



Перевод подготовлен
Лингвистическим центром
Российского Красного Креста

Укрепление местного лидерства, потенциала и результатов в рамках принципиальных гуманитарных действий и укрепления устойчивости

ПРОЕКТ ЭЛЕМЕНТОВ РЕЗОЛЮЦИИ

Ноябрь 2023 г.

Документ подготовлен Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) при консультации с Международным комитетом Красного Креста (МККК)

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Проект элементов предлагаемой резолюции «Укрепление местного лидерства, потенциала и результатов в рамках принципиальных гуманитарных действий и укрепления устойчивости» направлен на то, чтобы дать общее представление о возможном содержании отдельных пунктов, не давая при этом окончательного проекта текста. За каждым пунктом следует обоснование, объясняющее, почему было бы полезно включить такой пункт в резолюцию. Этот документ предоставляется для консультаций с членами Международной конференции Красного Креста и Красного Полумесяца (Международная конференция), чтобы получить первую группу комментариев и отзывов, а также получить первоначальное понимание того, будет ли предлагаемый подход приемлемым, и добиться консенсуса. Предоставляя комментарии и отзывы по этому документу, пожалуйста, рассмотрите следующие вопросы:

- Согласны ли вы с предлагаемыми элементами преамбулы и постановляющей части предлагаемой резолюции?
- Есть ли какие-либо элементы, которые отсутствуют или должны быть включены в резолюцию? Подробных комментариев по формулировкам проекта элементов данной резолюции на данном этапе не ожидается.

Возможность прокомментировать конкретные формулировки будет позже, как только будет готов нулевой проект резолюции.

ВВЕДЕНИЕ

Действия на местном уровне, поддерживаемые, когда это необходимо, глобальной солидарностью, лежат в основе операционной модели Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца (Международное Движение) с момента его создания 160 лет назад. Сегодня добровольцы национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца поддерживают свои сообщества в повышении устойчивости, подготовке к будущим угрозам, ведении более здорового образа жизни и преодолении кризисов, когда они случаются. Такая сеть местных действий предназначена не только для удовлетворения местных потребностей, но и является ключевым каналом для решения глобальных проблем, таких как гуманитарные последствия изменения климата и угроза будущих пандемий, на местном уровне. Локализация, амбициозная и широкомасштабная политическая программа, направленная на усиление власти и финансирования местных участников гуманитарного реагирования, получила важный импульс

на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в 2016 году. На этом мероприятии участники обязались работать над созданием гуманитарной системы, которая была бы «настолько локальной, насколько это возможно, настолько международной, насколько это необходимо». Группа гуманитарных доноров и агентств подписала [«Большое соглашение»](#), которое, среди прочего, включало в себя обязательство предоставить «большую поддержку и инструменты финансирования для местных и национальных служб реагирования». Подобные инициативы недавно были предприняты в области развития (см. [Заявление доноров о поддержке развития на местном уровне](#)) и адаптации к изменению климата (см. [Принципы адаптации на местном уровне](#)). В городской сфере Новая программа развития городов 2016 года призвала к повышению роли городских властей в управлении рисками стихийных бедствий и повышении устойчивости. Глобальный прогресс в выполнении этих обязательств неоднозначен. Финансирование, предоставляемое местным субъектам напрямую или «настолько напрямую, насколько это возможно», что является важным показателем прогресса в выполнении обязательств «Большого соглашения», показало незначительные улучшения¹. В то время как некоторые крупные доноры настаивают на более масштабных переменах², низкая склонность других к риску вызывает нерешительность и/или приводит к неэффективному балансу между доверием и контролем. Укрепление потенциала, особенно в долгосрочной перспективе, по-прежнему финансируется недостаточно, а полномочия по принятию решений и руководящие позиции по-прежнему в основном принадлежат международным субъектам. Однако среди международных посредников наблюдается определенное движение по пересмотру и корректировке своих бизнес-моделей и практики партнерства, чтобы сделать возможным и поддержать действия, возглавляемые на местном уровне³. Движение представляет собой уникальную глобальную сеть, состоящую из 191 национального общества с беспрецедентным местным присутствием, поддерживаемым и дополненным двумя составными частями, Международной федерацией обществ Красного

¹ В 2022 году только 1,2% гуманитарной помощи было направлено непосредственно местным организациям (Отчет о глобальной гуманитарной помощи за 2023 год). COVID-19 не стал переломным моментом, каким мог бы стать, поскольку только 2% финансирования было направлено непосредственно местным партнерам, находящимся на переднем крае реагирования (Более локализованная система помощи: обсуждение текущего статуса, информационный документ ALNAP, июнь 2023 г.).

