

Кластерный подход

Кластерный подход, внедренный в 2005 году в рамках широкой гуманитарной реформы и получивший дальнейшее развитие в [Программе преобразований](#) Межучрежденческого постоянного комитета (МПК), направлен на повышение предсказуемости гуманитарного реагирования за счет улучшения секторальной координации между гуманитарными организациями. Целью является содействие более предсказуемому руководству и сотрудничеству, укрепление партнерских отношений, улучшение планирования и расстановки приоритетов, а также повышение подотчетности.

Обзор кластерного подхода

Как определено в [Директивной записке МПК](#), кластеры состоят из гуманитарных организаций, включая учреждения ООН, неправительственные организации (НПО), Движение Красного Креста и Красного Полумесяца и другие организации гражданского общества, а также, в некоторых случаях, другие заинтересованные стороны, включая представителей правительств. Эти организации работают совместно для удовлетворения потребностей, выявленных в конкретном секторе (*например*, логистика, координация лагерей, здравоохранение, защита). Кластеры обеспечивают рамки для субъектов, участвующих в следующих аспектах секторального реагирования: совместное реагирование на потребности, которые были общепризнанно определены; разработка соответствующих стратегических планов реагирования с общими целями; а также эффективная координация — как между собой, так и с национальными органами, возглавляющими реагирование.

Кластерный подход призван укрепить общий потенциал, эффективность и управление гуманитарным реагированием четырьмя ключевыми способами:

- Обеспечение более предсказуемого руководства и четко определенных обязанностей путем определения руководителей кластеров, которые отвечают за координацию деятельности в своем соответствующем секторе.
- Обеспечение своевременного и эффективного реагирования, в том числе путем поддержания глобального потенциала, реестров подготовленных экспертов и запасов.
- Укрепление партнерских отношений между всеми субъектами гуманитарной деятельности и обеспечение более тесных связей с национальными органами власти.
- Совершенствование стратегической координации и расстановки приоритетов на местах, что приведет к сокращению пробелов и дублирования.

Существует **11 глобальных кластеров**, каждый из которых имеет четко обозначенные ведущие организации и конкретный круг ведения, согласованный МПК, в котором излагаются роли и обязанности. Кластерный подход является гибким и не навязывается на страновом уровне на основе принципа универсальности, поскольку его координация направлена на работу на местах и ориентацию на потребности.

Кластерная активность	Ведущее учреждение
Координация и управление лагерем	МОМ/УВКБ ООН
Скорейшее восстановление	ПРООН
Образование	ЮНИСЕФ

Телекоммуникации в чрезвычайных ситуациях	ВПП
Продовольственная безопасность	ВПП и ФАО
Здравоохранение	ВОЗ
Логистика	ВПП
Питание	ЮНИСЕФ
Защита	УВКБ ООН
Временное жилье	МФККП (IFRC)/УВКБ ООН
Водоснабжение, санитария и гигиена (WASH)	ЮНИСЕФ

В любом гуманитарном реагировании Координатор по гуманитарным вопросам (КГВ) — или Координатор-резидент Организации Объединенных Наций (КР), если КГВ не был назначен, — в консультации с Гуманитарной страновой группой (ГСГ), согласует приоритетные секторальные потребности и соответствующие координационные структуры (*т. е.* кластеры), которые подходят для соответствующего реагирования. КГВ/КР и ГСГ также согласовывают, какие гуманитарные субъекты лучше всего подходят для того, чтобы взять на себя ответственность за руководство кластером в конкретном страновом контексте. Решение принимается с учетом присутствия организаций, их возможностей и готовности, а также структуры руководства глобальным кластером, согласованной МПК. Благодаря потенциалу и ресурсам, учреждение ООН обычно выступает в качестве лидера кластера, но все чаще организации гражданского общества играют роль лидера или соруководителя. Впоследствии КГВ договаривается о механизмах координации и руководства на страновом уровне с Координатором чрезвычайной помощи (КЧП). Затем это подлежит одобрению МПК на глобальном уровне.

В то время как кластеры направлены на обеспечение большей согласованности в координации секторальных мер реагирования, межкластерная координация направлена на обеспечение более высокой координации в рамках многосекторальных мер реагирования. На операционном уровне межкластерная координация направлена на обеспечение четко сформулированного межсекторального плана гуманитарного реагирования, надлежащее распределение ресурсов по кластерам, надлежащее и последовательное рассмотрение межсекторальных вопросов (таких, как гендерные вопросы и окружающая среда) и многосекторальных тематических областей, а также недопущение пробелов и дублирования.

