

Монголия

Обеспечение готовности Национальных обществ

Пример из практики



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста



Введение

Монгольское общество Красного Креста (МОКК) было учреждено в 1939 г. на первом собрании «Монгольской коалиции Красного Креста»¹. В соответствии с изменениями в законодательстве в 2016 г. МОКК, до этого имевшее статус «национального общества», стало «национальной организацией по оказанию гуманитарной помощи»² и было признано в качестве единственной национальной гуманитарной организации с мандатом, наделяющим его вспомогательной ролью по отношению к правительству Монголии. МОКК широко представлено на территории страны: в его составе 34 отделения среднего звена, 14.800 обученных волонтеров и 78.600 членов молодежной секции Красного Креста.³ Национальное общество (НО) реализует свои программы, проекты и инициативы в рамках четырех программных направлений: борьба со стихийными бедствиями, социальная интеграция, развитие и «Молодежный Красный Крест». Монголия подвержена воздействию ряда опасных природных факторов, включая штормовые ветры, засухи, наводнения и прочие

экстремальные метеорологические явления, такие как дзуд – период суровой зимней погоды, когда холод и бескормица приводят к массовой гибели скота, ослабленного после летних засух. Дзуд случается каждые 4-5 лет и оказывает серьезное негативное воздействие на жизнь и благосостояние скотоводческих семей. В 2010 г. в результате этого бедствия в Монголии погибло почти 25 процентов общего поголовья скота (9,7 млн голов)⁴. Наводнения также могут приводить к катастрофическим последствиям – более 200.000 человек проживают и более 100 школ расположены в районах с риском наводнений от среднего до высокого в столичном мегаполисе Улан-Батор, где неплановая застройка повышает уязвимость жителей при воздействии погодных факторов. (ibid)

1. [Mongolian Red Cross Society \(2020\) History.](#)
2. [Montsame \(2016\) Mongolian Red Cross changes legal status \(Монгольский Красный Крест меняет юридический статус\).](#)
3. [Mongolian Red Cross Society \(2020\).](#)
4. [Global Facility for Disaster Risk Reduction and Recovery \(2019\). Mongolia \(Глобальный фонд уменьшения опасности бедствий и восстановления \(2019\)\). Монголия](#)



В будущем Монголия с большой вероятностью столкнется с такими последствиями изменения климата, как повышение температуры воздуха, рост количества осадков, сокращение водных ресурсов и площади пахотных земель.

В период стихийных бедствий в Монголии экстренные меры принимаются парламентскими Комиссиями по ЧС всех уровней (национальный, аймак, столица, соум, район), министерствами, ведомствами, организациями и физическими лицами во время и после бедствия. МОКК принимает непосредственное участие в этой работе, координируя свои усилия с Национальным агентством по чрезвычайным ситуациям (НАЧС). Собственная программа борьбы с бедствиями МОКК направлена на развитие гуманитарного сотрудничества для повышения компетенции в таких сферах, как профилактика, обеспечение готовности и восстановление в целях спасения жизней и обеспечения средств к существованию для пострадавшего от ЧС населения.⁵

За последнее время МОКК провело ряд операций реагирования на пожары, наводнения и дзуд в 2017 и 2018 гг. Относительно недавно, в период суровой зимы 2020 г., были активированы механизмы раннего действия с финансированием на основе прогнозов. В 2020 г. в рамках реагирования на дзуд 1000 пострадавшим домохозяйствам в восьми провинциях была выделена не ограниченная условиями денежная помощь и кормовые наборы для животных.⁶

Поскольку деятельность МОКК включает реагирование на бедствия, с 2016 г. НО систематически проводит оценку, анализ приоритетности и практическую отработку мер обеспечения готовности. В 2016 г. при поддержке Британского и Канадского обществ Красного Креста НО провело независимую оценку своей готовности к реагированию на ЧС в рамках процесса «Расширение потенциала в части реагирования на бедствия» (DRCE). Основываясь на рекомендациях экспертов, проводивших оценку, МОКК устранило недостатки, выявленные в процедурах готовности, и в 2019 г. применило обновленный вариант подхода «Готовность к эффективному реагированию» (PER). Кроме того, МОКК проводило совместную работу с МФОККиКП и Центром по изучению климата КК/КП с целью внедрения Протоколов раннего действия и механизмов финансирования до наступления периода дзуда; эта работа включала пилотный проект Финансирования на основе прогнозов, реализованный при поддержке Британского Красного Креста. Благодаря этим последовательным усилиям по повышению готовности к чрезвычайным ситуациям НО смогло на основе фактов подтвердить возросшую готовность к реагированию, расширив сотрудничество с государственными органами, частным сектором и партнерами в рамках Движения.

