

# Что такое проект «Сфера»?

Проект «Сфера» исходит из двух фундаментальных предпосылок: во-первых, необходимо предпринимать все возможное для облегчения человеческих страданий, причиняемых стихийными бедствиями и конфликтами, и, во-вторых, лица, пострадавшие от бедствия, имеют право на достойную жизнь и, как следствие, право на помощь. Проект «Сфера» состоит из трех элементов: сам справочник, широкий процесс сотрудничества и твердая приверженность качеству и ответственности.

Проект начат в 1997 году группой гуманитарных неправительственных организаций, а также Движением Красного Креста и Красного Полумесяца. Была составлена Гуманитарная хартия и определены минимальные стандарты по пяти ключевым направлениям оказания помощи в случае стихийных бедствий: водоснабжение и санитарное обеспечение; питание; продовольственная помощь; жилье; медицинское обслуживание. Этот процесс привел к публикации первого справочника «Сфера» в 2000 году. Гуманитарная хартия и минимальные стандарты означают существенный вклад в создание оперативных основ отчетности при оказании помощи в случае стихийных бедствий и катастроф.

Краеугольным камнем издания является Гуманитарная хартия, которая основана на принципах и положениях международного гуманитарного права, международного законодательства по правам человека, права, касающегося беженцев, а также *Кодекса поведения Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца и неправительственных организаций при осуществлении помощи в случае стихийных бедствий и катастроф*. Хартия дает определение основных принципов гуманитарной деятельности и подтверждает право населения на защиту и помощь в случае стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, включая вооруженные конфликты. Хартия также подтверждает право населения на достойную жизнь.

Хартия формулирует юридическую ответственность государств и воюющих сторон за обеспечение права на защиту и помощь. Если какое-либо государство не может или не желает обеспечить этого

права, оно обязано согласиться на вмешательство гуманитарных организаций для осуществления помощи и защиты.

Минимальные стандарты и ключевые показатели были разработаны с привлечением широкого круга специалистов по каждому из пяти направлений. Большинство стандартов и соответствующих им показателей не являются нововведениями, но отражают в переработанном виде существующую теорию и практику работы. В совокупности они являются плодом согласованной деятельности и свидетельствуют о постоянной решимости добиться претворения человеческих прав и гуманитарных принципов в жизнь.

К настоящему времени более 400 организаций в 80 странах мира сделали свой вклад в разработку минимальных стандартов и ключевых показателей. В настоящем издании справочника учтены все последние технические достижения и мнения всех организаций, которые применяют принципы и стандарты проекта «Сфера» в практической деятельности. В частности, в справочник добавлен шестой сектор – продовольственная безопасность, который стал частью третьей главы, посвященной продовольственной безопасности, питанию и продовольственной помощи. Еще одна новая глава описывает некоторые стандарты технологических процессов, общих для всех секторов. Они включают в себя стандарты на участие, предварительную оценку, оказание помощи, определение целей, мониторинг, оценку, а также уровень профессионализма персонала и руководства. Кроме того, рассматриваются проблемы, имеющие отношение ко всем разделам и касающиеся следующих категорий: дети, пожилые, инвалиды, половая принадлежность, защита, ВИЧ/СПИД-инфекция, окружающая среда.

## **В каких случаях использовать этот справочник**

Справочник «Сфера» предназначен для использования при оказании помощи в случае стихийных бедствий, катастроф, конфликтов и чрезвычайных ситуаций; этот справочник может быть полезным для обеспечения готовности к стихийным бедствиям и катастрофам, а также для распространения знаний о гуманитарных принципах. Данный справочник может применяться в целом ряде случаев, когда требуется помощь, включая стихийные бедствия, а также вооруженные конфликты. Справочник применим в медленно и быстро развивающихся ситуациях, в городских и сельских местностях, в разви-

тых и развивающихся странах, во всех частях света. В основе справочника лежит идея неотложного удовлетворения нужд населения для обеспечения выживания в случае стихийных бедствий и катастроф и утверждается основное право населения – право на достойную жизнь.

