура UNHCR/AI/2021/11 по отбору и удержанию партнеров в целях заключения соглашений о партнерстве](#).

²⁰ См.: [Административная инструкция UNHCR/AI/2021/06 по оценке потенциала партнеров-исполнителей ПСЕА](#) и [Административная инструкция UNHCR/AI/2018/1 по закупкам, осуществляемым партнерами, в соответствии с соглашениями о партнерстве \(с Руководством по управлению партнерством-исполнителем № 4, версия 1\)](#).

Операциям следует как можно скорее завершить разработку плана действий на случай чрезвычайных ситуаций. Планы действий на случай чрезвычайных ситуаций будут рассмотрены региональным бюро, после чего ОЧСБС и другие подразделения штаб-квартиры представят дополнительные отзывы. Когда согласованные триггеры активации плана будут выполнены, представитель, после консультации с региональным бюро, активирует план действий на случай чрезвычайных ситуаций. Страновые операции также должны обеспечивать регистрацию актуального плана действий на случай чрезвычайных ситуаций в COMPASS. Это может поддерживать операции при рассмотрении как процесса, так и содержания плана. Своевременное планирование на случай чрезвычайных ситуаций имеет решающее значение для оперативного и эффективного реагирования и сбора средств (включая призывы к оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях, план гуманитарного реагирования/планы реагирования на ситуации с беженцами и т. д.).

8.2.3 Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на региональном уровне

Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на региональном уровне может осуществляться УВКБ ООН в тех случаях, когда кризис, развивающийся в одной стране, способен привести к оттоку беженцев более чем в одну принимающую страну. Не каждая чрезвычайная ситуация с беженцами требует регионального планирования на случай чрезвычайных ситуаций.

Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на региональном уровне может быть начато после инициации планирования на случай чрезвычайных ситуаций на страновом уровне, как в случае, когда сценарий чрезвычайной ситуации постепенно расширяется и включает в себя все больше потенциальных стран, принимающих беженцев. В этом случае планирование на региональном уровне будет основываться на существующих планах действий на случай чрезвычайных ситуаций, которые, возможно, уже активированы в рамках соответствующих страновых операций, и оказывать им поддержку.

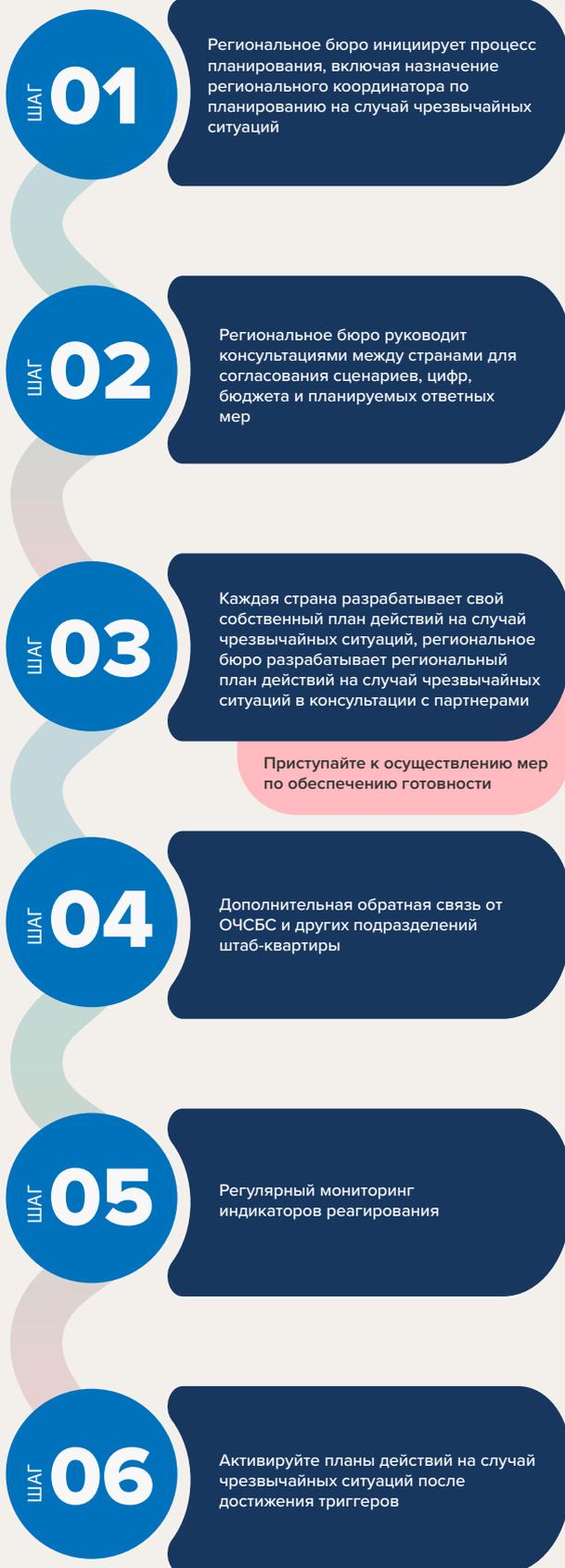
Для ситуаций с потенциальными последствиями на региональном уровне планирование на случай чрезвычайных ситуаций на региональном уровне может быть начато непосредственно на этом уровне, чтобы привлечь внимание и обеспечить руководство для специалистов по планированию на страновом уровне. **Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на региональном уровне иницируется региональным бюро в консультации с ОЧСБС или при поддержке ОЧСБС.** Также может оказаться полезным координировать следующие ключевые аспекты обеспечения готовности на региональном уровне:

- обеспечение согласования механизма координации на региональном уровне;
- обмен информацией для улучшения понимания риска оттока беженцев;
- координацию ключевых идей, включая идеи по информационно-просветительской деятельности в области защиты;
- определение приоритетности рисков в регионе;
- эффективное международное реагирование на потребности в логистике в чрезвычайных ситуациях.

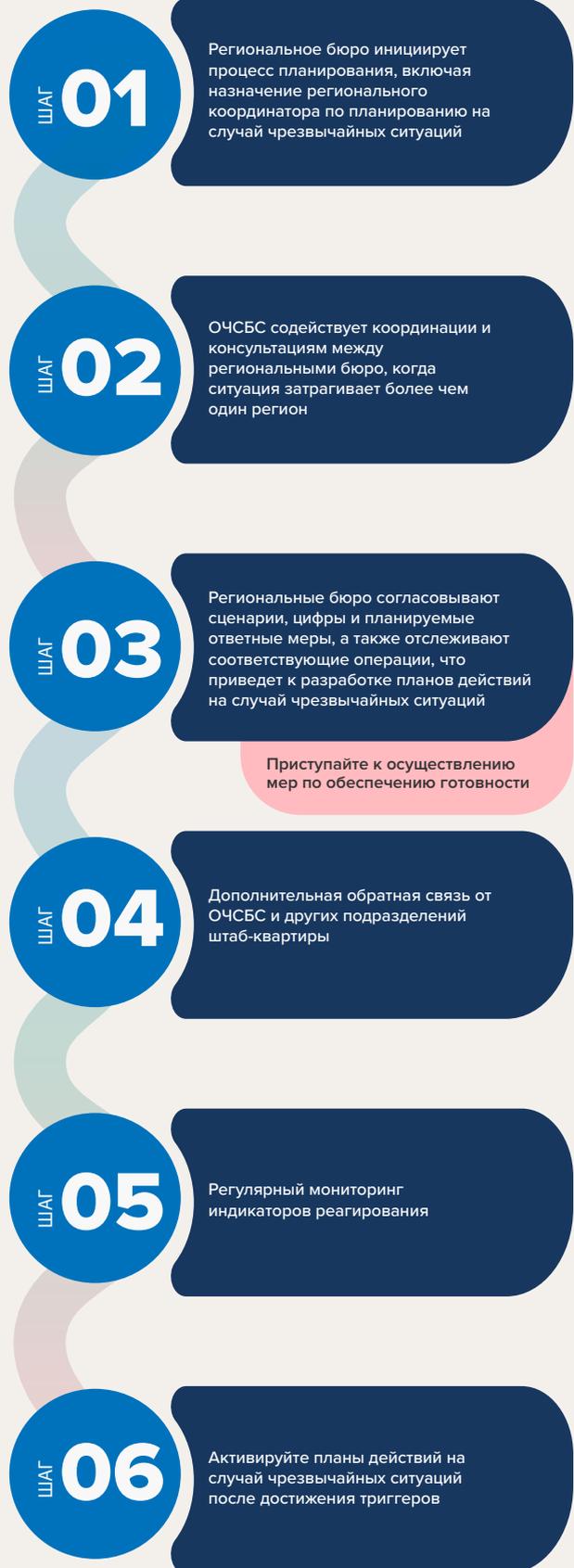
Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на страновом уровне



