



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/46/568
17 October 1991
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок шестая сессия
Пункты 84a, 97b и 143 повестки дня

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ И ПОМОЩЬ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ
БЕДСТВИЙ: БЮРО КООРДИНАТОРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО
ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

ДОКЛАД ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ, ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ БЕЖЕНЦЕВ И ПЕРЕМЕЩЕННЫХ
ЛИЦ, И ГУМАНИТАРНЫЕ ВОПРОСЫ: ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ БЕЖЕНЦЕВ И
ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

УКРЕПЛЕНИЕ КООРДИНАЦИИ В ОБЛАСТИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ГУМАНИТАРНОЙ
ПОМОЩИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Доклад Генерального секретаря о результатах обзора потенциала,
опыта и координационных мероприятий системы Организации Объединенных
Наций по оказанию гуманитарной помощи

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 6	2
II. РЕКОМЕНДАЦИИ	7 - 34	3
A. Раннее оповещение	7 - 9	3
B. Предупреждение	10 - 11	3
C. Готовность и резервный потенциал	12 - 27	4
D. Призывы к совместным действиям	28 - 29	7
E. Укрепление координации и руководства	30 - 34	7
<u>Приложение.</u> Информация, касающаяся мандатов, потенциала и деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами оказания гуманитарной помощи, и их анализ		10

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Принятие международным сообществом ответных мер в связи с бедствиями естественного и антропогенного характера вполне обоснованно стало одной из важных задач, стоящих перед международным сообществом. В последние годы бедствия участились, и мир неоднократно становился свидетелем широкомасштабных разрушений, сопровождавшихся огромными человеческими жертвами. Последствия этих бедствий усугубляются экономическими факторами, что оказывает отрицательное воздействие на положение многих развивающихся стран. Наблюдался многократный рост числа беженцев и перемещенных лиц. Нынешние условия не дают никаких оснований для оптимистичных прогнозов с точки зрения повторения, последствий или сложного характера чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера в обозримом будущем.

2. Поскольку деятельность Организации Объединенных Наций и ее специализированных учреждений касается политических, экологических, гуманитарных аспектов и аспектов развития этого сложного вопроса, в адрес Организации поступают все более настоятельные просьбы играть решающую роль в определении ответных мер международного сообщества. Возникающий в этой связи вопрос заключается в том, каким образом можно сделать так, чтобы эти ответные меры были более последовательными, своевременными и эффективными, принимались с учетом существующих потребностей и обеспечивали согласованное руководство. С этой проблемой тесно связан вопрос о частичном и полном устранении основных причин возникновения чрезвычайных ситуаций гуманитарного характера.

3. Хотя Организация Объединенных Наций и добилась впечатляющих результатов, например, при проведении в 70-х годах операции в Бангладеш и в случае с Управлением чрезвычайных операций для Африки, накопленный опыт носил неоднородный характер. Однако из него были извлечены важные уроки, которые необходимо должным образом учитывать при планировании на будущее соответствующих стратегий и механизмов.

4. Для того чтобы международные усилия принесли наиболее положительные результаты, совершенно необходимо, по-видимому, наличие двух условий. Во-первых, средства должны выделяться в достаточном объеме и всегда иметься в распоряжении. Во-вторых, необходимо улучшить координацию в рамках системы Организации Объединенных Наций и с государствами-членами, как получателями помощи, так и донорами, а также с межправительственными и неправительственными организациями.

5. Ряд программ и учреждений, а также департаментов Организации Объединенных Наций участвуют в мероприятиях по предупреждению чрезвычайных ситуаций, смягчению их последствий и оказанию помощи в случае их возникновения. Наличие такого многообразия мандатов, возможностей и управляющих органов привело к тому, что Генеральный секретарь получил несколько просьб о представлении докладов по тому или иному вопросу, причем иногда в них содержались конкретные положения, предусматривающие необходимость укрепления той или иной соответствующей программ и департамента. Однако специальные меры - это еще не последовательный план действий. Поэтому при разработке последующих рекомендаций предпринимались попытки, направленные на то, чтобы эти рекомендации носили всеобъемлющий характер и касались всех аспектов

урегулирования чрезвычайных ситуаций, включая раннее оповещение, предупреждение, готовность и резервный потенциал, призывы к совместным действиям и укрепление координации и руководства.

6. Кроме того, в приложении к докладу содержится информация о полномочиях, потенциале и деятельности организаций системы, участвующих в оказании гуманитарной помощи, а также их анализ.

II. РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Раннее оповещение

7. Системы раннего оповещения позволяют соответствующим органам системы Организации Объединенных Наций, а также пострадавшим странам принимать надлежащие меры по предупреждению чрезвычайных ситуаций и подготовки к ним. Несколько учреждений Организации Объединенных Наций уже применяют системы раннего оповещения в рамках сферы своей компетенции или ведут базы данных, которые могут предоставить полезную информацию, необходимую для обеспечения раннего оповещения. Эти системы оказались особенно полезными в деле ликвидации последствий неожиданных стихийных бедствий, засухи и неурожаев. Регулярное накопление и анализ всей имеющейся информации должны осуществляться на систематической основе. Необходимо также укрепить организационный потенциал в странах, подверженных стихийным бедствиям, в целях получения и эффективного использования этой информации, а также ее распространения на местном уровне.

8. Поскольку потоки беженцев и другие перемещения населения возникают по самым различным причинам, эффективная система раннего оповещения требует интеграции данных, в том числе сведений о политических событиях и их последствиях, а также обеспечения их использования в процессе выработки решений.

9. Организации Объединенных Наций следует применять более упорядоченные процедуры, с тем чтобы использовать потенциал правительств, неправительственных и неправительственных организаций в области раннего оповещения.

B. Предупреждения

10. Существует настоятельная необходимость в укреплении потенциала стран, подверженных стихийным бедствиям, в области организации операций по борьбе со стихийными бедствиями на основе имеющихся стратегий готовности к ним и их предупреждения.

11. На страновом уровне система Организации Объединенных Наций должна наращивать свои усилия в целях оказания помощи правительствам в разработке комплексных программ смягчения последствий стихийных бедствий, с тем чтобы они могли точно устанавливать характер возникающей опасности и связанного с этим риска. В этой связи необходимо осуществлять меры, предусмотренные в программе Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий

(МДУОСБ), в том числе заблаговременное создание в странах, подверженных им, национальных управлений, которые бы занимались организацией операций по борьбе со стихийными бедствиями. Кроме того, необходимо укрепить недавно начатую Вьюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ВНДРО) и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) программу подготовки кадров в области организации операций по борьбе со стихийными бедствиями, с тем чтобы сотрудники на местах были в полной мере подготовлены к стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям.

С. Готовность и резервный потенциал

12. Система Организации Объединенных Наций должна быть в состоянии принимать заблаговременные меры на основе как своего существующего, так и резервного потенциала в целях оказания помощи странам, подверженным стихийным бедствиям и/или пострадавшим от них. С этой целью ряд оперативных организаций уже укрепили свой чрезвычайный потенциал. Другие организации занимаются этим при активном участии своих соответствующих руководящих органов. Необходимо обеспечить полную поддержку этих усилий.

13. Имеющиеся в рамках системы Организации Объединенных Наций потенциальные возможности необходимо расширять на основе использования необходимых резервных структур, которые могли бы быть созданы незамедлительно. Это будет включать принятие мер, которые рассматриваются в пунктах, приводимых ниже.

1. Центральный чрезвычайный оборотный фонд

14. Необходимо создать под руководством Генерального секретаря на основе единовременной оценки государств-членов центральный чрезвычайный оборотный фонд Организации Объединенных Наций в целях использования его средств на начальном этапе проведения сложных чрезвычайных операций. Выделение средств оперативным организациям системы должно происходить на том условии, что они возместят их фонду при первой же возможности за счет добровольных взносов, полученных в ответ на призыв к совместным действиям.

15. Оборотный фонд следует учредить на экспериментальной основе в объеме 50 млн. долл. США, при этом обзор его деятельности следует проводить раз в два года.

16. Прежде всего фонд будет выполнять функции механизма движения наличных средств, что позволит организациям системы эффективно принимать ответные меры на начальных этапах той или иной чрезвычайной операции. Поэтому его не следует рассматривать в качестве замены механизма добровольных взносов, выделяемых общими донорами на каждую чрезвычайную операцию, - взносов, которые могут быть наиболее эффективно мобилизованы оперативными организациями системы Организации Объединенных Наций.

17. Фонд никоим образом не должен подменять собой механизмы выделения продовольствия и покрытия транспортных расходов на его перевозку в рамках комплексных чрезвычайных операций, которые по-прежнему будут осуществляться за счет ресурсов Международного чрезвычайного продовольственного резерва и/или Международной продовольственной программы (МПП).