Кроме того, эффективная межкластерная координация имеет решающее значение для обеспечения надлежащей координации межсекторальных мероприятий (таких как оценка потребностей), согласованности стратегий мобилизации ресурсов и информационно-разъяснительной работы во всех кластерах, а также согласования последовательных и всеобъемлющих стратегий перехода и выхода для кластеров.

Обычно создается межкластерный координационный форум оперативного уровня под председательством руководителя Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) или назначенного им руководителя. Он объединяет координаторов кластеров в качестве представителей их соответствующих кластеров и координаторов по межсекторальным вопросам. Форум получает руководящие указания по стратегическим и политическим вопросам от ГСГ и направляет информацию о широких оперативных приоритетах и проблемах в ГСГ. Координация между кластерами должна всегда осуществляться в соответствии с гуманитарными принципами и принципами партнерства.

Глобальные ведущие кластеры

Ведущий кластер — это организация, которой МПК поручил возглавить реализацию кластерного подхода в отношении конкретного аспекта гуманитарной деятельности (*например*, здравоохранение, временное жилье, логистика). Он отчитывается глобально перед Координатором чрезвычайной помощи (КЧП) и в стране перед КГВ. Кроме того, для любого кластера, определенного МПК, назначенный ведущий кластер является **поставщиком последней инстанции**. Это означает, что там, где это необходимо и в зависимости от доступа, безопасности и наличия финансирования, руководитель кластера должен быть готов обеспечить предоставление услуг, необходимых для устранения важнейших пробелов, выявленных кластером и отраженных в Плане гуманитарного реагирования. Он представляет собой обязательство ведущих кластеров сделать все возможное для обеспечения соответствующего и надлежащего реагирования.

Кластерный подход работает на двух уровнях. **На глобальном уровне** цель заключается в укреплении общесистемной готовности и технического потенциала для реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации путем назначения глобальных ведущих кластеров и обеспечения предсказуемого руководства и подотчетности во всех основных секторах или областях деятельности. **На страновом уровне** цель заключается в обеспечении более согласованного и эффективного реагирования путем мобилизации групп учреждений, организаций и НПО для стратегического реагирования во всех ключевых секторах или областях деятельности, причем каждый сектор должен иметь четко определенное руководство, в согласовании с КГВ и ГСГ. КГВ при поддержке УКГВ сохраняет ответственность за обеспечение соответствия, согласованности и эффективности общего гуманитарного реагирования и подотчетен КЧП.

Ведущие кластеры в стране подотчетны КГВ за содействие процессу на секторальном уровне, направленному на обеспечение следующего:

- Включение ключевых гуманитарных партнеров.
- Создание и обеспечение функционирования соответствующих механизмов координации гуманитарной деятельности.
- Координация с национальными/местными органами власти, государственными учреждениями, местным гражданским обществом и другими соответствующими субъектами.
- Подходы, основанные на широком участии и участии общин.
- Внимание к приоритетным межсекторальным вопросам.
- Оценка и анализ потребностей.
- Готовность к чрезвычайным ситуациям.
- Планирование и разработка стратегии.
- Применение стандартов.
- Мониторинг и отчетность.
- Информационно-разъяснительная работа и мобилизация ресурсов.
- Обучение и наращивание потенциала.
- Предоставление помощи или услуг в качестве крайней меры.

Активация кластера

В соответствии с Программой преобразований руководители МПК согласились с тем, что активация кластеров должна быть более стратегической, менее автоматизированной и ограниченной во времени по сравнению с тем, что наблюдалось ранее. КГВ должны рекомендовать их активацию только при наличии выявленного пробела в благоприятных условиях, требующих их активации. Следует отметить, что 1) формальная активация кластеров может быть трудной в обстоятельствах, когда потенциал

правительства ограничен; 2) для обеспечения того чтобы кластеры продолжали работать только тогда, когда они строго необходимы, планы по деактивации и переходу кластеров должны быть подготовлены как можно скорее после активации; наращивание потенциала местных партнеров и правительства должно быть целью с самого начала.

Критериями для активации кластера являются следующие случаи:

- В связи с резким ухудшением или значительным изменением гуманитарной ситуации существуют пробелы в реагировании и координации.
- Существующий национальный потенциал реагирования или координации не в состоянии удовлетворять потребности таким образом, чтобы соблюдались гуманитарные принципы в силу масштабов потребностей, числа участвующих субъектов, необходимости применения более сложного многосекторального подхода или других факторов, ограничивающих способность реагировать или применять гуманитарные принципы.