Планирование на случай чрезвычайных ситуаций на региональном уровне



Планирование на случай чрезвычайных ситуаций с участием более чем одного бюро



[Стандартный шаблон планирования на случай чрезвычайных ситуаций \(Приложение 6\)](#) может быть адаптирован к региональному контексту. Региональные бюро также должны обеспечивать регистрацию актуальных планов действий на случай чрезвычайных ситуаций в COMPASS.

9. Объявление чрезвычайной ситуации уровня 1: проактивное обеспечение готовности и первоначальное реагирование

Операциям может потребоваться объявить чрезвычайную ситуацию, чтобы заблаговременно подготовиться к ситуации высокого риска или осуществить первоначальные ответные меры. Для этой цели предусмотрена чрезвычайная ситуация первого уровня. Если говорить конкретнее, уровень 1 требует, чтобы страновая операция (операции) усилила меры по обеспечению готовности в связи с высоким риском чрезвычайной гуманитарной ситуации и/или осуществила первоначальные меры реагирования, поскольку текущий потенциал страновой операции (операций) недостаточен.

Определение уровней чрезвычайной ситуации

Чрезвычайная ситуация уровня 1: проактивное обеспечение готовности и первоначальное реагирование. УВКБ объявляет чрезвычайную ситуацию первого уровня, когда страновая операция (операции) должна повысить готовность и предпринять упреждающие или ранние действия в связи с высоким риском чрезвычайной гуманитарной ситуации и/или осуществить первоначальные меры реагирования, поскольку текущий потенциал страновой операции (операций) недостаточен.

Чрезвычайная ситуация уровня 2: усиленная поддержка регионального бюро. УВКБ ООН объявляет чрезвычайную ситуацию второго уровня в быстро меняющейся гуманитарной ситуации, когда страновая операция (операции) сталкивается со значительными пробелами в ресурсах, персонале и экспертных знаниях, и дополнительная поддержка и ресурсы со стороны соответствующего регионального бюро жизненно важны для того, чтобы операция (операции) могла реагировать и осуществлять надлежащую и эффективную координацию и оперативную роль.

Чрезвычайная ситуация уровня 3: ответные действия всего УВКБ ООН. УВКБ объявляет чрезвычайную ситуацию третьего уровня в исключительно серьезной ситуации, в которой масштабы, темпы, сложность и последствия кризиса значительно превышают существующие возможности реагирования страновой операции (операций) и соответствующего регионального бюро (региональных бюро); таким образом учреждение призывает к институциональному, общесистемному реагированию УВКБ ООН в целях предотвращения риска невозможности обеспечить эффективные и масштабные мероприятия.

9.1 Запрос об объявлении чрезвычайной ситуации

Страновая операция через региональное бюро должна предоставить ОЧСБС письменное, т. е. по официальной электронной почте, обоснование объявления чрезвычайной ситуации, указав требуемый уровень, а также следующую информацию:

- краткое описание характера (в том числе будущего) кризиса и его фактического или прогнозируемого воздействия на подмандатных лиц, включая ожидаемые масштабы перемещения;
- краткое резюме запланированных мероприятий;
- информацию о выявленных пробелах в ресурсах операции, ее готовности и возможностях реагирования, а также краткое резюме предварительных требований на случай объявления чрезвычайной ситуации; и
- подтверждение того, что Реестр операционных рисков был обновлен в рамках подкатегории 1.2 «Чрезвычайная ситуация» и теперь отражает соответствующим образом высокий риск новой или обострившейся чрезвычайной ситуации.

