



---

## МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Протокол взаємодії між органами місцевого самоврядування та гуманітарними організаціями  
РОБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

Січень 2019 р.



Робочу групу №1 очолює



Програма ООН з населених пунктів (ООН-Хабітат) – це програма Організації Об'єднаних Націй, яка працює над покращенням майбутнього міст. Її місія полягає в сприянні соціально та екологічно сталому розвитку населених пунктів та забезпеченню належного житла для всіх.



Спільна служба з профілювання ВПО (JIPS) – міжвідомчий орган, який надає підтримку урядам, гуманітарним організаціям та організаціям з питань розвитку, з метою підвищення якості інформації, отриманої на місцевому рівні, та проведення аналізу ситуацій переміщення.



IMPACT Initiatives – це провідний експертно-аналітичний центр зі штаб-квартирою у Женеві, створений в 2010 році, який вперше запрацював в 2012 р. IMPACT – це споріднена організація АСТЕД. IMPACT реалізує програми аналізу, моніторингу і оцінювання та розвитку організаційного потенціалу в безпосередньо з гуманітарними організаціями або через механізм міжвідомчих ініціатив, REACH та AGORA.

## Про Всесвітній альянс

Всесвітній альянс із протидії кризовим ситуаціям у містах (далі «Альянс») – це міжнародна багатогалузева спільнота спеціалістів-практиків з питань співробітництва. Альянс діє як інклюзивна платформа, яка об'єднує органи місцевого самоврядування, спеціалістів із забудови, науковців, гуманітарні організації та організації з питань розвитку, метою діяльності яких є впровадження систематичних змін, направлених на те, щоб міста та міські громади могли попередити, підготуватись та відреагувати на кризи у містах.

Альянс, створений на Всесвітньому гуманітарному саміті в 2016 році, керується Хартією із протидії кризам у містах, у якій визначено чотири основні зобов'язання, взяті на себе її членами: 1) пріоритезація місцевого муніципального керівництва у визначенні шляхів реагування на кризу у містах, яка відповідає шляхам розвитку та сприяє активній участі постраждалих людей – приділяючи особливу увагу участі жінок – та інших ключових зацікавлених сторін з міських спільнот; 2) Визнання стійкості міст загальною основою для узгодження прав людини, гуманітарних питань та цілей розвитку; 3) Управління міжміським переміщенням як проблемою, яка поєднує права людини, розвиток та гуманітарні питання; та 4) Налагодження партнерства між місцевими, національними, регіональними та глобальними рівнями в різних напрямках та професіях, а також забезпечення залучення місцевої влади та професійних асоціацій.

## Зміст

Метод дослідження.....	1
Подяки.....	1
Список скорочень .....	2
Обґрунтування протоколу взаємодії між органами місцевого самоврядування та гуманітарними організаціями .....	3
Обґрунтування.....	4
Рекомендації щодо розробки місцевих протоколів взаємодії між органами місцевого самоврядування та суб'єктами гуманітарної діяльності та організаціями з питань розвитку .....	6
Проект Декларації: керівні принципи та ключові зобов'язання щодо вдосконалення співпраці органів місцевого самоврядування та гуманітарних організацій .....	7
Ролі, обов'язки та повноваження зацікавлених сторін .....	9
Органи державної влади.....	10
Субнаціональні органи влади .....	10
Міжнародні гуманітарні організації та організації з питань розвитку .....	10
Місцеві організації громадянського суспільства.....	11
Постачальники комунальних послуг .....	11
Приватний сектор .....	12
Спеціалісти із забудови .....	12
Опис існуючих організаційних структур урядового, гуманітарного та приватного секторів на національному та муніципальному рівнях .....	12
Сфери дії для покращення співпраці .....	14
Сфера дії 1: Координація .....	14
Ключові питання .....	14
Елементи, які слід враховувати.....	15
Сфера дії 2: Оцінка та аналіз потреб.....	15
Ключові питання .....	15
Елементи, які потрібно врахувати.....	16
Сфера дії 3: Планування та розробка проєктів .....	16
Ключові питання .....	16
Елементи, які слід враховувати.....	17
Сфера дії 4: Впровадження .....	17
Ключові питання .....	17
Елементи, які слід враховувати.....	18
Сфера дії 5: Фінансування та мобілізація ресурсів .....	19
Ключові питання .....	19
Елементи, які слід враховувати.....	19
Сфера дії 6: Моніторинг та оцінювання (МО).....	20
Ключові питання .....	20
Елементи, які слід враховувати.....	21
Кінцеві примітки.....	21

## Метод дослідження

Методологія цього документу складається із зібраних та проаналізованих первинних та вторинних даних. Була проведена документальна перевірка останніх видань, що складаються з практичних кейсів, звітів, програм, оцінок та аналізів. Ми провели 25 основних інтерв'ю з точки зору інформативності (Основні інформативні інтерв'ю) із зацікавленими сторонами, включаючи гуманітарні організації із системи Організації Об'єднаних Націй, Руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, а також національні та міжнародні НУО. Інтерв'ю також були проведені з колегами з приватного сектору, науковцями та спеціалістами із забудови. Була проведена низка обговорень в фокус-групах (Обговорення у фокус-групах) з представниками місцевих органів влади з усього світу з метою визначення та врахування їхньої точки зору на питання та виклики, що виникли. Перші обговорення в фокус-групах відбулися в рамках регіональних консультацій Всесвітнього альянсу з протидії кризовим ситуаціям у містах (GAUC) в Женеві, Швейцарія, а подальші сесії відбулись під керівництвом консультанта міжнародної організації "Об'єднаних міст та місцевої влади" (UCLG) під час міжнародних конференцій в Іспанії та Марокко. Проект протоколу був представлений в рамках іншої регіональної консультації Всесвітнього альянсу із протидії кризовим ситуаціям у містах, що відбулася в Бейруті, Ліван, для подальшої документальної перевірки та практичного застосування досвідченими представниками місцевої влади та гуманітарних організацій.

## Подяки

Дослідження цього документа провели Антоніо Масарела та доктор Памела Сітко під керівництвом співголів Робочої групи №1 Філіпа Декорте та Джеймса Шела, а також Сімоне Джоветті з Об'єднаних міст та місцевої влади. Дослідження та розробка цього протоколу здійснювалися в тісній співпраці з Робочою групою Об'єднаних міст та місцевої влади з питань попередження та врегулювання територіальних криз. Особлива подяка консультанту Робочої групи Бену Маунтфілду за допомогу у зборі додаткових інтерв'ю та обговорень, особливо з колегами з місцевої влади, що зміцнило аналітичну складову документа та його актуальність. Дякуємо всім тим, хто надав рецензію на цей документ, включаючи: Айнур Кадіхасаноглу (Американський Червоний Хрест); Ван Софонпаніч (МОМ); Меггі Стівенсон (незалежний рецензент) та інші, які зробили вагомий внесок в розробку цього робочого документа.

## Список скорочень

CBPF	Об'єднані фонди країни (Country-based Pooled Funds)
CERF	Центральний фонд реагування на надзвичайні ситуації (Central Emergency Response Fund)
CSO	Організація громадянського суспільства (Civil society organization)
DM	Організація робіт з ліквідації наслідків стихійних лих (Disaster management)
DRR	Зниження ризиків стихійних лих (Disaster management)
FGD	Обговорення у фокус-групах (Focus group discussion)
GAUC Crises)	Всесвітній альянс із протидії кризовим ситуаціям у містах (Global Alliance for Urban Crises)
GBV	Ґендерно-обумовлене насильство (Gender based violence)
НСТ	Гуманітарна група країни (Humanitarian country team)
HRP	План гуманітарного реагування (Humanitarian response plan)
KII	Ключовий інформатор (Key informant interview)
IASC	Міжвідомчий постійний комітет (Inter-Agency Standing Committee)
МКЧХ	Міжнародний комітет Червоного Хреста
ВПО	Внутрішньо переміщена особа
IFRC	Міжнародна Федерація Товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)
МНУО	Міжнародна неурядова організація
МОМ	Міжнародна організація з міграції
МО	Моніторинг та оцінювання
МОУ	Меморандум про взаємозуміння (Memorandum of Understanding)
NDMO	Національне управління з ліквідації наслідків стихійних лих (National Disaster Management Office)
НУО	Неурядова організація
SOP	Стандартний порядок дій (Standard operating procedures)
UCLG	Об'єднані міста та місцева влада (United Cities and Local Governments)
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ООН-Хабітат	Програма Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів

# Обґрунтування протоколу взаємодії між органами місцевого самоврядування та гуманітарними організаціями

При настанні надзвичайних ситуацій у містах, гуманітарні організації та організації з питань розвитку, не завжди знають, як працювати з або підтримувати органи місцевого самоврядування, відповідальні за свої юрисдикції, а також їх співробітництво з національними урядами. Гуманітарні організації та організації з питань розвитку, що долучаються до реагування, не завжди по-справжньому розуміють комплексну соціально-економічну динаміку та управління на місцях, та не усвідомлюють їх структуру та різноманітність в залежності від міських територій. Більш того, інші місцеві зацікавлені сторони, такі як постачальники основних послуг, місцеве громадянське суспільство, підприємства приватного сектору та спеціалісти із забудови, часто опиняються виключеними з процесів планування, реагування та відновлення, які очолює та наповнює ресурсами міжнародна організація. Такі місцеві представники часто не знайомі з комплексним підходом міжнародних організацій до гуманітарного реагування, що неодмінно призводить до дублювання функцій, конкуренції за обмежені ресурси, підриву участі місцевих представників та зниження ефективності надання гуманітарної допомоги в цілому.