Тем не менее информация в данном справочнике носит чисто рекомендательный характер. Эта информация может быть использована в таких ситуациях, как обеспечение готовности к стихийным бедствиям или оказание помощи на заключительных этапах программ по оказанию помощи. Данный справочник не предназначен для оказания помощи при техногенных катастрофах на транспорте, в промышленности, при химических, биологических или ядерных катастрофах.

Хотя данный справочник и неприменим в случае подобных катастроф, он может оказаться полезным в ситуациях, когда возникает нужда в гуманитарной помощи в результате передвижения населения или при других обстоятельствах, ставших следствием таких катастроф.

## Временные рамки

Сроки, в течение которых возможно применение данного справочника, зависят в основном от конкретной ситуации. Для достижения минимальных стандартов и показателей, обозначенных в справочнике, могут потребоваться дни, недели или даже месяцы. В некоторых случаях вполне возможно обеспечить минимальные стандарты без внешнего вмешательства. Сроки для исполнения стандартов могут быть согласованы в любой конкретной ситуации. В тех случаях, где это применимо, инструкции могут предложить реальные сроки для достижения соответствующих стандартов и показателей.

Различные гуманитарные организации предлагают собственные методы деятельности по оказанию помощи в зависимости от своих особенностей, целей и возможностей. Все эти различные способы и методы деятельности гуманитарных организаций направлены на достижение общих целей по оказанию помощи. В любых обстоятельствах помощь в случае стихийных бедствий должна быть направлена на поддержку и/или дополнение усилий государственных учреждений в том, что касается инфраструктуры, планов и долгосрочной устойчивости мер по оказанию помощи.

## Каким образом использовать этот справочник

Существует немало число справочников практического руководства для применения персоналом гуманитарных организаций в конкретных условиях. Настоящий справочник не является практическим руководством. Вместо этого данный справочник предлагает набор минимальных стандартов и ключевых показателей, которые отражают различные аспекты гуманитарной деятельности – от предварительной оценки до координации и пропаганды гуманитарной помощи. Данные стандарты представляют собой лишь общие определения минимальных уровней для достижения в конкретных условиях; показатели лишь сигнализируют о том, достигнут ли данный стандарт; инструкции предоставляют дополнительную информацию.

Каждая из четырех технических глав: водоснабжение, санобеспечение и внедрение навыков гигиены; продовольственная безопасность, питание и продовольственная помощь; организация жилья и продовольственная помощь; медицинское обслуживание – имеет свои стандарты и показатели. Первая глава о стандартах, общих для всех секторов, предлагает единое руководство для планов и организации программ по оказанию помощи, характерных для всех секторов. Эту главу необходимо прочитать в первую очередь, прежде чем обращаться к соответствующей технической главе.

Инструкции в каждой главе содержат конкретные указания относительно того, когда и в каких ситуациях применяются стандарты, а также предлагают рекомендации по способам определения приоритетных проблем и разрешению практических затруднений; инструкции могут также обозначить проблему, спорные вопросы или указать на пробелы в знаниях. Инструкции всегда привязаны к конкретным ключевым показателям, и в тексте очевидна эта связь. Ключевые показатели всегда читаются вместе с соответствующими инструкциями.

Кроме этого, каждая глава содержит краткое введение с описанием основных проблем, которые рассматриваются в данном разделе, и приложения с избранной библиографией по дополнительным источникам технической информации, списки контрольных вопросов для оценок, а также формулы, таблицы и образцы отчетов для тех случаев, где это применимо. Очень важно понимать, что все главы взаимосвязаны, и очень часто стандарты, приводимые в одном раз-

деле, должны применяться вместе с прочими стандартами, указанными в других разделах.