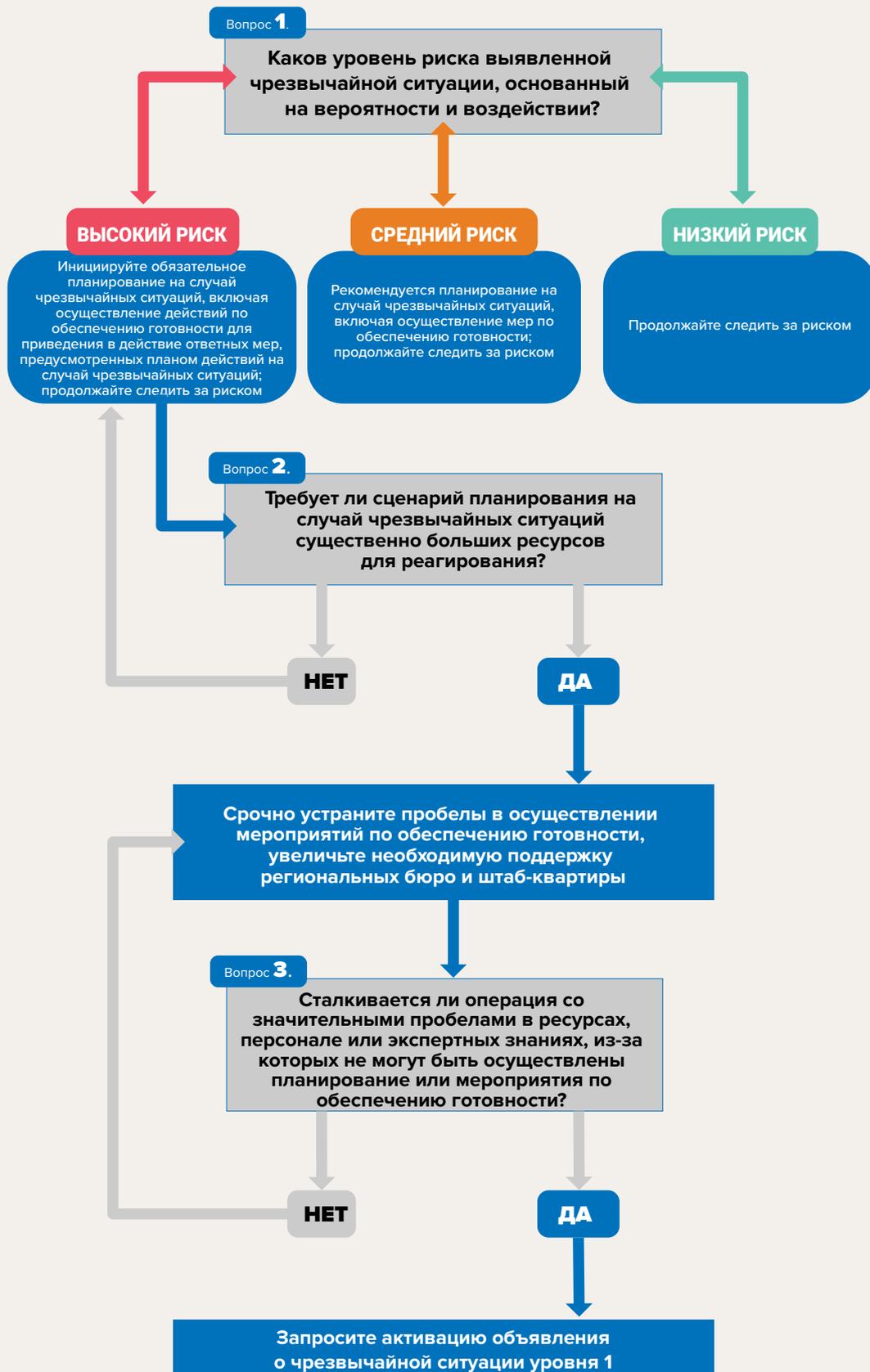
КЛЮЧЕВАЯ ИДЕЯ

После объявления УВКБ ООН уровня чрезвычайной ситуации региональные и центральные ресурсы на случай чрезвычайных ситуаций (людские, финансовые и материальные) должны быть предоставлены соответствующей страновой операции.

Страновой операции также рекомендуется приложить любую дополнительную подтверждающую информацию или документацию о ситуации (например, план реагирования и/или план действий на случай чрезвычайных ситуаций), чтобы сократить количество последующих запросов о предоставлении дополнительной информации.

После одобрения запроса помощник Верховного комиссара по вопросам операций объявляет чрезвычайную ситуацию первого уровня посредством сообщения информации Комитету высшего руководства и соответствующему представителю (представителям). После принятия декларации региональные бюро, ОЧСБС и другие подразделения активизируют меры по поддержке соответствующих страновых операций. Срок действия чрезвычайной ситуации первого уровня автоматически истекает через **шесть месяцев** без возможности продления. В случае внезапного ухудшения гуманитарной ситуации после объявления чрезвычайной ситуации Верховный комиссар может повысить уровень чрезвычайной ситуации (т. е. с уровня 1 до уровня 2 или уровня 3). Стандартные оперативные процедуры для объявлений УВКБ ООН о чрезвычайных ситуациях можно найти на [Портале обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них](#).