Процедура активации кластера или кластеров выглядит следующим образом:

1. КР/КГВ и ведущие учреждения по кластерам (ВУК) при поддержке УКГВ проводят консультации с национальными органами власти для определения существующих механизмов координации гуманитарной деятельности и их соответствующих возможностей.
2. Глобальные ВУК оповещаются представителями своих стран и УКГВ до встречи Страновой группы ООН (СГООН)/ГСГ для обсуждения активации, чтобы гарантировать, что они представлены на совещании.
3. КР/КГВ в консультации с СГООН/ГСГ определяет, какие кластеры следует рекомендовать для активации, опираясь на анализ ситуации и планирование готовности. В каждом случае решение должно основываться на вышеупомянутых критериях.
4. КР/КГВ в консультации с СГООН/ГСГ отбирает ВУК на основе потенциала учреждений в области координации и реагирования, оперативного присутствия и способности расширять масштабы деятельности. Выбор ВУК в идеале отражает глобальные механизмы; однако это не всегда возможно, и иногда другие организации находятся в лучшем положении для того, чтобы играть ведущую роль. В соответствии с Повесткой дня МПК в области преобразований, ВУК было рекомендовано рассмотреть возможность разработки четко определенного, согласованного и поддерживаемого обмена лидерством кластера с НПО, где это возможно.
5. КР/КГВ обращается в письменной форме к КЧП после консультации с ГСГ с изложением рекомендуемых кластерных договоренностей, предлагая ВУК и объясняя, почему конкретные кластеры должны быть активированы. В тех случаях, когда были согласованы некластерные координационные решения, они также описываются.
6. КЧП передает предложение на утверждение руководителям МПК в течение 24 часов и соответствующим образом информирует КР/КГВ. Руководители могут попросить Группу директоров по чрезвычайным ситуациям МПК обсудить более подробно, если это необходимо.
7. КЧП направляет в КР/КГВ письмо с подтверждением одобрения активации предлагаемых кластеров и/или предоставлением обратной связи от руководителей МПК.
8. КР/КГВ информирует соответствующих партнеров при утверждении решений по кластерам и ВУК.

В Программе преобразований МПК говорится, что кластеры будут профессионально управляться специализированными, обученными и опытными координаторами кластеров, что управление информацией будет приоритетным, и что ресурсы будут объединены в целях улучшения сбора и анализа данных о прогрессе и воздействии деятельности кластеров.

Функции кластера

1. Чтобы поддержать предоставление услуг путем следующих мер:

- Предоставление платформы, обеспечивающей предоставление услуг, руководствуясь Планом гуманитарного реагирования и стратегическими приоритетами.
- Разработка механизмов для устранения дублирования предоставления услуг.

2. Информирование КГВ/ГСГ о принятии стратегических решений путем следующих мер:

- Подготовка оценок потребностей и анализ пробелов (всем кластерам и внутри них, при необходимости с использованием инструментов управления информацией) для информирования об установленных приоритетах.
- Выявление и поиск решений в отношении (возникновения) пробелов, препятствий, дублирования и межсекторальных вопросов.
- Формулирование приоритетов на основе анализа.

3. Планирование и реализация стратегий кластера путем следующих мер:

- Разработка секторальных планов, целей и показателей, непосредственно способствующих реализации стратегических целей общего реагирования.
- Применение и соблюдение общих стандартов и руководящих принципов.
- Уточнение требований к финансированию, помощь в установлении приоритетов и согласование вклада кластера в общие предложения по финансированию гуманитарной деятельности КГВ.

4. Мониторинг и оценка эффективности посредством следующих мер:

- Мониторинг и отчетность о мероприятиях и потребностях.
- Измерение прогресса в соответствии со стратегией кластера и согласованными результатами.
- Рекомендации по корректирующим действиям, где необходимо.

5. Создание национального потенциала в области обеспечения готовности и планирования на случай непредвиденных обстоятельств.

**6. Поддержка активной
информационно-разъяснительной
работы путем следующих мер:**

- Выявление проблем и предоставление ключевой информации и сообщений для обмена сообщениями действий КГВ и ГСГ.
- Проведение информационно-разъяснительной работы имени кластера, его членов и затронутых лиц.

Ведущие кластеры, помимо своих обязанностей в качестве поставщика последней инстанции, поддерживают шесть основных функций кластера.