² Соединенные Штаты обязались обеспечить, чтобы к 2030 году в 50% всех программ USAID лидировали местные сообщества. Европейский Союз выпустил инструкцию по содействию равноправному партнерству с местными службами реагирования.

³ См. следующие отчеты: [Decolonising Aid | The Centre \(centreforhumanitarianleadership.org\)](#); Действительно ли помощь меняется | Британский Красный Крест?; [Outcome Paper Towards Co-ownership - Caucus on Intermediaries - August 2022.pdf \(interagencystandingcommittee.org\)](#)

Креста и Красного Полумесяца (МФОККиКП) и Международным комитетом Красного Креста (МККК), каждый из которых имеет свой конкретный мандат, роли и обязанности, признанные государствами в Женевских конвенциях и Уставах Международного Движения, принятых государствами - участниками Женевских конвенций и составными частями Международного Движения на основе резолюций Международной конференции. Сеть Движения насчитывает 16 миллионов добровольцев национальных обществ, работающих в 188 000 местных отделений и подразделений, которые присутствуют почти во всех странах мира и придерживаются основных принципов Движения: гуманности, беспристрастности, нейтралитета, независимости, волонтерской деятельности, единства и универсальности. Национальные общества, МФОККиКП и МККК работают вместе, чтобы выполнить исключительно гуманитарную миссию Движения «предотвращать и облегчать человеческие страдания, где бы они ни находились». Национальные общества считаются основной единицей Движения и его жизненной силой. Они придерживаются Основопологающих принципов, дают сообществам возможность продвигать местное развитие и устойчивость, а также способствуют поддержанию социальной сплоченности и мира. Правительства обязаны уважать их приверженность Основопологающим принципам, Уставу и миссии Движения (Резолюция 2, 30-я Международная конференция).

Цель этой резолюции состоит в том, чтобы признать вклад модели Движения на местном уровне и заручиться поддержкой Государств и Движения, чтобы: продолжать укреплять вспомогательную роль и отношения национальных обществ с их национальными властями при полном уважении Базовых принципов; укреплять отношения национальных обществ с местными властями и местными представителями гражданского общества, обеспечивая уважение Основопологающих принципов, идентичности национального общества и членства в Движении; способствовать лучшему пониманию роли национального общества как посредника и организатора гуманитарной дипломатии в поддержку локализации; обеспечить постоянные инвестиции в укрепление потенциала; и адекватно выделять ресурсы и расставлять приоритеты в этих усилиях.

Пункты Преамбулы (ПП)

ПП 1 В этом параграфе должно быть указано, что целью гуманитарной деятельности, в том числе действий под руководством местных властей, является предоставление ответных мер, удовлетворяющих потребности

людей, пострадавших от конфликтов, стихийных бедствий и кризисов, принципиальным, эффективным и всеобъемлющим образом. Действия на местном уровне имеют решающее значение для своевременного, устойчивого, обоснованного и эффективного реагирования.

Обоснование: важно ставить пострадавших людей в центр внимания и осознавать, что действия на местном уровне и процессы локализации являются ключевыми средствами улучшения качества гуманитарной помощи таким людям.

ПП 2 Этот параграф должен отражать уникальную индивидуальность Движения в целом, которое состоит из местных и Глобальных составных частей Движения, работающих совместно и взаимодополняющим образом с пострадавшими людьми и сообществами и в их интересах, ссылаясь на Соглашение о координационных действиях Движения для коллективного воздействия (Севильское соглашение 2.0) и роль добровольчества на протяжении всей истории Движения.