Рабочий процесс обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям



10. Портал обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них

ОЧСБС, в координации с подразделениями и службами в штаб-квартире, региональными бюро и страновыми операциями, поддерживает [Портал обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них](#). Портал представляет собой внутреннее хранилище ресурсов и рекомендаций по управлению рисками чрезвычайных ситуаций, раннему предупреждению, обеспечению готовности и планированию действий на случай чрезвычайных ситуаций. Портал предоставляет обзор объявленных чрезвычайных ситуаций, операций с высоким риском чрезвычайной ситуации и операций, где «необходимо оставаться начеку»²¹. Портал также содержит рекомендации по принятию упреждающих мер, включая сбор средств.

Операции, определенные как подверженные высокому риску чрезвычайной ситуации, добавляются или удаляются из списка на основе анализа рисков, проведенного страновыми

операциями, и, при необходимости, в консультации с региональными бюро и ОЧСБС. На соответствующих страницах представлен анализ событий-триггеров по странам, прогноз последствий и их вероятности, а также уровни и пробелы в обеспечения готовности.

Высокий риск (риски) новой или обострившейся чрезвычайной ситуации систематически извлекается из Реестра операционных рисков и заносится на Портал обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, который поддерживается ОЧСБС в тесной координации с региональными бюро.

²¹ В настоящее время риск возникновения чрезвычайной ситуации оценивается как средний, но потенциально может стать высоким.

11. Приложение

В приложении 1 представлен обзор предлагаемых ролей и обязанностей координаторов в области чрезвычайных ситуаций в отношении анализа рисков чрезвычайных ситуаций и планирования на случай непредвиденных обстоятельств.

В приложении 2 представлен обзор внешних процессов и форумов, связанных с анализом рисков, а также обзор вклада УВКБ ООН в эти процессы.

В приложении 3 представлен обзор ролей и действий УВКБ ООН в области анализа рисков и планирования на случай чрезвычайных ситуаций, связанных с ВПЛ.

В приложении 4 приведены примеры ранжирования и мониторинга рисков.

В приложении 5 приведен стандартный шаблон планирования мероприятий на случай непредвиденных обстоятельств.

В приложении 6 представлены стандартные оперативные процедуры (СОП) для планирования на случай чрезвычайных ситуаций.

В приложении 7 приведены меры по обеспечению готовности в поддержку осуществления плана действий на случай непредвиденных обстоятельств.

12. СОКРАЩЕНИЯ

ОСА	Общий страновой анализ
СССМ	Координация и организация работы лагерей
СРИ	Основной предмет первой необходимости
ОЧСБС	Отдел по чрезвычайным ситуациям, безопасности и снабжению
СРБ	Снижение риска бедствий
ОУР	Общеорганизационное управление рисками
ERP	Обеспечение готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации
EWEAR	Раннее предупреждение, ранние действия и обеспечение готовности
ГН	Гендерно мотивированное насилие
GCR	Глобальный договор о беженцах
НСТ	Гуманитарная страновая группа
HRP	План гуманитарного реагирования
ШТАБ-КВАРТИ-	
РА	Штаб-квартира
МПК	Межучрежденческий постоянный комитет
ВПЛ	Внутренне перемещенные лица
МОМ	Международная организация по миграции
НПО	Неправительственная организация
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
PSEA	Защита от сексуальной эксплуатации и сексуальных надругательств
RC/HC	Координатор-резидент/Координатор по гуманитарным вопросам
RCM	Модель координации в ситуациях с беженцами
ООН	Организация Объединенных Наций
СГООН/НСТ	Становая группа Организации Объединенных Наций/Гуманитарная страновая группа
УВКБ ООН	Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев



Отдел по чрезвычайным ситуациям, безопасности и снабжению

Секция по вопросам обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, развертывания и партнерства
HQEPR@UNHCR.ORG

Фото обложки © УВКБ ООН/Киностудия Охуген Film Studio (AFG)
Афганистан. УВКБ ООН предоставляет семьям в Пактике сейсмостойкие дома