## Различие между стандартами и показателями

Основополагающий принцип стандартов заключается в том, что население, пострадавшее в результате стихийного бедствия, имеет право на достойную жизнь. Стандарты носят качественный характер и должны быть применимы в любых конкретных условиях. Ключевые показатели, исполняющие функцию измерения стандартов, могут быть как качественными, так и количественными. Они исполняют роль инструментов измерения результатов, к которым приводят процессы и программы оказания гуманитарной помощи. Без таких показателей стандарты превратятся в декларации добрых намерений, которые будет практически невозможно претворить в жизнь.

Данные стандарты, приведенные в разных разделах, взаимосвязаны. Тем не менее существуют неизбежные противоречия между формулировками универсальных стандартов и применением этих стандартов на практике. Каждый конкретный случай отличается от другого. В некоторых ситуациях местные факторы могут сделать реализацию всех стандартов и показателей невыполнимой задачей. В этих условиях необходимо отметить разрыв между стандартами и показателями, с одной стороны, и практическими результатами, с другой стороны, а также объяснить причины и указать, какие меры надлежит принять.

## Уязвимость и возможности пострадавшего населения

Для того, чтобы выработать оптимальные меры по защите пострадавшего населения, необходимо определить различные факторы риска, потребности, а также местные возможности и ресурсы пострадавших групп населения. На способность населения выжить в условиях последствий чрезвычайных ситуаций влияют такие конкретные факторы, как пол, возраст, инвалидность, статус ВИЧ/СПИД-инфицированности. В частности, женщины, дети, пожилые, а также ВИЧ/СПИД-инфицированное население могут оказаться в неблагоприятном положении и сталкиваться с физическими, культурными и социальными барьерами при получении помощи, на которую они имеют право. Нередко определенные группы людей становятся уязвимыми по причине своего этнического происхождения, религиозных верований или политических убеждений.

Непризнание различий в потребностях уязвимых групп населения, а также препятствий, которые этим группам приходится преодолевать для того, чтобы получать равный доступ к соответствующей помощи, может привести к дальнейшей маргинализации этих групп или даже к отказу в жизненно необходимой помощи. Важной задачей является предоставление пострадавшему населению информации о его праве на помощь и о том, каким образом можно получить эту помощь. Такая информация особенно существенна для уязвимых групп, поскольку им гораздо труднее преодолевать последствия потери своего имущества и собственности, чем другим группам населения, и они нуждаются в более значительной поддержке. Из этого вытекает особая важность выявления уязвимых групп, понимание воздействия на них различных аспектов бедствий, а также выработка соответствующих мер по оказанию помощи этим группам. При этом необходимо уделить особое внимание тому, чтобы защита и помощь всем пострадавшим группам населения предоставлялись без какой-либо дискриминации и с учетом их конкретных потребностей.

Однако ни в коем случае нельзя относиться к населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций, в том числе и к уязвимым группам, как к беспомощным жертвам. Все эти люди обладают навыками, способностями и возможностями для того, чтобы справиться с последствиями бедствий, и подобные факторы необходимо выявить и поддержать. Отдельные лица, семьи и группы населения могут проявлять необычайную находчивость и стойкость перед лицом бедствий и катастроф; поэтому первоначальный анализ должен принимать во внимание местные ресурсы, а также навыки и опыт, равно как и потребности пострадавшего населения. Независимо от того, является ли стихийное бедствие внезапным или развивается постепенно, отдельные лица и группы населения будут активно бороться за выживание и противостоять последствиям этих бедствий в соответствии с собственными приоритетами.

Основными уязвимыми группами являются женщины, дети, пожилые люди, инвалиды, ВИЧ/СПИД-инфицированные, а также этнические меньшинства. Это далеко не полный список уязвимых групп, но он является наиболее представительным. Термин «уязвимые группы», который приводится в нашем справочнике, означает именно эти группы людей. Весьма возможны ситуации, при которых какая-либо конкретная уязвимая группа подвергается большему риску, чем другие; однако вполне вероятно, что при наличии угрозы для од-

ной группы и все остальные группы будут подвержены риску. В целом, в данном справочнике не конкретизируются группы риска. Когда какая-либо группа людей подвергается риску, пользователям справочника настоятельно рекомендуется обратить внимание на все группы, перечисленные в списке.