Саме тому для вирішення цих проблем в міському середовищі вкрай важливо зміцнити взаємодію між місцевими організаціями на чолі з органами місцевого самоврядування та міжнародними гуманітарними організаціями та організації з питань розвитку. Впровадження механізмів активної взаємодії на ранньому етапах між органами місцевого самоврядування та гуманітарними організаціями може допомогти в забезпеченні плавного переходу між етапами надання гуманітарної допомоги, відновлення та розвитку.

Всесвітній альянс із протидії кризовим ситуаціям у містах (GAUC) об'єднує органи місцевого самоврядування, гуманітарні організації та організації з питань сфері розвитку, спеціалістів із забудови, науковців, а також активістів на місцях. Наразі діяльність Альянсу ґрунтується на чотирьох діючих робочих групах, співпраця яких стимулює зміни через реалізацію ключових ініціатив. Метою робочої групи є сприяння зміцненню взаємодії між органами місцевого самоврядування, гуманітарними організаціями і організаціями з питань розвитку та спеціалістами із забудови для реагування на кризи у містах, з оглядом на різні повноваження, легітимність та перспективи цих зацікавлених сторін. Зміцнення взаємодії між кожною групою зацікавлених сторін можна досягти через визначення ролей, відповідальності, можливостей, внутрішньої структури та способів роботи кожної репрезентативної групи. Крім цього, чітко сформульована загальна структура або протокол також можуть допомогти структурувати цей процес та керувати ним.

Цей протокол взаємодії складений в результаті обговорень між представниками гуманітарних організацій, органів місцевого самоврядування та спеціалістів із забудови, конструктивні обговорення відбувались між членами Альянсу під час зустрічей у 2017 та 2018 роках.

Метою цього Документа є окреслення потенційних ролей та обов'язків зацікавлених сторін в рамках кожного компонента всього циклу управління програмою (оцінка та аналіз; планування та проектування; реалізація; фінансування та мобілізація ресурсів; моніторинг та оцінювання). Цей робочий документ покликаний стати відправною точкою більш широкого консультативного процесу на чолі з Альянсом та із залученням органів місцевого самоврядування, яких представляє міжнародна організація «Об'єднаних міст та місцевої влади» (UCLG), та гуманітарних організацій, яких представляє Міжвідомчий постійний комітет (IASC).

# Обґрунтування

Спираючись на передумови та проблеми, окреслені у вступній частині цього документа, вторинний та первинний аналізи принесли додаткові та підтверджуючі висновки стосовно операційної динаміки між вказаними вище зацікавленими сторонами. Детальний аналіз літератури, а також серія Основних інформативних інтерв'ю допомогли виявити низку повторюваних тем, перспектив та питань, які порушували представники субнаціональної та національної влади, місцевих організацій та члени громад під час зустрічей з партнерами із міжнародних гуманітарних організацій та організацій з питань розвитку:

**Відсутність довіри між всіма партнерами:** це включає точку зору міжнародних партнерів на те, що органи місцевого самоврядування мають, перш за все, політичну мотивацію і, можливо, є корумпованими та не мають необхідних операційних можливостей та досвіду; або сприйняття національними НУО агенцій ООН як таких, що мають на меті монополізувати донорські кошти, і тому вимушені залучати їх; або відчуття громадянського суспільства, що міжнародні партнери не розуміють і не цікавляться тим, як люди працюють на місцях. Тому професійний характер цієї недовіри створює досить непросту відправну точку, з якої всі зацікавлені сторони мають розпочати співпрацю. Незважаючи на це, в більшості випадків кожна зацікавлена сторона працює над досягненням спільної мети – врятувати життя та полегшити страждання. В більшій або меншій мірі, це має вплинути на ефективність співпраці між зацікавленими сторонами на початкових етапах процесу реагування.

**Різні розміри організацій, культури та підходи:** це стосується значних відмінностей у ієрархії та корпоративній структурі зацікавлених сторін. З одного боку, багато урядів, як і система ООН, наприклад, – це широко розгалужені, бюрократичні та багаторівневі організації з багатьма департаментами, управліннями у своєму складі та комплексними лініями звітності. З іншого боку, місцеві НУО та партнери з громадянського суспільства нерідко є значно меншими організаціями з простою ієрархією і неформальною структурою, тому за своєю природою це «плоскі» організації з невеликою кількістю набагато гнучкіших процедур.

**Використання «різних мов»:** що стосується комунікації, мається на увазі не лише використання різних мов в буквальному сенсі, але й різної корпоративної та організаційної термінології, жаргону, скорочень та понять.

**Відмінності в термінах роботи, різних пріоритетах, лояльності та клієнтури:** означає відмінності у сприйнятті зацікавленими сторонами того, як інші учасники надають послуги з точки зору часу, мотивації та клієнтоорієнтованості. Наприклад, міжнародні гуманітарні організації сприймаються як такі, що різко впроваджуються на місцях для врятування життя та позбавлення страждань, керуючись виключно гуманітарною необхідністю. Міжнародні працівники «швидко з'являються і швидко зникають», мають короткострокові контракти і реалізують короткострокові програми з короткими циклами фінансування, з основним акцентом на наданні товарів та послуг. Хоча вважається, що міжнародні гуманітарні організації є досить клієнтоорієнтованими, тобто їх діяльність направлена на постраждале населення, чутливість до фінансових переваг та пріоритетів міжнародних донорів також була відзначена як головна мотивація для гуманітарних організацій.

На відміну від них, реакція центральних та місцевих органів влади та посадовців часом вважалась повільною, мотивованою політичною динамікою, браком фінансових чи натуральних ресурсів, або зумовленою іншими мотивами — можливо, кар'єрними амбіціями, лояльністю або бажанням



справити враження на керівництво. Нарешті, враховуючи те, що посадовці органів місцевого самоврядування перебували на своїх посадах як до катастрофи або прибуття переміщеного населення, так і після цього, їхні погляди на етапи реагування, відновлення життєдіяльності та відновлення, значно відрізнялися від поглядів працівників гуманітарних місій. Дійсно, поняття «зв'язок між гуманітарною діяльністю та розвитком» не має великого значення або не є проблемою для субнаціональних урядів, оскільки воно не загрожує процесам планування та впровадження послуг.

**Створення паралельних координаційних систем, які заважають роботі місцевих або національних координаційних систем:** з ряду причин, у багатьох випадках спостерігається швидке та одностороннє впровадження кластерного або подібного міжнародного підходу координації з боку приїжджої гуманітарної спільноти, без витрачання часу або врахування координаційних механізмів місцевих органів влади, місцевих НУО або об'єднань приватних осіб. До цього додається загальна відсутність взаємодії та координації між міжнародними гуманітарними організаціями та організаціями з питань розвитку та державними органами на різних етапах програмного циклу.

Впровадження жорстких галузевих підходів до координації не завжди давало оптимальні результати у довготривалій перспективі: міжнародно стандартизовані підходи координації, такі як кластерний підхід, які ефективно допомагають міжнародним організаціям організувати та планувати свою діяльність, показали свою ефективність у сільській місцевості або у стихійних поселеннях (таборах). Науково-дослідницька та практична робота показують, що виключно галузеві підходи менш ефективні в складних, густонаселених міських умовах, де постраждале населення часто проживає поруч або серед населення та/або приймаючою громадою у разі переміщення. Якщо допомога була спрямована на конкретні групи населення або не поширювалася на приймаючу громаду, це спричиняло соціальну напругу, розкол та конфлікти. У відповідь на це зростають докази та підтримка ефективності територіально-орієнтованих підходів.