Обоснование: Движение имеет уникальную идентичность среди более широкого круга гуманитарных организаций (включая местных участников), ценность которой должна быть четко сформулирована.

ПП 3 В этом параграфе будет признана центральная роль локализации и определения⁴ местных и национальных субъектов, как это признано во многих международных документах и соглашениях, а также будут упомянуты ссылки на местные действия во флагманских документах (например, Сендайская рамочная программа, Парижское соглашение, Международные медико-санитарные правила) и «Большое соглашение», принятое на Всемирном саммите по гуманитарным вопросам в 2016 году, Стратегия МФОККиКП-2030 и Севильское соглашение 2.0 Движения.

Обоснование: Локализация, местные действия и действия под руководством местного сообщества — это термины, которые используются взаимозаменяемо для обозначения процесса, политической программы или изменения мышления и/или поведения с целью увеличения власти (лидерства, потенциала, принятия решений и т. д.) и финансирование местных субъектов.

ПП 4 В этом параграфе учтено видение локализации МФОККиКП, принятое Правлением МФОККиКП в октябре 2023 года.

⁴ [categories for tracking direct as possible funding to local and national actors \(003\).docx \(ifrc.org\)](#)

Обоснование: наша распределенная сеть имеет тесные локальные и глобальные связи. Национальные общества имеют свои местные офисы, которые предоставляют услуги и реагируют на потребности. Мы рассматриваем локализацию как поддержку наделенных полномочиями национальных обществ, предоставляющих устойчивые услуги на местном уровне в области здравоохранения, социального обеспечения, гуманитарной помощи и повышения устойчивости сообществ. Это общее видение уже стало реальностью и делает нас уникальными в гуманитарной экосистеме.

ПП 5 В этом пункте будут упомянуты резолюции о вспомогательной роли, принятые на международных конференциях 2007 и 2011 годов.

Обоснование: Особый и привилегированный статус национальных обществ как вспомогательных органов государственной власти в гуманитарной сфере является обязательством государств по локализации и способствует участию обществ, которое дополняет и заменяет общественные действия.

ПП 6 Этот параграф напоминает Кодекс поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении операций помощи в случае стихийных бедствий и катастроф, в соответствии с которым подписавшие его стороны обязуются «строить реагирование на стихийные бедствия на основе местного потенциала».

ПП 7 В этом параграфе будут использованы Принципы и правила оказания гуманитарной помощи Красного Креста и Красного Полумесяца, принятые на 21-й Международной конференции (Стамбул, 1969 г.) и пересмотренные на 22-й (Тегеран, 1973 г.), 23-й (Бухарест, 1977 г.), 24-й (Манила, 1973 г.) 1981), 25-я (Женева, 1986 г.) и 26-я (Женева, 1995 г.) международных конференция.

ПП 8 В этом параграфе будет отмечена резолюция Совета делегатов 2019 года «Обязательства всего Движения по взаимодействию с сообществом и подотчетности».

ПП 9 В этом параграфе учтена резолюция 3 Совета делегатов 2015 года «Послание Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца Всемирному саммиту по гуманитарным вопросам», в котором признается, что «[местные] службы реагирования часто находятся в наиболее сильной позиции для оказания быстрой, культурно приемлемой и устойчивой гуманитарной помощи своим сообществам», а также принимается к сведению призыв к «более устойчивым инвестициям в национальные системы реагирования и базовые услуги, [которые] обеспечат более прочное

партнерство между местными и международными субъектами. Потенциал принципиальных местных субъектов необходимо приоритизировать и улучшить. Это включает в себя обеспечение защиты и страхования местных субъектов, таких как волонтеры Красного Креста и Красного Полумесяца, которые действуют в опасных условиях».

ПП 10 В этом параграфе будут приняты во внимание усилия Движения по укреплению потенциала национальных обществ и устранению существующих препятствий для действий на местном уровне, включая новую схему сертификации МФОККиКП, которая охватывает ключевые области комплексной проверки, такие как охрана, стратегии и инструменты МФОККиКП, совместные механизмы финансирования Движения по оказанию поддержки национальным обществам в укреплении ключевых аспектов добросовестности институционального потенциала и усилиях МККК по более справедливому распределению рисков.