## Проблемы общего характера

При подготовке переработанного и обновленного издания этого справочника особое внимание было уделено рассмотрению проблем, которые являются общими для всех разделов. Эти проблемы относятся к следующим категориям: 1) дети; 2) пожилые люди; 3) инвалиды; 4) половая принадлежность; 5) защита; 6) ВИЧ/СПИД-инфекция; 7) окружающая среда. Вместо того, чтобы рассматривать в отдельности, все эти категории включили в соответствующие разделы каждой главы. Эти конкретные категории были выбраны, исходя из их степени уязвимости, а также потому, что именно на эти категории обращают внимание в своих отзывах пользователи справочника «Сфера», работающие на местах в конкретных условиях. Данный справочник не в состоянии рассмотреть все общие проблемы в комплексе, но он признает их важность.

**Дети.** Меры особой важности должны быть приняты с тем, чтобы уберечь всех детей от нанесения им какого-либо вреда и предоставить им равный доступ к основным видам помощи. Поскольку дети очень часто составляют наиболее многочисленную группу пострадавшего населения, чрезвычайно важно не только выявить их потребности и мнения во время оценки бедствий, но и спланировать меры по ликвидации последствий этих бедствий. Не менее важно сделать так, чтобы именно потребности и мнения детей определяли предоставление помощи, ее мониторинг и оценку эффективности этой помощи. Степень уязвимости в некоторых случаях, как, например, неполноценное питание, эксплуатация, похищения, привлечение в ряды воюющих, сексуальное насилие, отсутствие возможности принимать решения, может быть характерна и для более широких слоев населения. Тем не менее именно дети и молодые люди сильнее всего испытывают негативные последствия этих явлений.

В соответствии с положениями Конвенции о правах ребенка ребенком считается человек, не достигший 18 лет. Однако это определение может меняться среди различных групп населения в зависимо-

сти от культурных и социальных обстоятельств. Поэтому представляется важным тщательный анализ того, каким образом в определенной группе людей определить возрастные рамки детей, с тем чтобы каждый ребенок или молодой человек получил бы гуманитарную помощь.

**Пожилые люди.** В соответствии с классификацией, принятой в ООН, пожилыми считаются женщины и мужчины старше 60 лет. Однако это определение может меняться в зависимости от различных культурных и социальных обстоятельств. Пожилые люди составляют большую долю максимально уязвимых групп населения, пострадавшего от стихийных бедствий и катастроф; в то же самое время именно эта категория населения делает большой вклад в выживание и восстановление. Самым важным обстоятельством, которое делает пожилых людей наиболее уязвимой группой населения, является их изолированность. Изолированность, точно так же, как и нарушение механизмов жизнеобеспечения, крушение семейных и общественных связей и взаимопомощи, усиливает уязвимость пожилых людей, которая вызвана хроническими заболеваниями, снижением подвижности и потенциальными проблемами умственной деятельности. Тем не менее опыт свидетельствует, что пожилые люди чаще всего оказывают помощь, нежели получают ее. Если пожилые люди получают поддержку, то они могут выполнять важные функции присмотра, управления ресурсами и источниками дохода, используя свои знания и опыт для того, чтобы помочь сохранить культурные и социальные традиции своих групп населения и разрешить конфликтные ситуации.

**Инвалиды.** При любых стихийных бедствиях и катастрофах инвалиды, то есть те, кто имеет физические затруднения, нарушения функций органов чувств, а также эмоциональные проблемы и проблемы с усвоением материала в процессе обучения, находятся в более затруднительном положении при получении помощи и составляют категорию особо уязвимых людей. Для того, чтобы выжить в период передвижений и перемещений, необходимо обеспечить доступность для них стандартных удобств в максимально возможной степени. Кроме того, инвалидам необходима система социальной помощи, которая обычно обеспечивается семьей.