Відсутність комунікації та обміну інформацією щодо планування, виконання плану, звітності та результатів, передового досвіду чи висновків: уявна та фактична відсутність зобов'язань різних зацікавлених сторін щодо формалізації та підтримки обміну інформацією та знаннями на всіх етапах реагування підірвало довіру, довгострокові відносини та загальносистемне управління інформацією, які могли б підвищити ефективність та результативність надання послуг.

Погане розуміння гуманітарними організаціями локального операційного контексту, зокрема у складних міських умовах: а також уявно або фактично обмежена готовність поглибити розуміння операційного середовища в поєднанні з тенденцією до застосування жорстких зовнішніх механізмів координації та підходів реагування з мінімальними консультаціями з місцевими партнерами, постраждалим населенням та урядовим партнерами незмінно підірвали відносини, швидкість роботи, ефективність реагування та стійкість.

Під час багатьох криз питання захисту та доступу до незахищених верств населення залишається проблематичним: щоб усі групи зацікавлених сторін могли надавати товари та послуги своєчасно, послідовно та ефективно.

# Рекомендації щодо розробки місцевих протоколів взаємодії між органами місцевого самоврядування та суб'єктами гуманітарної діяльності та організаціями з питань розвитку

Визнаючи проблеми, що повторюються, та обмеження, які ставлять під сумнів ефективність реагування партнерів громадянського суспільства, постачальників послуг, суб'єктів приватного сектору та фахівців із спеціалістів із забудови, цей протокол взаємодії має на меті створити систему, в якій будуть окреслені потенційні ролі, відповідальність та діяльність усіх зацікавлених сторін у кожній сфері діяльності програмного циклу на всіх трьох етапах циклу кризового управління: готовність, реагування та відновлення.

На основі досвіду переговорів та впровадження відповідних загальносистемних процесів готовності пропонується наступний процес впровадження:

- **Зацікавлених сторін слід скликати на етапі готовності або в період «миру».** Спроба обговорити ці аспекти та налагодити співпрацю на початку етапу реагування буде складнішою, сторони будуть менше схильні до обговорення складних питань і узгодження ключових проблем.
- **В ідеалі цей процес повинні ініціювати та очолювати законний(і) орган(и) місцевого самоврядування.** Це може бути губернатор області, міський голова або керівник одного з відповідних міських органів влади. Для активної участі та залучення в процесі слід запросити представників інших груп – зацікавлених сторін, які діють у цій юрисдикції.
- Хоча детальні аспекти та конкретні дії для узгодження такого протоколу все ще потребують уточнення, зміст цього документа повинен служити початковим шаблоном або рекомендованим алгоритмом для адаптації та впровадження на місцевому рівні.
- **Проект Декларації** пропонується як набір керівних принципів і основних зобов'язань, які зацікавлені сторони мають прийняти на глобальному рівні для підтримки співпраці між усіма зацікавленими сторонами.
- Відповідно до духу цієї декларації, зацікавленим сторонам пропонується **адаптувати та внести зміни до загального тексту в тій мірі, в якій вони вважають за потрібне**, і надалі впроваджувати її в дію на субнаціональному або місцевому рівні. Також передбачене місце для включення принципів, стандартів або норм, що стосуються конкретної країни, області чи міста, за бажанням зацікавлених сторін, які беруть участь у програмі.
- Список **вибіркових додаткових ключових принципів діяльності або керівних зобов'язань** щодо співпраці надано у додатку (Додаток 1), аби місцеві суб'єкти змогли включити до своїх документів ті, які найбільше підходять з урахуванням місцевих умов.
- У тій версії протокольного документу, що застосовується на місцевому рівні, необхідно коротко, кількома рядками описати **функції, обов'язки та повноваження кожної зацікавленої сторони, яка здійснює діяльність** у такій місцевості. Нижче для ілюстрації наведено приблизний опис загальних функцій, обов'язків та повноважень різноманітних груп зацікавлених сторін.
- Розділ, присвячений існуючим національним та місцевим органам влади, гуманітарним та приватним організаційним структурам на національному та субнаціональному рівнях, повинен включати в себе організаційні діаграми або опис ієрархії чи організаційної структури кожної групи зацікавлених сторін та як вони взаємодіють і підтримують зв'язок між собою. Графічне представлення може також включати координаційну платформу(-и) різноманітних зацікавлених сторін.
- У наступних розділах охарактеризований набір **Ключових питань**, які зацікавлені сторони повинні обговорити і узгодити на кожному етапі запланованого гуманітарного реагування та/або програми відновлення. Серед них: *оцінювання та аналіз; планування і розробка; імплементація, фінансування та мобілізація ресурсів; моніторинг та оцінка*; а також *координація* як міжсекторальна діяльність на всіх етапах. Хоча ці етапи відповідають Циклу

гуманітарних програм, варто сподіватися, що місцеві влади визнають ці етапи доречними для будь-якого циклу управління програмами.

- Розділ «**Елементи, які потрібно взяти до уваги**» спрямований на висвітлення проблем, які необхідно вирішити при обговоренні ключових питань.
- І нарешті, таблиця **Функції та обов'язки**, наведена в Додатку 2, має на меті запропонувати ключові чи основні заходи, які повинні розглянути кожна із зацікавлених сторін відносно кожного з вищезазначених пунктів залучення в рамках запланованого гуманітарного реагування та/або програми відновлення. У той час як наведені нижче таблиці представляють загальні завдання чи заходи, які необхідно вжити, місцеві зацікавлені сторони повинні використовувати їх у якості керівництв при заповненні власних таблиць, актуальних і застосовних на місцевості, якщо це вважатиметься за корисне.
- Пропонується узагальнити результати обговорень на місцевому рівні у *Локальному протоколі взаємодії місцевих органів влади та гуманітарних організацій*. На місцевому рівні зацікавленим сторонам необхідно досягти згоди щодо того, хто повинен «підписатися» під результатом, а також щодо **рівня формальності та природи результатів**. Основні інформативні інтерв'ю та Обговорення у фокус-групах вказали на різноманіття думок щодо цього питання: від документів, які мають бути офіційними, підписаними та обов'язковими до виконання, до гнучких, неофіційних та необов'язкових за своїм характером документів.

## **Проект Декларації: керівні принципи та ключові зобов'язання щодо вдосконалення співпраці органів місцевого самоврядування та гуманітарних організацій**

### Преамбула

Цей проект Декларації є відправною точкою у сприянні подальшому діалогу, спершу на глобальному рівні, між місцевими владами, представленою Робочою групою міжнародної організації «Об'єднані міста та місцева влада» (UCLG), та гуманітарними організаціями, що представлені Міжвідомчим постійним комітетом (IASC) і відповідними зацікавленими сторонами, як частини Всесвітнього альянсу із протидії кризовим ситуаціям у містах, з метою створення основи для тісної співпраці при підготовці до криз в містах, реагуванню на них та подолання їх наслідків. Потенційно це може призвести до ухвалення версії даного тексту у форматі, погодженому усіма ключовими зацікавленими сторонами (надалі за текстом цього документа – «ми»). У цій Декларації здебільшого використовується термінологія Хартії Альянсу із протидії кризовим ситуаціям у містах, резолюції Генеральної Асамблеї ООН (ГА) 46/182, резолюції ГА 69/243 і резолюції ГА 72/133 та відповідним цитуванням.

У світі, де швидкими темпами відбуваються процеси урбанізації та де більше половини світового населення вже проживає у малих та великих містах, зростаюча частотність та інтенсивність природних і антропогенних надзвичайних ситуацій у таких місцевостях вимагає нових зусиль щодо усунення ризиків, підготовки до неминучих подій і пом'якшення наслідків криз.

Ми визнаємо, що міські умови мають специфічні характеристики, які вимагають ефективних та таких, що враховують конкретні умови, підходів до вирішення проблем вразливості, зменшення ризиків, а також реагування на кризи<sup>1</sup>, та що стратегії швидкого відновлення, реалізовані на початковому етапі операції з реагування, мають важливе значення.