Обоснование: Многие местные субъекты с трудом справляются с многочисленными обременительными требованиями комплексной проверки и соблюдения требований доноров, отсюда и призыв к созданию общей системы «паспортизации». МФОККиКП создает специальную систему внешней сертификации, основанную на элементах комплексной проверки и учитывающую специфику Движения. Этот сертификат предназначен для облегчения и упрощения процесса комплексной проверки для доноров. МФОККиКП также учредила объединенные фонды, такие как Фонд наращивания потенциала и, совместно с МККК, Инвестиционный альянс Национальных обществ, которые направлены на поддержку национальных обществ в решении их приоритетов развития.

ПУНКТЫ ПОСТАНОВЛЯЮЩЕЙ ЧАСТИ (ППЧ)

ППЧ 1 В этом параграфе можно было бы подчеркнуть важность местных субъектов и местного руководства как части общей гуманитарной деятельности, включая управление рисками конфликтов и стихийных бедствий, и подчеркнуть, в частности, вклад национальных обществ как оперативных служб реагирования на стихийные бедствия, кризисы и их работа по повышению устойчивости общества.

Обоснование: Местные субъекты, включая национальные общества, присутствуют в сообществах до, во время и после кризисов. Поэтому они первыми отреагируют и предоставляют большую часть гуманитарной помощи, а также поддержку в укреплении устойчивости.

ППЧ 2 В этом параграфе можно было бы признать важную роль и возможности местных субъектов в работе над взаимосвязями между гуманитарными действиями, действиями по развитию, миру и борьбе с изменением климата и призвать к увеличению инвестиций для обеспечения их устойчивости.

Обоснование: Местные субъекты, включая национальные общества, всегда эффективно работали в различных секторах и разрозненных структурах, созданных международной системой помощи. Национальные общества играют решающую роль в приоритетных областях, таких как адаптация к изменению климата, управление рисками стихийных бедствий, здравоохранение и уход за населением, а также в поддержке и содействии интеграции уязвимых и маргинализированных групп, включая переселенцев.

ППЧ 3 В этом параграфе можно было бы выразить признательность международным субъектам, которые добились прогресса в увеличении поддержки и создании благоприятной среды для действий под руководством местных властей, а также призвать к дальнейшим шагам, которые необходимо предпринять в направлении преобразовательных общесистемных изменений, в том числе путем содействия равноправному партнерству.

Обоснование: Важно признать, что международные акторы предприняли некоторые шаги, чтобы превратить риторику и обязательства в действия. К ним относятся изменения в политике доноров и рекомендации по локализации, а также усилия посредников по пересмотру своих бизнес-моделей и «добавленной стоимости» для поддержки действий, в большей степени ориентированных на местный уровень. Поскольку местные субъекты становятся все более громкими и настойчивыми, перед международными акторами остаются сложные проблемы и препятствия в отношении законодательства, склонности к риску и подотчетности перед налогоплательщиками, среди других факторов.

ППЧ 4 В этом параграфе можно было бы подчеркнуть важность местных кадров и волонтеров как передовых работников во время конфликтов, стихийных бедствий и кризисов, а также призвать правительства, доноров и международные гуманитарные организации и организации развития увеличить инвестиции в безопасность, включая безопасность в области здравоохранения, и обеспечить их защиту, безопасность и поддержку, включая страхование.

Обоснование: Добровольцы, особенно волонтеры Красного Креста и Красного Полумесяца, часто набираются из сообществ, которым они служат, и обладают уникальным пониманием местного контекста, культуры и потребностей. Их участие не только повышает устойчивость сообщества, но и гарантирует, что деятельность будет контекстуально актуальной и чувствительной. Во многих случаях эти волонтеры подвергают себя риску, помогая другим во время кризисов. Обеспечение их безопасности, защищенности и благополучия является не только моральным императивом, но и практической необходимостью для поддержания их приверженности и поддержки местных гуманитарных усилий.