5. Монгольское общество Красного Креста. Отчет за 2014-2016 гг.
6. IFRC (2020) Emergency Plan of Action. Mongolia: Severe winter (Чрезвычайный план действий в Монголии: суровая зима) MDRMN77

Благоприятная среда

Расширение функциональных возможностей

Часто под наращиванием потенциала понимают проведение различного рода технических тренингов для отдельных сотрудников. Также бывают ситуации, когда из НО уходят «хранители институциональной памяти» - сотрудники, проработавшие в организации не один год, и вместе с ними организация теряет, порой безвозвратно, ценный опыт и эффективные методы работы. В этой связи усилия МОКК по наращиванию потенциала в области реагирования на ЧС были успешными и способствовали притоку инвестиций в систему. Это значит, что с 2016 г. в МОКК были разработаны различные меры политики, правовые акты и стратегии, связанные с эффективным реагированием на бедствия. В период с 2014 по 2016 гг. были пересмотрены и утверждены: политика в области развития волонтерского движения и политика поддержки Молодежного движения Красного Креста. Было также разработано руководство для отделений среднего звена по использованию эмблем Красного Креста. Кроме того, был переработан, дополнен и усовершенствован План экстренного реагирования,⁷ также носящий название «План обеспечения готовности МОКК к бедствиям». Эти усилия позволили институционально закрепить и преумножить общую компетенцию МОКК в сфере реагирования на бедствия.

Повышение заинтересованности в процессе

Еще одним благоприятным фактором для наращивания потенциала МОКК в сфере готовности к ЧС была вовлеченность в этот процесс руководства и ответственный подход на всем его протяжении. В 2019 г. сотрудники МОКК работали на семинаре в рамках проекта «Готовность к эффективному реагированию», включавшем четыре этапа -

«переориентация», «оценка», «расстановка приоритетов» и «анализ». Участники провели неделю вне своих рабочих мест в Улан-Баторе, в Молодежном учебном центре, чтобы тщательно проанализировать и оценить свою готовность к реагированию на ЧС. По словам г-на Ньямхуу, руководителя Департамента реагирования на стихийные бедствия, «это свидетельствует о поддержке процесса PER со стороны руководства МОКК». Помимо этого, в процессе выработки плана мероприятий по дальнейшему повышению готовности МОКК генеральный секретарь НО поучаствовал в нескольких заседаниях и был проинформирован командой методистов PER об окончательном варианте плана.

Работа с разными организациями и секторами на разных уровнях

Для эффективной борьбы со стихийными бедствиями важно, чтобы эта работа проводилась в рамках сотрудничества между различными секторами, территориальными субъектами и уровнями. Как отметил руководитель Департамента реагирования на стихийные бедствия МОКК в ходе процесса PER в 2019 г., «борьба со стихийными бедствиями – дело каждого». В процессе PER участвовали не только члены команды реагирования, но и представители других структур – департаментов охраны здоровья и координации, правового департамента и вспомогательных служб, а также руководители отделений. Для МОКК это был критически важный шаг, так была поставлена глобальная цель – создать рационально выстроенную систему своевременного и эффективного реагирования, где четко определены все ролевые функции и обязанности.

7. Следует отметить, что термин «План экстренного реагирования» (англ. "Contingency Plan (CP)") не имеет прямого эквивалента на монгольском языке; документ, принятый МОКК, в настоящее время содержит больше информации по сравнению со стандартным CP. Этот документ также содержит детальную информацию, которая обычно содержится в плане реагирования, СОП и других документах операционного уровня.