Ми спостерігаємо, що місцева влада досить часто виступає першою ланкою, яка реагує на більшість стихійних лих, та визнаємо надзвичайно важливу роль, яку відіграють органи місцевої влади при реагуванні на стихійні лиха та при подоланні їх наслідків. Для забезпечення плавного переходу від надання допомоги до відновлення та розвитку невідкладна допомога повинна надаватися таким чином, щоб вона сприяла коротко- та середньостроковому відновленню, що призводило б до довгострокового розвитку<sup>ii</sup>. Залучення місцевої влади має суттєве значення та повинно підтримуватися, де це можливо, а у випадках порушення процесу – необхідно забезпечити безперебійне поновлення їх керівництва.

Ми заохочуємо національний уряд та гуманітарні організації створювати умови, сприятливі для розбудови потенціалу органів місцевої влади, а також національних та локальних неурядових та громадських організацій, щоб забезпечити своєчасну, ефективну та передбачувану допомогу<sup>iii</sup>. При цьому, необхідно враховувати існуючі міжвідомчі рамкові механізми, стратегії та передачу технологій. Крім того, потрібно приділяти пріоритетну увагу запровадженню механізмів соціального захисту та механізмів грошових переказів з метою підтримки розвитку місцевих ринків та зміцнення місцевого потенціалу як в контексті розвитку, так і в контексті гуманітарної діяльності.

Ми надалі заохочуємо гуманітарні організації та організації з питань розвитку підтримувати довгострокові інвестиції у підготовку, реагування та координацію, щоб посилити компетенцію місцевих органів влади, організацій та громад, які знаходяться у зоні ризику стихійних лих. Такі дії допоможуть краще підготуватися до небезпек, зменшити ризик стихійних лих та покращити опір та реагування на них, а також процеси відновлення та відбудову після них.<sup>iv</sup> Крім того, організації повинні доповнювати та підсилювати місцевий потенціал для реагування на кризові ситуації, а не замінювати чи заміщувати їх, особливо, у випадку тривалих чи повторюваних кризових ситуацій.

Ми наполягаємо на тому, щоб гуманітарні організації активно знаходили можливості та тісно співпрацювали з місцевими органами влади, регіональними академічними та професійними установами та місцевими приватними організаціями, щоб визначити ефективні методи, які враховують конкретні умови для кращої підготовки і реагування на кризові ситуації, а також для відновлення у зв'язку зі зростаючою кількістю надзвичайних ситуацій, що стаються у міських районах, які можуть мати вплив на постачання таких життєво необхідних послуг.<sup>v</sup> Також важливо інвестувати час і зусилля у налагодження функціональних зв'язків та встановлення довірливих стосунків із місцевими органами влади та партнерами для надання гуманітарної допомоги відповідно до гуманітарних принципів.

В той час як основним обов'язком державних органів влади в межах їх юрисдикції є збереження життів та зменшення страждань постраждалих шляхом ініціювання, організацію, координацію та надання гуманітарної допомоги<sup>vi</sup>, гуманітарні організації та організації з питань розвитку, які вже присутні в країні, чи зовнішні організації мають повноваження та зобов'язання підтримувати заходи урядів із збереження життів та зменшення страждань.

Ми усвідомлюємо, що кількість національних та міжнародних етичних принципів та принципів діяльності, якими керуються усі організації у сферах гуманітарної допомоги та відновлення збільшилася протягом останніх років. Перш за все, гуманітарні принципи *людяності, неупередженості, нейтралітету та незалежності* залишаються всеохоплюючими керівними етичними нормами, відповідно до яких усі зацікавлені сторони повинні створювати та реалізовувати свої програми. Не менш важливими також є *Основний гуманітарний стандарт, Кодекс поведінки Руху Міжнародного Червоного Хреста*, принцип «не нашкодь», гендерна рівність, широка участь,

права людини, зобов'язання нести *відповідальність перед постраждалими групами населення*, право на засоби правового захисту від порушень та зобов'язання *не залишати нікого осторонь*. Наступні принципи та керівні положення розвиватимуть поведінку та діяльність усіх організацій у цій сфері:

- Усвідомлюючи усі зазначені вище важливі принципи, ми зобов'язуємося надати перевагу місцевим органам самоврядування у прийнятті рішення у реагуванні на кризові ситуації у містах<sup>vii</sup>, яке буде узгоджене з домовленостями державного рівня та пріоритетними напрямками розвитку, які заохочують участь постраждалих груп населення.
- Усвідомлюючи вказане погіршення якості життя у містах, ми знову підтверджуємо своє зобов'язання покладатися на знання місцевих органів влади, суспільства та громад; застосовувати підхід «знизу-вгору»; мобілізувати усі місцеві ресурси та потужності через партнерства, включно з приватним сектором, місцевими професіоналами та громадськими організаціями для реагування у майбутньому. Ми і надалі зобов'язуємося посилювати наявні механізми управління містами, забезпечувати прозорість та підзвітність, поважати верховенство права та громадянські права, захищати найбільш вразливі групи населення.
- Ми будемо слідувати принципам шляхом впровадження сталого розвитку міст у якості загальної концепції для інтеграції прав людини, гуманітарних цілей та цілей розвитку шляхом створення програм щодо наявних систем надання послуг у містах, власних механізмів відновлення людей та міцності міської економіки.
- Ми прагнемо якнайшвидше узгодити негайні заходи із порятунку та захисту зі сталими, всеохоплюючими та життєздатними посткризовими стратегіями міського розвитку. Гуманітарні організації також зобов'язані узгоджувати свої дії з проблемами розвитку чи брати їх до уваги, щоб гарантувати перехід діяльності організацій до довгострокових учасників та вихід організацій, як тільки це стане необхідно.
- Ми і надалі зобов'язуємося спільно контролювати переміщення міського населення яке є спільним завданням із дотримання прав людини, завданням із розвитку та гуманітарним завданням, яке вимагає від малих та великих міст бути гостинним, інклюзивним та безпечним середовищем, для балансування безпеки та потреб біженців та ВПО із потребами громади, яка їх приймає.
- Як зовнішні гуманітарні партнери та партнери із розвитку, ми зобов'язуємося підсилювати місцевий потенціал у першу чергу місцевих органів влади, щоб надати їм можливість виконувати свої зобов'язання найкращим чином відповідно до їх здібностей та підтримувати підготовку до кризових ситуацій у містах та потенціал реагування в містах, що знаходяться у зоні ризику. Ми зобов'язуємося знаходити креативні можливості, щоб гарантувати доступ місцевих органів влади до матеріалів для збільшення потенціалу, незважаючи на все більш поширену тенденцію гуманітарних організацій до впровадження безпосередньої підтримки коштами як ефективної стратегії реалізації.
- Ми зобов'язуємося розробляти місцеві угоди згідно з визначеними тут принципам для гарантування ефективнішої співпраці, зосередженої на оцінці потреб, інформаційному забезпеченні, механізмах координації, розробці процедур реагування, моніторингу та оцінюванні з урахуванням національних та місцевих умов.

## **Ролі, обов'язки та повноваження зацікавлених сторін**

Цей документ викладений з урахуванням різноманітності серед зацікавлених сторін у антикризовому управлінні. Кожен зацікавлений округ має свою певну роль, сферу відповідальності та повноваження у підготовці до та відповіді на потреби категорій населення, що знаходиться у зоні ризику. Необхідно врахувати той фактор, що місцеві органи влади і гуманітарні організації впроваджують

високоспеціалізовані навички та знання у сфері діяльності. Їх необхідно визнати та максимально використовувати. У цьому розділі наведені короткі пояснення ролей та обов'язків кожної зацікавленої сторони з метою забезпечення порозуміння між групами.

## **Органи державної влади**

Кожна країна забезпечує роботу офісів, організацій, органів влади або міністерств з питань надзвичайних та/або кризових ситуацій залежно від свого профілю ризику та внутрішніх потреб для реагування на стихійні лиха, конфлікти або комплексні надзвичайні ситуації. Все більше державних урядів по всьому світу вживають заходи, щоб бути готовими до надзвичайних подій — і це цілком виправдана тенденція. Окрім спеціалізованих органів та служб із надзвичайних ситуацій, важливу роль відіграють також інші департаменти та міністерства (наприклад, міністерства планування, соціального захисту, фінансів, закордонних і внутрішніх справ): вони спрощують та координують надання допомоги постраждалому населенню. Основний обов'язок державної влади — збереження життів та задоволення потреб постраждалого населення у межах своєї юрисдикції. Саме тому органам влади важливо контролювати та координувати, де і коли внутрішня та зовнішня допомога потрібна у першу чергу. Галузеві міністерства країни також уповноважені координувати та відстежувати спрямовану на реагування, відновлення та підготовку діяльність у відповідній технічній галузі, забезпечуючи у такий спосіб дотримання державних стандартів та практик.