18. Управление этим фондом будет осуществлять Генеральный секретарь; и он будет использовать консультативную помощь со стороны оперативных организаций системы через постоянный межучрежденческий комитет, который помимо вопросов межучрежденческого сотрудничества в рамках любой комплексной чрезвычайной операции будет заниматься решением проблем использования, распределения и возмещения средств фонда.

2. Дополнительные меры, необходимые для обеспечения быстрого реагирования

а) Заблаговременное накопление запасов для оказания помощи и материально-техническое обеспечение

19. Резервный потенциал, касающийся продовольственных запасов, не будет связан непосредственно с созданием запасов продовольствия, но будет предусматривать обязательства стран-доноров обеспечить в сжатые сроки более широкий доступ Организации Объединенных Наций через МПП к их национальным запасам продовольствия или наличности для закупки продовольствия предпочтительно условием его поставки в гарантированный срок.

20. Считается, что действенные и эффективные с точки зрения затрат мероприятия материально-технического характера являются одним из важных элементов успешного осуществления чрезвычайных операций. Что касается материально-технических аспектов снабжения продовольствием и соответствующего опыта, то помимо своего собственного потенциала МПП должна иметь при необходимости доступ к средствам и оборудованию доноров. Эта материально-техническая поддержка, опыт и потенциал в случае необходимости предоставлялись бы в распоряжение других учреждений в целях доставки непродовольственных товаров в районы кризиса.

21. Что касается предметов непродовольственной помощи, то существующие центры быстрого снабжения, например, Центр Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) по снабжению и комплектованию в Копенгагене (ЮНИПАК), обеспечивающий доставку основного компонента непродовольственной чрезвычайной помощи для системы Организации Объединенных Наций, и специализированный склад Организации Объединенных Наций в Пизе, управляемый ВНДРО, должны продолжать работу по стандартизации своих инвентарных ведомостей и расширению доступа к поставщикам для сокращения издержек и обеспечения экономии средств в результате уменьшения накладных расходов и своевременной оборачиваемости запасов, а также возможного создания запасов в рамках системы быстрой закупки и перевозки предметов снабжения.

22. Поддержание связи со странами и районами, затронутыми в результате возникновения чрезвычайных ситуаций, имеет важное значение для быстрого и эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации. Несколько организаций системы Организации Объединенных Наций предприняли шаги по созданию соответствующего потенциала в этой области на основе полного использования достижений современной науки и техники. Насколько это возможно, эти механизмы должны быть интегрированы на страновом уровне. На глобальном уровне ВНДРО занимается разработкой международной конвенции об обеспечении свободного доступа в места бедствий коммуникационного оборудования. Некоторые

правительства уже подписали протоколы, предусматривающие использование необходимого оборудования и сотрудников для осуществления этой деятельности, однако необходимо стремиться к увеличению числа таких стран, оказывающих содействие Организации Объединенных Наций в этой области.

b) Группы технических специалистов по проведению чрезвычайных операций

23. Действующие на страновом уровне группы по проведению чрезвычайных операций должны дополняться резервными группами технических специалистов быстрого развертывания, в том числе правительственными отрядами по оказанию помощи в случае возникновения бедствий из числа гражданских лиц, когда это считается необходимым и целесообразным.

c) Постоянные договоренности с государствами-членами о доступе к их потенциалу оказания чрезвычайной помощи

24. Необходимо достичь договоренности с правительствами, для того чтобы Организация Объединенных Наций могла при необходимости быстро получить доступ к их потенциалу оказания чрезвычайной помощи, в том числе чрезвычайным запасам и персоналу, а также средствам материально-технического обеспечения. Такие договоренности должны предусматривать соглашения об административных и финансовых процедурах быстрого использования их потенциала.

d) Базы данных о существующем и резервном потенциале в рамках и вне системы Организации Объединенных Наций

25. Для обеспечения эффективного реагирования системы Организации Объединенных Наций на возникновение чрезвычайных ситуаций оперативные организации должны вести базы данных и списки специалистов на основе критериев строгого отбора, а также предметов снабжения, оборудования и услуг, которые могут быть непосредственно использованы для мероприятий по оказанию помощи. Эти базы данных необходимо создавать таким образом, чтобы они включали соответствующую информацию, прежде всего, об источниках снабжения, соответствующих сроках поставок, а также местонахождении предметов снабжения. Необходимо обеспечивать поддержку усилий ИКДРО по укреплению его системы управления информацией, предназначенной для обзора существующих баз данных о методах борьбы со стихийными бедствиями, а также других имеющихся сведений о ресурсах, используемых при проведении подобного рода операций.