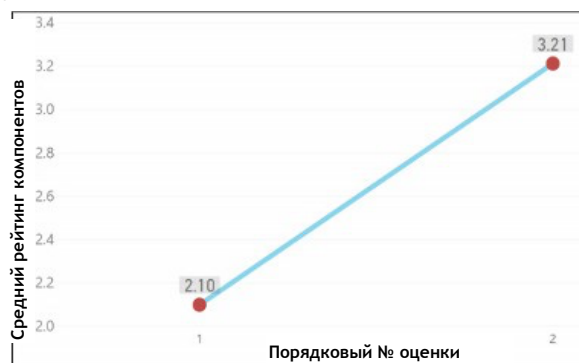


Эффект регулярных инвестиций в обеспечение готовности НО

МОКК смогло показать подтвержденные фактами изменения в готовности к реагированию на ЧС, т.к. НО последовательно применяло методику оценки «Хорошо подготовленные Национальные общества» - этапы I, II, III - в периоды 2005-2007 гг. и 2009-2011 гг.; и подход «Расширение потенциала в части реагирования на бедствия» (DRCE) в 2016 г., систематически оценивая количественно и демонстрируя улучшения в элементах системы реагирования НО.

В целом потенциал МОКК в сфере реагирования и обеспечения готовности повысился с 2016 г.

Как показано ниже, средний рейтинг компонентов системы реагирования НО вырос с 2.10 в 2016 г. до 3.21 в 2019 г. Кроме того, эти средние значения учитывают компоненты, оцененные в 2016 и 2019 гг. Компоненты, которые не оценивались в эти годы, не включены в это сравнение. Тем не менее, по-видимому, готовность МОКК в целом улучшилась.



Во всех пяти взаимосвязанных аспектах системы реагирования НО добилось улучшений по большинству компонентов, в частности, достигнут значительный прогресс в сфере анализа и планирования готовности к реагированию. Это могло быть связано с утверждением Протоколов раннего действия при возникновении дзудов, что позволило НО расширить рамки сотрудничества и получить доступ к информации о рисках природных опасностей от Национального агентства по чрезвычайным ситуациям и Национального агентства по метеорологии и мониторингу окружающей среды, наряду с такими элементами раннего реагирования, как предоставление денежной помощи и кормов скотоводческим домохозяйствам. Далее, если в 2016 г. соглашения, заключаемые до наступления бедствия, были отмечены как



несуществующие, то 2019 г. соглашения оценивались как эффективно действующие. Это улучшение объясняется тем, что МОКК заключило соглашения с НАЧС и проводит ежегодные совещания; заключило предваряющие соглашения с Министерствами здравоохранения и социального обеспечения, банком Trade Development Bank и предприятиями частного сектора, такими как АРУ. Дважды в год МОКК проводит заседания Совета по двустороннему сотрудничеству государства и Красного Креста. В сентябре 2018 г. МОКК провело свое первое совещание на этапе до наступления бедствия, на котором был проведен детализированный учет потенциала/ресурсов, имеющихся у партнеров, представляющих Движение.

Создание Центра по ЧС

Еще одним позитивным изменением с 2016 г. стало создание Центра по чрезвычайным ситуациям. МОКК учредило ранее не существовавшую структуру, способную выполнять функцию командного пункта при чрезвычайной ситуации. Центр по ЧС оснащен необходимым оборудованием, с помощью которого МОКК может руководить операциями, что также улучшило показатель применения ИКТ. Улучшения в системе внутренних коммуникаций произошли благодаря обновлению Плана экстренного реагирования с включением в него дополнительной информации – теперь План содержит все контактные данные и алгоритмы принятия решений. НО будет также работать над Стандартными операционными процедурами для Центра по ЧС.

Взросший потенциал отделений

В 2016 г. в Дарханском отделении прошли учения по имитационному сценарию в рамках процесса DRCE. Позднее руководитель отделения г-жа Отгонбаяр заявила об улучшении ситуации по ряду направлений, особенно в области коммуникации при ЧС и организации безопасной работы волонтеров. Следуя рекомендациям по результатам оценки DRCE, отделение разработало план мероприятий при поддержке головного офиса МОКК. Согласно этому плану, 60 процентов из 400 волонтеров получили средства индивидуальной защиты, включая одежду со светоотражающими элементами для работы в ночное время, а также предметы с логотипом Красного Креста и аптечки первой помощи. Волонтеры также подписали контракты с отделением Красного Креста, прошли инструктаж с разъяснением основополагающих принципов и мандата КК. Кроме того, при поддержке головного офиса МОКК и по согласованию с местным Агентством по чрезвычайным ситуациям существенно расширился обмен оперативной информацией, улучшился процесс принятия решений, были четко определены роли и обязанности при чрезвычайных ситуациях.