## **Субнаціональні органи влади**

Субнаціональні органи влади складаються з представників органів управління штатаів, регіонів, районів, муніципалітетів або міст, які не є частиною державного, федерального центрального апарату. Ці органи влади зазвичай найближчі до постраждалого населення. Повноваження та рівні представництва різних регіональних органів влади мають істотні відмінності. Проте це не стосується легітимності, яку визначає їх авторитет серед населення, а також їх досвіду виконання своїх повноважень. Чимало субнаціональних органів влади мають власні служби з надзвичайних ситуацій та органи управління надзвичайними та/або кризовими ситуаціями. Так вони можуть працювати безпосередньо з постраждалим населенням у їхній юрисдикції та надавати допомогу там, де це потрібно. На ці органи управління, галузеві міністерства та відділи планування покладений обов'язок складати та підтримувати плани підготовки та програми відновлення, забезпечуючи сталість громад, за які вони відповідальні, в умовах кризи. Субнаціональні органи влади також мають чіткі мандати щодо планування та координації реагування на кризу, і всі зацікавлені сторони мають брати активну участь у цих процесах та платформах.

## **Міжнародні гуманітарні організації та організації з питань розвитку**

Низка фондів, програм та спеціалізованих організацій у структурі Організації Об'єднаних Націй має визначені ролі в управлінні надзвичайними та/або кризовими ситуаціями та забезпечує галузеву та фахову підтримку до, під час та після кризи. У свою чергу структури Секретаріату ООН — наприклад, Управління ООН з координації гуманітарних справ або Міжнародної стратегії ООН зі зменшення небезпеки лих — зосереджуються виключно на управлінні кризовими ситуаціями. Серед агентств ООН із гуманітарними повноваженнями є: Продовольча та сільськогосподарська організація ООН, Міжнародна організація з міграції, Програма розвитку ООН, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Програма з населених пунктів (ООН-Хабітат), Дитячий фонд ООН (ЮНІСЕФ), Структура з питань гендерної рівності та розширення прав і можливостей жінок (ООН Жінки), Всесвітня продовольча програма і Всесвітня організація охорони здоров'я. Ці структури надають різноманітні послуги з реагування на кризові ситуації, зокрема продовольчу безпеку, харчування, прихисток, захист, охорону здоров'я, освіту та життєзабезпечення, а також логістичні, телекомунікаційні та координаційні послуги. На національному рівні ці структури ООН співпрацюють

у питаннях управління катастрофами з національними органами управління катастрофами та відповідними галузевими міністерствами.

На додачу до різноманітних агентств ООН, до підготовки, реагування та відновлення залучена також низка національних та міжнародних неурядових організацій (НУО/МНУО). Окремі організації мають особливі місії, цілі, повноваження та джерела доходів, які визначають засоби та послуги цих організацій в гуманітарній діяльності. Багато міжнародних організацій мають представництва у країнах та можуть брати участь у гуманітарній та спрямованій на розвиток діяльності, коли вони не залучені у реагуванні на надзвичайні ситуації. Національні НУО й надалі розвиваються своїм власним шляхом, і багато з організацій забезпечують свою діяльність завдяки власним джерелам фінансування та/або співпрацюють з державою, тоді як інші працюють разом зі структурами ООН або МНУО, від імені яких діють.

Чимало [організацій з] розвинених країн із великими та чітко окресленими бюджетами на гуманітарну діяльність та/або розвиток — на кшталт Міністерства міжнародного розвитку Великої Британії, Агентства США з міжнародного розвитку або Японського агентства міжнародного співробітництва — також мають представництва у країнах, де вони підтримують масштабні програми. Міжнародні фінансові організації — наприклад, Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, регіональні банки розвитку (Азійський банк розвитку та Африканський банк розвитку), а також організації, які надають допомогу на двосторонній основі — співпрацюють із країнами-господарями у питаннях підтримки, доповнення та іноді впливу на гуманітарну та спрямовану на розвиток діяльність.

Рух Червоного Хреста та Червоного Півмісяця складається з Міжнародної федерації товариств Червоного Хреста (МФЧХ), Міжнародного комітету Червоного Хреста (МКЧХ), а на національному рівні — національного товариства Червоного Хреста або Півмісяця відповідної країни. Національне товариство незмінно відіграє важливу роль в урядовому механізмі підготовки та реагування. Національні товариства також мають місцеві осередки на субнаціональному рівні та співпрацюють з органами місцевої влади у питаннях підготовки та реагування. МФЧХ і МКЧХ часто мають делегації на національному рівні, які підтримують заходи з підготовки та реагування для стихійних лих та комплексних надзвичайних ситуацій (конфліктів) відповідно.

## **Місцеві організації громадянського суспільства**

Організації громадянського суспільства на національному рівні або на рівні громади діють на території своєї країни. Ці організації, як правило, мають добре розвинені громадські мережі, які необхідні для доступу до громад, які постраждали від кризи, і допомагають їм підготуватись до подій, коли вони виникають. Організації громадянського суспільства зазвичай офіційно реєструються в місцевих або національних органах влади з чітко визначеними повноваженнями. Інші організації, які часто входять до цієї групи зацікавлених сторін, — це релігійні організації, релігійні групи та організації ВПО чи біженців.

## **Постачальники комунальних послуг**

Постачальниками муніципальних послуг можуть бути приватні або спільні урядові/державно-приватні партнерства, які постачають воду, забезпечують систему водовідведення, поводження з твердими відходами, електроенергію, газ та інші комунальні послуги на субнаціональному рівні. Централізовані функції та послуги, які вони надають, мають важливе значення для задоволення потреб населення з високою щільністю населення в міських умовах, включаючи табори для переміщених осіб, де існують подібні потреби. Координація та планування діяльності з постачальниками комунальних послуг є вирішальними в період готовності, реагування та відновлення, щоб забезпечити

підтримання або відновлення послуг якомога швидше. Якщо цього не зробити, це може призвести до дестабілізації громади, конфліктів, погіршення стандартів охорони здоров'я та у найгіршому випадку поширення інфекційних захворювань.

## **Приватний сектор**

Приватний сектор – це широка група, яка охоплює місцевих підприємців і бізнес, національні чи міжнародні корпорації, постачальників фінансових послуг та неформальних постачальників. У багатьох міських районах надання базових послуг та обслуговування інфраструктури, такої як вода, електроенергія, основні медичні центри, освіта та транспортні сполучення, також може бути частково або повністю приватизовано. До цієї групи входять офіційні підприємства, наприклад ті, які зареєстровані в національних урядах і платять податки, а також неформальний сектор, наприклад вуличні продавці, які не можуть бути зареєстровані в жодному державному органі. На національному та субнаціональному рівнях деякі з цих суб'єктів об'єднуються в торгово-промислові палати або партнерства для підтримки готовності та забезпечення стійкості громад, у яких вони діють. Хоча приватний сектор за своєю природою керується принципом отримання прибутку, багато суб'єктів жертвують фінансову, натуральну, матеріально-технічну або технічну допомогу уряду та постраждалим громадам, особливо під час реагування. Партнери з приватного сектору часто залишаються поза увагою, про них забувають або їх ресурс не використовують через низку причин. До них належать різні організаційні структури, культурні особливості, мотивація та механізми координації. Усе це можна пом'якшити шляхом активного залучення на етапі готовності. Уроки, винесені з попередніх гуманітарних заходів, також показали, що «безкоштовна» допомога може підірвати, наприклад, спроможність приватних медичних клінік робити внесок у ситуацію, що склалась.

## **Спеціалісти із забудови**

Ця група зацікавлених сторін включає інженерів, архітекторів, містобудівників, а також професійні членські організації та установи. Ці особи та установи відіграють життєво важливу роль у роботі з субнаціональними та національними урядами, а також суб'єктами приватного сектору, щоб забезпечити належну підготовку міських систем у разі виникнення кризової ситуації. Вони також можуть відігравати ключову роль у розумінні складності міста та допомогти пояснити ризики, переміщення населення та можливості для більш стійкого реагування. Вони також відповідають за те, як місто чи муніципалітет відновиться та відбудується після кризи. Спеціалісти також можуть підтримати субнаціональний уряд у плануванні зусиль з відновлення, надаючи технічну допомогу, щоб мікрорайони та житла відновлюватися краще.