**Половая принадлежность.** Гуманитарная хартия в своих основных документах о человеческих правах четко определяет равенство прав женщин и мужчин. Мужчины и женщины, девочки и мальчики име-

ют равное право на гуманитарную помощь, на уважение человеческого достоинства, на признание равенства человеческих способностей, включая способность делать собственный выбор, на равные возможности действовать в соответствии со своим выбором, на равный уровень возможности влиять на результаты своих действий.

Гуманитарная помощь является более действенной в тех случаях, когда она учитывает различия потребностей, рисков, интересов, возможностей, планов по преодолению последствий стихийных бедствий мужчинами и женщинами, а также различия – для мужчин и женщин – последствий стихийных бедствий. Понимание этих различий, а также неравенства в функциях, исполняемых женщинами и мужчинами, их рабочих нагрузок, доступа к ресурсам и контроля над ними, способности принимать решения и возможности для развития умений и навыков – все это достигается с помощью гендерного анализа. Проблема половой принадлежности имеет отношение ко всем другим общим вопросам. Гуманитарные принципы пропорциональности и непредвзятости направлены на достижение справедливости между женщинами и мужчинами и на обеспечение равенства результатов.

**Защита.** Помощь и защита являются неразделимыми основами гуманитарной деятельности. Гуманитарные организации часто сталкиваются с ситуациями, когда человеческие поступки или помехи, создаваемые людьми, подвергают угрозе основы благосостояния людей или безопасность целых районов либо групп населения таким образом, что становятся нарушением прав населения, признанных международным сообществом.

Это может происходить в виде прямых угроз благосостоянию людей, их средствам выживания или их безопасности. Самой неотложной задачей гуманитарной помощи в случае вооруженных конфликтов является защита людей от подобных угроз.

Формы и методы, при помощи которых предоставляется гуманитарная помощь в случае стихийных бедствий, катастроф, конфликтов и чрезвычайных ситуаций, оказывают существенное влияние (как положительное, так и отрицательное) на безопасность пострадавшего населения. В данном справочнике не приводится детального описания планов или механизмов защиты, или того, каким образом гуманитарные организации должны исполнять свои обязанности. Но в тех случаях, где это возможно, данный справочник указывает на

потенциальные варианты обеспечения защиты, на решение проблемы соблюдения прав, как, например, предотвращение случаев сексуального насилия и эксплуатации или необходимость обеспечить адекватную регистрацию населения. И гуманитарные организации обязаны принимать эти рекомендации в расчет при оказании гуманитарной помощи.

**ВИЧ/СПИД.** В случаях широкого распространения среди населения ВИЧ/СПИД-инфекции механизмы преодоления стихийных бедствий ослабевают, а сопротивляемость населения уменьшается; следовательно, понижается порог для внешних факторов, вызывающих стресс и ведущих к бедствиям и катастрофам, и увеличивается продолжительность периода, необходимого для преодоления населением кризисного состояния. Люди, живущие с ВИЧ/СПИД-инфекцией, часто подвергаются дискриминации, поэтому там, где это необходимо, требуется принятие строгих мер по обеспечению конфиденциальности и их защиты. Данная изнурительная болезнь поражает не только отдельных людей, но и семьи, а также целые группы населения, поскольку молодые люди, в особенности женщины, находятся в самом репродуктивном возрасте и подвержены непропорционально мощному негативному воздействию с физической, психологической и материальной точек зрения. По мере того, как пандемия растет и все большее количество людей умирает, меняются демографические характеристики целых групп населения. В этих группах наблюдается непропорционально высокое число детей (в том числе сирот) и пожилых людей. Эти уязвимые группы нуждаются в особом к себе внимании; программы помощи также требуют внесения в них соответствующих корректив.