ППЧ 5 В этом параграфе можно было бы призвать правительства, доноров и международные гуманитарные организации и организации развития предпринять дальнейшие шаги по увеличению качественных инвестиций в ориентированное на спрос и контекст долгосрочное укрепление потенциала местных субъектов, включая национальные общества. Это также включает в себя целевое, гибкое, многолетнее финансирование, предоставление нецелевого финансирования/финансирования основных расходов, которое может поддержать разработку соответствующей политики, систем и практик, и/или выделение процента от всего финансирования программы специально назначенным местным субъектам для укрепления потенциала.

Обоснование: Инвестиции в укрепление местного потенциала до возникновения чрезвычайных ситуаций приносят огромную отдачу в случае возникновения чрезвычайной ситуации, сокращая объем необходимой внешней поддержки и ускоряя восстановление.

ППЧ 6 В этом пункте можно было бы принять к сведению, что финансирование остается основным показателем прогресса и что именно здесь достигнут наименьший прогресс. Это могло бы побудить государства и международных субъектов преодолеть разрыв между риторикой и действиями по локализации путем увеличения количества и качества финансирования местных субъектов, включая национальные общества.

Обоснование: Хотя резолюция объясняет отсутствие прогресса в реализации амбиций «Большого соглашения», она должна быть в состоянии продемонстрировать добавленную стоимость инвестиций в национальные общества как наиболее эффективного и значимого участника действий на местном уровне. Следует особо подчеркнуть, что каналы финансирования, доступные местным субъектам или направленные на них, такие как страновые объединенные фонды, составляют лишь 10% от общего гуманитарного

финансирования и существуют только в половине стран, имеющих планы гуманитарного реагирования.

ППЧ 7 В этом параграфе можно было бы подчеркнуть, что местные субъекты часто несут значительную долю рисков и что работа в рискованной среде требует равноправного и качественного партнерства, построенного на доверии. Это могло бы потребовать от доноров и международных субъектов предоставить достаточное финансирование и гибкие ресурсы местным субъектам, включая национальные общества, чтобы дать им возможность управлять рисками и использовать основное финансирование для создания более прочных механизмов соблюдения требований. Можно также сослаться на [Систему распределения рисков](#).

Обоснование: Мы знаем, что местные субъекты несут неоправданную долю риска, особенно риска безопасности, и многие сотрудники и волонтеры местных и национальных организаций, включая национальные общества, рискуют быть ранеными или убиты. Инвестиции в долгосрочные/стратегические отношения с местными субъектами, основанные на подлинном партнерстве, взаимном уважении, прозрачности, доверии, совместной ответственности и двусторонней подотчетности, приведут к более высокой вероятности эффективного управления рисками. Инвестиции в дальнейшее укрепление потенциала местных субъектов помогут решить проблемы соблюдения требований и поддержат их, чтобы они были лучше подготовлены к соблюдению минимальных стандартов подотчетности доноров.

ППЧ 8 В этом параграфе можно было бы подчеркнуть необходимость снижения административного бремени и сложных требований по соблюдению требований, предъявляемых донорами и международными гуманитарными организациями и организациями развития к местным субъектам, включая национальные общества, одновременно поддерживая целостность и подотчетность посредством таких мер, как упрощенные и общие требования к отчетности и инвестиции в потенциал для реализации важнейших политик подотчетности.

Обоснование: местные субъекты, включая национальные общества, часто обременены чрезмерным контролем и механизмами соблюдения требований, которые могут подрывать доверие, которое должно лежать в основе отношений с их международными партнерами. Риски не могут быть смягчены за счет увеличения рисков и затрат для (местного) партнера.

ПП 9 Этот параграф мог бы побудить национальные общества и правительства поощрять, расширять и обеспечивать прочные вспомогательные отношения на национальном и местном уровне между подразделениями и местными властями в соответствии с Основополагающими принципами.