## **Опис існуючих організаційних структур урядового, гуманітарного та приватного секторів на національному та муніципальному рівнях**

Як згадувалося раніше в передумові та обґрунтуванні до цього документа, кожна група зацікавлених сторін має свою власну ієрархію або внутрішню організаційну структуру для самоорганізації, організацій свого персоналу, своїх функціональних процесів і прийняття рішень. Важливо мати чітке розуміння всіх ієрархій і, що ще важливіше, того, як вони співставляються, взаємодіють і спілкуються один з одним. Однак, якщо на етапі готовності не були вкладені час і зусилля для досягнення цього, спроби домовитися про цей процес на етапі реагування були б майже неможливими.



Навіть найпростіші процеси формування готовності (наприклад, планування на випадок непередбачених ситуацій) зазвичай включають визначення організаційної структури або «архітектури» відомчої (або міністерської) структури місцевого та національного уряду та взаємозв'язку між кожним органом, який має повноваження реагувати один на одного. Аналогічно, міжнародні гуманітарні суб'єкти та суб'єкти з питань розвитку мають глобально стандартизовану структуру через Гуманітарну групу та архітектуру кластерного підходу, щоб структурувати та керувати своєю діяльністю. Місцеві організації громадянського суспільства, національні НУО та інші резидентні НУО в країні часто об'єднуються в консорціум або асоціацію. Аналогічно, суб'єкти приватного сектору, які беруть участь у реагуванні на кризу, можуть об'єднатися в бізнес-альянс або через місцеву торгово-промислову палату. Однак не можна припустити, що всі ці групи зацікавлених сторін усвідомлюють існування інших, не кажучи вже про те, як вони функціонують всередині країни.

Основна задача полягає у підготовці картування цих структур для зіставлення та шляхом обговорення на семінарі узгодити, як і на якому рівні (рівнях) різні ієрархії координуються та як вони взаємодіють одна з одною. Наприклад, попереднє визначення того, хто є основним представником або координаційним центром у кожній ієрархії, а також як і коли вони повинні координуватись один з одним на початку катастрофи, можна визначити в Стандартному порядку дій (SOP). Стандартний порядок дій (SOP) сприятиме швидшій активізації кожної з груп зацікавлених сторін в переході до дій і роботи над підтримкою зусиль один одного.

Тому рекомендується, щоб у додатку до протоколу взаємодії на місцевому рівні була представлена структура кожної ієрархії, а також механізми координації управління в кризових ситуаціях урядом та іншими зацікавленими сторонами, у разі їх наявності. Наскільки це можливо, усі зацікавлені сторони мають бути внесені до загальної платформи уряду, що відповідає за координацію, в іншому випадку – визначити своє місце в ній. У випадку її відсутності або того, що вона не працює, будь-який підхід чи механізм координації ззовні повинен бути спрямований на те, щоб якнайшвидше перейняти державну структуру, і в цей же період заохочувати керівників місцевих органів влади та технічних працівників керувати, або ж як мінімум, ставати співголовами в організації та керуванні зустрічами та процесами.

# Сфери дії для покращення співпраці

## Сфера дії 1: Координація

Координація в кризових ситуаціях передбачає об'єднання кількох сторін для забезпечення узгодженої та принципової реакції на надзвичайні ситуації із загальною метою допомогти людям, коли вони найбільше потребують допомоги чи захисту. Зокрема, гуманітарна координація включає в себе: оцінку ситуацій і потреб; узгодження спільних пріоритетів; розробку спільних стратегій для вирішення таких питань, як переговори щодо доступу, залучення коштів та інших ресурсів; уточнення послідовного обміну інформацією при публічній комунікації; та моніторинг прогресу. Найкраще цього можна досягти за допомогою формату широкого залучення, що передбачає залучення місцевих органів влади, суб'єктів гуманітарної діяльності та розвитку, громадянського суспільства та приватного сектору.

Подальші корисні нормативні вказівки та рекомендації, пов'язані з цією та іншими сферами діяльності, можна знайти в IASC's Operational Guidance For Cluster Lead Agencies On Working With National Authorities (Керівництво Міжвідомчого постійного комітету для провідних кластерних агентств щодо роботи з державними органами влади) <sup>viii</sup>.

Вказані нижче питання та елементи повинні бути адаптовані відповідно до контексту.

### Ключові питання

- Як ми картуємо існуючі механізми координації державних та місцевих урядів, гуманітарних організацій та організацій з питань розвитку, громадянського суспільства та приватного сектору на державному та міському/обласному рівні, щоб уникнути паралельного створення нових платформ?
- Які зацікавлені сторони володіють ресурсами для того, щоб зробити внесок у місцеву платформу координації, її функціонування та надання послуг?
- Яким чином ми можемо уникнути створення паралельних структур координації/механізмів зовнішніми партнерами?
- Яким чином ми можемо забезпечити залучення неформальних чи «нетрадиційних» сторін, які наразі не є широко представленими в координаційних структурах та процесах?
- Яким чином ми можемо ефективно координувати один з одним, у випадку, якщо зацікавлені сторони є (або вважаються) сторонами конфлікту, а гуманітарні принципи можуть бути розмитими?
- Які дії або процеси можна запровадити для покращення розуміння всіма зацікавленими сторонами повноважень та обов'язків один одного з кінцевою метою зміцнення довіри та поваги між цими групами?
- Яким чином ми можемо збільшити потенціал місцевих учасників, щоб підвищити їхню роль у цьому процесі?
- Які рішення та процеси необхідно запровадити для забезпечення сталості координаційної структури після виходу міжнародної гуманітарної спільноти?
- Які інструменти чи документи знадобляться для оформлення та формалізації цих домовленостей та рішень?

## Елементи, які слід враховувати

- Виявлення зацікавлених осіб або організацій на місцевому та державному рівнях було б корисним для встановлення та роз'яснення їх індивідуальних ролей, відповідальності та мандатів.
- Кожна група зацікавлених сторін завжди має свої власні діючі структури або ієрархію; питання полягає в тому, як ці ієрархії контактують та взаємодіють одна з одною, щоб не підривати ефективність один одного та уникнути дублювання дій, конкуренції за ресурси.
- Гуманітарні організації та організації з питань розвитку повинні виділити час для того, щоб краще зрозуміти місцеві координаційні платформи і працювати над їх зміцненням або розвитком.
- Координаційні структури та заходи повинні відповідати цілям та масштабності; вони повинні мати широкий спектр залучення, бути колективними, ощадливими, легкими та приносити окупність вкладеному часу та зусиллям навіть для найменших організацій.
- Координаційні структури та механізми повинні бути достатньо гнучкими, щоб вони ідеально відповідали потребам розвитку та гуманітарним проблемам, могли легко та швидко збільшуватись в разі нагальної потреби та могли забезпечити ефективну та масштабну реакцію; а також, могли б відповідно повертатись до їхньої звичайної структури та розміру після вирішення нагальних потреб.
- Координаційні структури та механізми повинні уважно розглядати питання захисту та доступності.
- Там, де потреби та виклики вразливих груп і осіб населених у важкодоступних місцях є недостатньо представленими, їх необхідно визначити та включити заходи для забезпечення задоволення цих потреб.

## Сфера дії 2: Оцінка та аналіз потреб

Оцінка потреб надає базу даних для стратегічного планування, а також базову інформацію, на яку покладатимуться системи моніторингу ситуації та реагування. Тому має бути сформований безперервний процес протягом усього циклу гуманітарної програми. Для оцінки гуманітарної ситуації та визначення потреб постраждалого населення проводиться скоординоване оцінювання. Місцеві та державні органи влади, громадянське суспільство та постраждалі громади повинні брати участь у цьому процесі.

Вказані нижче питання та елементи повинні бути адаптовані відповідно до контексту.

### Ключові питання

- На які першочергові питання потрібно відповісти?
- Як ми можемо дійти спільного розуміння контексту міської кризи, потреб ураженого населення та визначення найбільш вразливої групи?
- Як ми можемо відрізнити хронічну вразливість міської бідноти та гостру вразливість тих, хто безпосередньо зазнав впливу кризи?
- Які міста та райони мають бути в пріоритеті?
- Хто може робити внесок в задоволення потреб заходів з оцінювання та що таке відносний розподіл ролей та відповідальності?
- Хто має знання та дані для внеску, хто може полегшити доступ та як ми можемо враховувати місцеві знання?