**Окружающая среда.** Под окружающей средой принято понимать физические, химические и биологические характеристики среды, в которых живет и зарабатывает средства к существованию пострадавшее население. Окружающая среда предоставляет природные ресурсы, которые поддерживают жизнь людей, и определяет качество жизни. Для того, чтобы жизненно важные функции продолжали действовать, необходимо защищать эту среду. Предназначение минимальных стандартов состоит в том, чтобы избежать чрезмерной эксплуатации среды, загрязнения окружающей среды и деградации экологических систем. Те минимальные профилактические действия, которые предлагаются минимальными стандартами, нацелены на сохранение жизнеобеспечивающих функций окружающей среды

и на приведение в действие механизмов, наращивающих способность природных систем к адаптации и самовосстановлению.

## **Область применения и рамки использования справочника «Сфера»**

Способность гуманитарных организаций добиться обеспечения минимальных стандартов будет зависеть от целого ряда факторов, причем некоторые из них находятся в пределах компетенции этих организаций, в то время как другие факторы, например, политические вопросы и вопросы безопасности, лежат за пределами контроля со стороны гуманитарных организаций. Особенно важными обстоятельствами являются степень доступа гуманитарных организаций к пострадавшему населению, согласие властей и их сотрудничество с гуманитарными организациями, возможность для гуманитарных организаций функционировать в условиях разумной безопасности. Также очень важно наличие достаточных финансовых, человеческих и материальных ресурсов.

Хотя Гуманитарная хартия является общей декларацией гуманитарных принципов, настоящий справочник сам по себе не может играть роль исчерпывающего руководства по оценке и анализу или сборника правил для гуманитарных действий. Во-первых, минимальные стандарты не затрагивают все возможные формы оказания соответствующей гуманитарной помощи. Во-вторых, неизбежно будут возникать ситуации, когда станет трудно или невозможно соблюсти все стандарты. Существует множество факторов (в том числе отсутствие доступа или безопасности, скудные ресурсы, участие других организаций, а также несоблюдение международного права), которые создают чрезвычайно трудные условия для осуществления гуманитарной помощи.

Например, гуманитарные организации могут обнаружить, что в их распоряжении недостаточно ресурсов для удовлетворения потребностей пострадавшего населения; в таком случае потребуются определение первоочередных задач по удовлетворению потребностей и оказанию помощи, а также меры по поддержке для того, чтобы преодолеть препятствия, которые мешают оказанию адекватной помощи, и предложить защиту. В тех случаях, когда уязвимость местного населения от стихийных бедствий очень велика, или широко распространена бедность, или имеет место затянувшийся конфликт, минималь-

ные стандарты могут оказаться слишком завышенными для существующих условий жизни. Поскольку этот факт может послужить причиной для недовольства и раздражения, необходимо учитывать местные условия, а программы оказания помощи следует планировать с учетом равенства пострадавшего и сопредельного населения.

Очевидно, что во многих случаях будут выдержаны не все стандарты и показатели; тем не менее пользователи данного справочника должны стараться соблюдать их в меру своих возможностей. Например, в начальной фазе оказания гуманитарной помощи создание минимальных благоприятных условий для всех пострадавших может быть более важным, чем соблюдение минимальных стандартов только для части населения. Данный справочник не может рассмотреть все вопросы или решить все проблемы. Но он может послужить отправной точкой, так как опирается на стандарты и показатели, основанные на многолетнем опыте и практической деятельности. Инструкции, предлагаемые в справочнике, содержат практические наставления, а Гуманитарная хартия дает юридическое обоснование для действий по распространению принципов гуманитарной работы.

Гуманитарная хартия и минимальные стандарты не смогут решить все проблемы оказания гуманитарной помощи, равно как и предотвратить человеческие страдания. Тем не менее они дают гуманитарным организациям инструмент для повышения эффективности и качества оказываемой помощи, а, следовательно, и для существенного изменения к лучшему жизни людей, пострадавших от чрезвычайных ситуаций.