Обоснование: Национальные общества признаны вспомогательными органами государственных органов в сферах их компетенции в соответствии с национальными законами Красного Креста и Красного Полумесяца; эта роль может быть сформулирована в других национальных законах, например, в отраслевых законах. Поддержка, которую национальные общества оказывают в виде конкретных услуг населению, никогда не должна подрывать их приверженность основополагающим принципам Движения, особенно принципам беспристрастности, нейтралитета и независимости. Хотя эта вспомогательная роль в основном хорошо известна на национальном уровне, необходимо приложить усилия для обеспечения того, чтобы местные власти, которым все чаще приходится руководить гуманитарной деятельностью на местном уровне, понимали этот особый статус и уважали беспристрастность, нейтралитет и независимость местных отделений Национального общества.

ППЧ 10 В этом параграфе можно было бы призвать государства укрепить правовую базу национальных обществ путем принятия подробных и всеобъемлющих законов Красного Креста и Красного Полумесяца, а также специальных правовых мер, которые позволят им выполнять свой мандат по предоставлению качественной и своевременной гуманитарной помощи и способствовать повышению устойчивости, в соответствии с Основополагающими принципами.

Обоснование: Движение уже давно осознало важность сильных и современных законов Красного Креста и Красного Полумесяца. Каждое национальное общество имеет формальный юридический статус вспомогательного органа своего правительства в гуманитарной сфере. Ни одна другая организация не имеет такого особого статуса. Вспомогательная роль означает, что национальные общества официально несут ответственность за дополнение или замену государственных гуманитарных услуг, в том числе во время кризиса или чрезвычайной ситуации. Правительственная поддержка – в форме специальных правовых мер – необходима для того, чтобы национальные общества могли работать как можно быстрее, эффективнее и результативнее.

ППЧ 11 В этом параграфе можно было бы подчеркнуть возможности диалога, поддержки и обмена знаниями по вопросам локализации между местными властями и местными субъектами, особенно отделениями национальных обществ, для продвижения программы локализации. Эти усилия должны выходить за рамки гуманитарного реагирования и включать усиление местного управления рисками стихийных бедствий, действий по борьбе с изменением климата и других приоритетных секторов/областей работы, таких как здравоохранение и социальное благополучие.

Обоснование: Нынешнее ограниченное участие правительств развивающихся стран в обсуждениях и работе по локализации в основном сосредоточено на национальном уровне или в столицах. Извлеченные уроки, передовой опыт и другие ресурсы могут быть переданы местным органам власти и местным субъектам, включая отделения национальных обществ, для достижения общих целей по локализации.

ППЧ 12 В этом параграфе можно отметить важность включения участия сообщества в действия/подходы, возглавляемые на местном уровне, и побудить все составные части Движения и государства взаимодействовать и быть подотчетными перед людьми, которым они стремятся служить, в соответствии с Обязательствами всего Движения, международными соглашениями и основополагающими принципами и выделить адекватные человеческие, финансовые и технические ресурсы для достижения этой цели.

Обоснование: В последние десятилетия оказалось, что о выполнении обязательств по вовлечению сообщества легче сказать, чем сделать это. Это требует правильных стимулов, изменений в структурах и постоянных инвестиций в системы взаимодействия с населением с прочными связями между системами здравоохранения или системами обеспечения готовности к стихийным бедствиям и реагирования на них и сообществами.

ППЧ 13 В этом параграфе можно было бы подчеркнуть важность фактических данных о прогрессе и результатах международных участников в продвижении повестки дня локализации. МФОККиКП при поддержке других составных частей Движения могла бы разработать и провести структурированный и формальный обзор или оценку для измерения прогресса в создании устойчивых действий под руководством местных властей, чтобы внести свой вклад в этот массив фактических данных.

Обоснование: хотя международными субъектами по локализации были сделаны различные заявления и взяты обязательства, существует лишь

несколько механизмов или процессов, которые были созданы для привлечения их к ответственности. Движение могло бы приступить к анализу «поведения локализации», который вышел бы за рамки финансовых аспектов и сосредоточился на таких аспектах, как принятие решений, лидерство и равенство в партнерстве или отношениях. Цель состоит в том, чтобы помочь создать и измерить стандарты взаимной подотчетности, чтобы гарантировать, что прогресс является последовательным, четко определенным и соответствующим контексту.