- Як ми можемо гарантувати свою здатність до визначення потреб найбільш вразливих груп населення, зокрема тих, що мешкають у неформальних поселеннях?
- Чи належним чином форми оцінювання та методологія аналізу вирішують питання доступу та захисту постраждалих громад?

### **Елементи, які потрібно врахувати**

- Залежно від типу та масштабу кризи, ключовим питанням завжди буде «що ми маємо негайно дізнатися та зрозуміти», залишаючи простір для доповнення оцінки та аналізу пізніше (достатньо гарний підхід).
- Ролі, які різні залучені особи можуть відігравати, будуть дуже різними, залежно від їхніх можливостей та потенціалу їхнього посилення в короткостроковому періоді, а також від їхньої ролі у кризі.
- Рівні довіри між різними залученими особами можуть ускладнити прозорий процес. Можливо, буде необхідно вжити заходів для забезпечення збільшення довіри з часом, збільшуючи залученість.
- Потрібно гарантувати, що дані, розподілені за статтю та віком, доступні як у вторинних наборах даних, так і під час первинного збору даних. Ретельно враховуйте це аналізуючи дані та формуючи рекомендації для подальшого планування та розробки програм.
- Забезпечте ретельне врахування питань захисту при розробці та впровадженні діяльності з оцінювання.
- Забезпечте доступ до всіх секторів населення та всіх уражених груп під час етапу оцінювання реагування.
- Особливо у складних надзвичайних ситуаціях (в умовах конфлікту), забезпечте включення до діяльності з оцінювання важкодоступних зон та ретельне врахування думки і потреб спільнот у недоступних зонах.

## **Сфера дії 3: Планування та розробка проєктів**

Плани гуманітарного реагування (HRP) розроблені для будь-якої гуманітарної кризи, що потребує підтримки більш ніж однієї організації, та готуються гуманітарними групами країн (НСТ), на підставі огляду гуманітарних потреб (з використанням інформації оцінки та аналізу потреб). Субнаціональні органи влади часто також мають вже існуючі пріоритети в області розвитку, на додачу до безпосередніх урядових планів реагування. Ці різноманітні процеси планування та розробки проєктів щонайменше мають бути розроблені з урахуванням широкого залучення та бути доповнючими за своєю природою.

Вказані нижче питання та елементи повинні бути адаптовані відповідно до контексту.

### **Ключові питання**

- Як гуманітарні організації та організації з питань розвитку, організації цивільного суспільства та структури приватного сектору взаємодіють з субнаціональними урядами у процесах планування та розробки проєктів?
- Як ці залучені групи можуть знати про існуюче планування документів чи процесів, щоб спиратися на них при визначенні реагування, програми відновлення або діяльності зі зменшення ризику катастроф?

- Чи відповідають та чи пов'язані національні та субнаціональні плани реагування, відновлення, сталості та розвитку з джерелами фінансування національного, міжнародного чи приватного сектору?
- Чи ретельно сплановані і розроблені потреби та виклики вразливих груп, як-от домогосподарств, де головують жінки, людей з інвалідністю, осіб похилого віку чи малолітніх дітей, у гуманітарних програмах та програмах розвитку?
- Чи вживаються заходи та чи виділяються ресурси (фінансові та/або людські) там, де ускладнено доступ гуманітарних місій до уражених груп населення або доступ тих, хто пережив катастрофу, до допомоги та відновлення?

### **Елементи, які слід враховувати**

- Гуманітарні організації та організації з питань розвитку мають працювати спільно з урядом для погодження спільної мети планування, цілей та діяльності, бажано на підставі ширших планів забезпечення сталості або розвитку.
- Гуманітарні організації та організації з питань розвитку мають інтегрувати підходи на основі відновлення та розвитку до своїх процесів планування та урядових процесів якомога раніше.
- Гуманітарні плани та програми реагування мають бути гнучкими, щоб розвиватися у довготермінові плани розвитку настільки плавно та швидко, наскільки це можливо.
- Майбутні плани (забезпечення сталості) мають бути достатньо гнучкими, щоб враховувати та реагувати на зовнішній вплив, уможливлувати адаптацію та повернення до нормального функціонування якомога швидше.
- Механізми підтримки на одному рівні та роль спілок муніципальних утворень в межах країни мають максимально обмінюватися належним досвідом у процесах планування забезпечення сталості та розробки програм.
- В контексті, коли фізичний чи гуманітарний доступ може обмежити здатність відповідача надавати послуги та зворотній зв'язок ураженому населенню, має застосовуватись належна практика, як-от групи гуманітарного доступу, можливості цивільно-військової координації та інструкції щодо підтримки таких проектів.

## **Сфера дії 4: Впровадження**

Етап впровадження циклу управління програмами є реалізацією або актуалізацією діяльності з планування та розробки проектів, що закінчилися раніше, на підставі кількісних потреб, визначених етапами оцінювання та аналізу. У гуманітарному реагуванні саме під час етапу впровадження діяльність проекту спрямована на першочергове збереження життів та усунення страждання, а потім – на допомогу і відновлення в короткому та середньому періодах, що дозволить ураженим групам населення відновити свою самодостатність та незалежність.

Вказані нижче питання та елементи повинні бути адаптовані відповідно до контексту.

### **Ключові питання**

- Як взаємодіють гуманітарні організації та організації з питань розвитку, громадські організації, та структури приватного сектору з національними й субнаціональними урядами у процесах планування та розробки проектів?

- Чи існує Стандартний порядок дій (SOP) на місцевому рівні, в якому визначено безпосередні ролі, обов'язки, та дії для безпосередніх етапів після настання надзвичайної ситуації?
- Які ключові угоди або процеси повинні мати всі зацікавлені сторони перед і під час надзвичайної ситуації, щоб забезпечити безперебійну координацію та виконання заходів – на підтримку загальних зусиль місцевого самоврядування?
- Чи програми допомоги, відновлення, розвитку, та сталого розвитку належно вирішують питання захисту та доступу, забезпечуючи ці аспекти повсюдно?
- Чи існує культура прозорості та підзвітності між різними зацікавленими сторонами та, що особливо важливо, для переміщеного населення?
- Якщо застосовується, чи існує підрозділ гуманітарного доступу для тісного зв'язку між урядом, сторонами конфлікту, іноземними військовими силами, та постачальниками гуманітарних послуг?

### **Елементи, які слід враховувати**

- Гуманітарні організації та організації з питань розвитку, а також інші зацікавлені сторони повинні зберігати першість і центральну роль місцевих органів влади у реагуванні на потреби постраждалого населення. Всі зусилля цих діячів повинні спільно працювати для посилення діяльності органів місцевого самоврядування.
- В ситуаціях, коли місцеві та/або національні органи влади є стороною конфлікту, важливим є скоординований підхід усіх учасників, який уважно враховує принципи гуманітарної політики,.
- Там, де присутність та місце проживання в країні не було встановлено перед надзвичайною ситуацією, гуманітарні організації та організації з питань розвитку повинні з самого початку приділити час органам місцевої влади та місцевій громаді реагування на катастрофи.
- Зазначений вище процес має включати ознайомлення з місцевими процесами, структурами, та механізмами реагування, а також офіційними та неформальними структурами керівництва.
- Гуманітарні організації та організації з питань розвитку повинні активізувати свою взаємодію з місцевими та національними НУО, щоб зміцнити потенціал останніх і надати можливість для безпосереднього впровадження заходів.
- Гуманітарні організації та організації з питань розвитку повинні підтримувати або мати можливість досягнути надійне розуміння та контекстне знання про місцеве робоче середовище, в якому вони функціонують.
- Наскільки це можливо, переконайтеся, що зустрічі, координаційні заходи, візити та взаємодії проводяться місцевою мовою та/або щоб послуги перекладу були доступними для якомога ширшої аудиторії.
- Гуманітарні організації та організації з питань розвитку повинні забезпечити, щоб їхні зусилля з реагування та відновлення працювали на підтримку, а не на конкуренцію чи протидію зусиллям місцевих та національних НУО. Прикладами цього є: конкуренція за фізичні ресурси, такі як офісні приміщення та гуманітарні товари; людські ресурси, такі як кваліфікований персонал; а також постраждалі громади – з точки зору близькості та доступності.
- З метою посилення прозорості та підзвітності між усіма зацікавленими сторонами та перед переміщеними групами, забезпечити повний доступ до інформації та запровадити процедури та структури для підтримки цього (наприклад, механізми подання скарг, заходи щодо розкриття інформації, публікація відповідного рівня фінансового та програмного прогресу, тощо).
- Забезпечте, щоб Кластер з питань захисту та його допоміжні субкластери або технічні робочі групи (захист дітей, питання житла, землі та майна, ґендерно-обумовлене насильство, тощо) включали питання захисту та доступності в усі кластери та програми.