e) Специальные правила и процедуры закупки товаров и набора сотрудников на случай возникновения чрезвычайных ситуаций

26. Хотя некоторые организации уже располагают специальными правилами и процедурами, необходимо принять меры по обеспечению того, чтобы все заинтересованные организации при возникновении чрезвычайных ситуаций могли закупать предметы снабжения и оборудования, а также быстро набирать сотрудников для проведения чрезвычайных операций. С этой целью необходимо разработать специальные правила и процедуры на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, с тем чтобы эти организации могли применять необходимый гибкий подход. Кроме того, следует дополнить процедуры гарантированных

поставок системы Организации Объединенных Наций, что позволило бы продолжать или начать осуществление мероприятий по оказанию гуманитарной помощи даже в условиях приостановления нормальной деятельности.

27. Правительствам следует также разработать специальные процедуры на случай возникновения чрезвычайных ситуаций в целях ускорения процесса быстрой закупки и использования оборудования и предметов оказания помощи.

D. Призывы к совместным действиям

28. В случае объявления о проведении какой-либо крупной или комплексной чрезвычайной операции организации системы сообща подготовят первоначальный призыв к совместным действиям, с которым в течение недели выступит Генеральный секретарь. Этот первоначальный призыв будет пересмотрен и дополнен в течение четырех-шести недель по мере поступления информации; кроме того, после его обнародования будут представляться периодические отчеты о положении дел. Такой порядок не будет исключать поддержания обычных связей, установленных каждой организацией с ее донорами.

29. Правительствам следует принять необходимые меры в целях увеличения размера своих взносов и ускорения процесса их внесения, а также предусмотреть возможность выделения резервных финансовых средств, которые могут быть в кратчайший срок предоставлены в распоряжение системы Организации Объединенных Наций в ответ на призыв Генерального секретаря предпринять совместные действия.

E. Укрепление координации и руководства

30. При проведении, в частности, крупномасштабных и комплексных чрезвычайных операций важное значение в мобилизации политического и гуманитарного потенциала, а также потенциала в области развития системы Организации Объединенных Наций в целях принятия согласованных и эффективных ответных мер, имеет руководящая роль Генерального секретаря.

31. Для наиболее эффективного обеспечения такого руководства Генеральный секретарь назначит сотрудника высокого уровня, с тем чтобы он оказывал ему лично помощь в принятии ответных мер в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций при условии выделения необходимых ресурсов (см. пункт 14). Этот сотрудник высокого уровня будет использовать потенциал существующих оперативных организаций.

32. Под руководством Генерального секретаря сотрудник высокого уровня будет, в частности, выполнять следующие функции:

а) консультировать Генерального секретаря по всем чрезвычайным ситуациям гуманитарного характера, в том числе по их политическим аспектам;

б) осуществлять контроль за всеми чрезвычайными ситуациями в целях выявления сложных и крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, требующих принятия общесистемных мер в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций после проведения консультаций с соответствующими оперативными организациями;

с) осуществлять координацию последовательных и своевременных мер системы Организации Объединенных Наций по устранению таких чрезвычайных ситуаций и содействовать их осуществлению;

д) в консультации с заинтересованными оперативными организациями организовывать совместные межучрежденческие миссии по оценке потребностей и подготовке призывов к совместным действиям, с которыми выступит Генеральный секретарь;

е) проводить переговоры по вопросу об обеспечении доступа оперативных организаций в районы бедствий с согласия заинтересованных сторон;

ф) осуществлять управление в консультации с оперативными организациями процессом использования средств центрального чрезвычайного оборотного фонда;