Совершенствование нормативной базы для обеспечения готовности МОКК к реагированию на бедствия

В 2016 г. отмечалось, что, хотя для МОКК четко определена вспомогательная роль и мандат, эта правовая информация недостаточно распространена среди сотрудников и волонтеров и не отражена в различных документах политики и стратегиях МОКК. В 2017 г. МОКК сыграло важную роль в разработке поправок к Закону Монголии о защите от стихийных бедствий, благодаря чему была обновлена нормативно-правовая база деятельности по снижению риска бедствий и обеспечению готовности к реагированию на ЧС. В этом законе определяется статус МОКК как единственной национальной гуманитарной организации с правом запрашивать международную помощь у Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца при чрезвычайных ситуациях до объявления в стране чрезвычайного положения. В 2019 г. большинство штатных специалистов и волонтеров были осведомлены об этих изменениях и положениях мандата МОКК; была организована последующая работа по распространению знаний о содержании Закона при технической поддержке программы МФОККиКП «Законодательство о чрезвычайных ситуациях».



© Монгольский Красный Крест

Разработка многосекторного плана обеспечения готовности НО к реагированию на ЧС, с разбивкой по источникам ресурсов

В октябре 2019, в рамках процесса PER, МОКК смогло разработать план дальнейшего укрепления своего потенциала реагирования на ЧС, охватывающий несколько секторов и предусматривающий финансирование из различных источников. Этот план объединил текущие результаты оценки потенциала НО, в том числе полученные в ходе Оценки и сертификации организационного потенциала (ОСАС), а также меры по наращиванию потенциала в сфере логистики и обеспечения средств к существованию, в особенности шаги, которые будут способствовать повышению общей готовности НО к реагированию на ЧС. Например, одним из приоритетов для МОКК стало управление организационным риском, так как несколькими годами ранее, в связи с реагированием на дзуд, произошел инцидент, затронувший репутацию МОКК, и были приняты меры по снижению этого риска. Тем не менее, НО намерено придерживаться систематического подхода в данном вопросе, поэтому план включает мероприятия, вытекающие из ОСАС.

План охватывает ряд секторов, так как составлялся в сотрудничестве с персоналом всех соответствующих программ и административных функций. Нарастив потенциал реагирования на стихийные бедствия, МОКК также рассматривает возможность развития своего потенциала по реагированию на ЧС медицинского характера, и с 2019 г. ведет совместную работу с Австралийским Красным Крестом по обеспечению готовности к эпидемиям гриппа.

Это говорит о том, что план PER также мог быть использован в маркетинговых целях для привлечения компетенций партнеров внутри страны по определенным вопросам и мобилизации ресурсов, когда сводятся воедино различные проекты, программы и инициативы по обеспечению готовности.

Вспомогательные подразделения – департаменты Мобилизации ресурсов, Административного планирования, Мониторинга, оценки и отчетности – также принимали участие в процессе на всем его протяжении, благодаря чему в ряде мероприятий был достигнут эффект синергии, когда совместными усилиями удалось обеспечить эффективное и своевременное реагирование МОКК на бедствия и кризисы. Заслуживает внимания следующее обстоятельство: несмотря на то, что план охватывает различные сектора, направления и департаменты, в нем четко распределены функции по каждому мероприятию, а план в целом реализуется под контролем и наблюдением Отдела планирования, мониторинга, оценки и отчетности. Этот всеобъемлющий план рассчитан на четыре года, и, по словам генерального секретаря МОКК, НО будет проводить его в жизнь посредством годовых операционных планов.

Этот материал был подготовлен благодаря поддержке МФОККиКП, а также обществ Красного Креста Канады, Великобритании, Австралии, США и Нидерландов.



© Монгольский Красный Крест



Контактные данные:

Мунгунтуя Шаравнямбуу, руководитель Программы реагирования на ЧС Монгольского общества Красного Креста
Munguntuya.sh@redcross.mn

ifrc.org / National Society Preparedness