## Сфера дії 5: Фінансування та мобілізація ресурсів

Мобілізація ресурсів – це збір коштів для гуманітарної допомоги. Йдеться також про стратегічне використання механізмів фінансування (включаючи інструменти гуманітарного фінансування, такі як національні об'єднані фонди, Центральний Фонд Реагування на Надзвичайні Ситуації та інші) для стратегічного фінансування відповідно до пріоритетів, визначених у планах гуманітарного реагування. Фінансування також здійснюється за рахунок національних та субнаціональних фондів допомоги, доповнених коштами приватного сектору та фізичних осіб. Заходи з мобілізації ресурсів можуть здійснюватися на будь-якому етапі циклу гуманітарної програми.

Вказані нижче питання та елементи повинні бути адаптовані відповідно до контексту.

### Ключові питання

- Які надзвичайні фонди чи бюджети існують на національному чи субнаціональному рівні для негайної підтримки зусиль реагування у цій сфері?
- Які існуючі механізми, інструменти та рамки фінансування існують у країні та доступні для міста чи провінції для доступу до коштів для надання допомоги, відновлення та управління ризиками стихійних лих?
- Які національні, міжнародні та приватні донори присутні в країні та мають ресурси та пріоритети, узгоджені з діяльністю міста чи провінції з надання допомоги, відновлення та управління ризиками стихійних лих?
- Чи узгоджені місцеві стратегії та заходи мобілізації ресурсів із загальнонаціональними та субнаціональними планами реагування, відновлення, стійкості та розвитку?
- Які шаблони, формати, вторинні набори даних та іншу інформацію потрібно мати у файлі, щоб підтримати швидке подання пропозицій відповідей, а також інформувати документи про фінансування більш тривалого горизонту планування?
- Чи існує на місцевому рівні донорський форум або форум партнерів з розвитку? Якщо ні, чи є необхідність у його створенні?
- Які нефінансові та партнерські можливості можна створити з приватним сектором на етапі готовності, щоб максимізувати його участь у реагуванні, відновленні та забезпечення сталості зусиль?

### Елементи, які слід враховувати

- Картування зацікавлених осіб, зокрема спонсорів та джерел фінансування на субнаціональному та національному рівнях дозволить встановити й чітко окреслити їхні можливості вживати підготовчих заходів, а також заходів із відновлення та підвищення сталості.
- Підготовка загальних пропозицій згідно з вимогами для надання відповідей із передбачуваним змістом на підставі історичних даних і тенденцій. Їх можна пристосувати й відредагувати за потребою, використовуючи основні дані, які були надані спонсорам на розгляд, аніж намагатися знайти й відтворити їх від самого початку.
- Надання місцевим громадським організаціям та НУО доступу до фінансування заходів зі зменшення небезпеки лих за підтримки численних спонсорів, з метою розширення їхніх можливостей та збільшення джерел фінансування, а також сприяння процесам, необхідним для отримання доступу до цих фондів.

- Підтримка місцевих громадських організацій та національних НУО у межах проведення відбору та належної перевірки відповідно до вимог більшості спонсорів. Найбільш ефективно й доречно це робити на підготовчому етапі.
- Платформи спонсорів та можливостей розвитку, що потенційно включають приватний сектор, можуть бути стратегічними відправними точками для всіх зацікавлених осіб, які зможуть повідомити про свої довгострокові фінансові цілі й напрями.
- Суб'єкти розвитку та місцеві об'єднання підприємців можуть спрямувати спільні зусилля на зменшення небезпеки лих, втілення програм реагування та сталого розвитку. Ця підтримка не обов'язково має бути фінансового характеру. Вона може бути представлена у вигляді технічної підтримкою, волонтерських програм, відновлення логістичних ланцюгів, а також виконанням фізичної роботи.
- Національні й міжнародні спонсори мають посилити пряму співпрацю місцевих і національних НУО для втілення проєкту.
- Міжнародним спонсорам варто активніше сприяти залученню через МНУО місцевих і національних НУО та установ ООН для забезпечення ширших можливостей для зростання та збільшення потенціалу останніх.
- Забезпечення того, щоб цикли фінансування, збори запитів, типові форми, плани гуманітарного реагування та фінансова документація відображали питання захисту й доступу на місцевому рівні.

## Сфера дії 6: Моніторинг та оцінювання (МО)

Сторони, що реагують на кризову ситуацію, потребують проведення моніторингу та оцінювання для того, щоб: оцінити, чи є достатнім прогрес у досягненні стратегічних та кластерних цілей; забезпечити доказову базу для заходів подальшого реагування; підтримати мобілізацію ресурсів. Це безперервний процес, у межах якого фіксується допомога, надана нужденним, результати заходів, яких вдалося досягнути з огляду на цілі, поставлені у планах реагування, а також здійснюється перевірка фактичних поставок і виділених ресурсів.

Вказані нижче питання та елементи повинні бути адаптовані відповідно до контексту.

### Ключові питання

- Чи відповідає діяльність із МО програми з питань розвитку та гуманітарного забезпечення національним або субнаціональним процедурам чи стандартам МО?
- Яку функцію виконують учасники громад та організації, що представляють їх інтереси, у проведенні МО проєктних заходів?
- За допомогою яких механізмів отримувачі допомоги можуть подати скаргу чи надати зворотній зв'язок щодо діяльності виконавчої установи або органу місцевого самоврядування?
- Чи існують канали або шляхи, що відображають передовий досвід та забезпечують керування інформацією по вертикалі та горизонталі між різними групами зацікавлених сторін; перш за все між партнерами з питань гуманітарного забезпечення та розвитку й урядом?
- У відповідних випадках, чи включає ваша діяльність з МО приватний сектор, бізнес та динаміку місцевого ринку?
- Чи достатньою мірою розкрито питання захисту у комплексах показників МО для всіх секторів?



- Як провадилася діяльність із МО в громадах, доступ до яких було обмежено, або, можливо, на території яких, постраждалих членів громади було позбавлено права свободи слова?

### Елементи, які слід враховувати

Забезпечити залучення відповідного технічного та моніторингового персоналу із профільних відомств органів місцевого самоврядування до діяльності з МО на постійній основі.

Додатково забезпечити участь органів місцевого самоврядування в конкретних заходах оцінювання, зокрема в перевірці результатів виконаних робіт, оцінюванні в реальному часі й остаточному звітуванні, а також у розробці рекомендацій.

Забезпечити обмін даними моніторингу та оцінювання з відповідними органами місцевого самоврядування з метою обміну передовою практикою, розбудови місцевого потенціалу, забезпечення стійкості та можливого впровадження в механізми надання послуг у майбутньому.

Забезпечити активне поширення передової практики та отриманих висновків у різноманітних форматах, зокрема за допомогою он-лайн засобів, друкованих матеріалів, перекладах місцевими мовами та інформації, належним чином адаптованої для різних груп користувачів.

Вжити заходів для того, щоб суб'єкти гуманітарного забезпечення та розвитку однаково тісно співпрацювали з фахівцями в питаннях охорони довкілля, суб'єктами приватного сектору та представниками громадянського суспільства для обміну результатами оцінювання та передовою практикою.

Показники МО та методи їх вимірювання повинні враховувати всі вимоги та виклики вразливих груп і категорій населення, що перебувають у важкодоступних районах.

## Кінцеві примітки

---

<sup>i</sup> Хартія із протидії кризовим ситуаціям у містах Всесвітнього альянсу із протидії кризовим ситуаціям у містах.

<sup>ii</sup> Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 69/243.

<sup>iii</sup> Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 72/133

<sup>iv</sup> Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 72/133

<sup>v</sup> Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 72/133

<sup>vi</sup> Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 46/182

<sup>vii</sup> Хартія із протидії кризовим ситуаціям у містах Всесвітнього альянсу із протидії кризовим ситуаціям у містах.

<sup>viii</sup> Міжвідомчий постійний комітет (2011). *Посібник з керівництва Міжвідомчого постійного комітету для роботи з державними органами влади для провідного кластерного агентства*. Міжвідомчий постійний комітет, Женева.