г) проводить переговоры и оказывать содействие в заключении договоренностей с правительствами, неправительственными и межправительственными организациями в целях мобилизации их поддержки мерам, принимаемым системой Организации Объединенных Наций в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций. Необходимо создать и вести центральный реестр чрезвычайных средств, имеющих в рамках и вне системы Организации Объединенных Наций;

h) представлять сводную информацию, включая раннее оповещение, о всех комплексных и крупномасштабных чрезвычайных ситуациях, на основе использования потенциала организаций системы, а также осуществлять подготовку периодических отчетов о положении дел;

i) осуществлять тесное сотрудничество с оперативными организациями системы Организации Объединенных Наций, а также с Международным комитетом Красного Креста (МККК) и Международной организацией по вопросам миграции (МОМ), обеспечивая, в частности, руководство при проведении регулярных консультаций в рамках постоянного межучрежденческого комитета по проведению чрезвычайных операций. На страновом уровне сотрудник высокого уровня будет поддерживать тесные контакты с координаторами-резидентами и группами, обеспечивающими проведение операций по борьбе со стихийными бедствиями и обеспечивать руководство их деятельностью;

j) выполнять соответствующие функции в качестве центрального координатора деятельности с правительствами, неправительственными и межправительственными организациями и средствами массовой информации;

k) оказывать содействие в мобилизации ресурсов.

33. Сотруднику высокого уровня будет оказывать помощь в Нью-Йорке небольшой по составу постоянно действующий секретариат, который будет координировать деятельность подразделений, осуществляющих наблюдения и контроль за отдельными сложными чрезвычайными ситуациями. Постоянно действующему секретариату будут оказывать содействие сотрудники, направленные из соответствующих организаций системы.

34. Необходимо укреплять потенциал ЮНДРО для обеспечения общего обслуживания в области технической поддержки на случай как стихийных бедствий, так и возникновения сложных чрезвычайных ситуаций. Это касается, в частности, смягчения последствий стихийных бедствий, подготовки реестра резервного потенциала, имеющегося в распоряжении международного сообщества, накопления запасов предметов чрезвычайной помощи, необходимых для немедленной организации воздушных перевозок в рамках ответных мер, деятельности Центра по проведению операций, а также подготовки и распространения докладов о положении дел.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Информация, касающаяся мандатов, потенциала и деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами оказания гуманитарной помощи, и их анализ

	Пункты	Стр.
I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ	1 - 32	11
A. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	3 - 13	11
B. Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ	14 - 18	14
C. Детский фонд Организации Объединенных Наций	19	15
D. Мировая продовольственная программа	20	16
E. Программа развития Организации Объединенных Наций	21 - 23	16
F. Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий	24 - 26	17
G. Специализированные учреждения	27 - 28	18
H. Специальные мероприятия по координации	29 - 32	19
II. ПОТЕНЦИАЛ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	33 - 85	21
A. Смягчение чрезвычайных ситуаций - предупреж- дение и подготовленность, включая системы раннего оповещения	36 - 59	21
B. Оценка потребностей и обращения	60 - 65	29
C. Распространение информации о чрезвычайных ситуациях	66 - 68	30
D. Доступ к районам чрезвычайных ситуаций	69 - 70	30
E. Действующие процедуры	71 - 74	31
F. Материально-техническое обеспечение	75 - 76	32
G. Международный комитет Красного Креста и Международная организация по вопросам миграции	77 - 81	33
H. Неправительственные организации и средства массовой информации	82 - 85	34

I. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. Ответственность за оказание гуманитарной помощи в чрезвычайных ситуациях несет в первую очередь правительство пострадавшей страны. В случае крупномасштабных чрезвычайных ситуаций правительству охваченной бедствием страны приходится иногда сталкиваться с проблемами, решение которых ему не по силам. В таких ситуациях предполагается, что по просьбе пострадавших стран Организация Объединенных Наций будет заниматься мобилизацией и координацией помощи и ресурсов, предоставляемых международным сообществом, для оказания им содействия в осуществлении принимаемых ими мер.

2. Ниже излагаются обязанности различных организаций, занимающихся оказанием гуманитарной помощи.

A. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

3. Во время создания УВКБ в 1951 году на Управление были официально возложены функции по защите беженцев, содействию достижению долговременного решения их проблем и "осуществлению таких других видов деятельности ..., которые могут быть определены Генеральной Ассамблеей" *а/*. С тех пор в результате ряда принятых Генеральной Ассамблеей резолюций сфера деятельности Управления распространилась на более широкую группу лиц, в том числе на репатриантов, лиц без гражданства и лиц, нуждающихся в защите, которые были вынуждены покинуть свое местожительство ввиду широко распространенной ситуации, характеризующейся серьезным размахом всеобщего насилия в их странах.

4. В Уставе УВКБ, содержащемся в Конвенции о статусе беженцев 1951 года и в Протоколе к ней 1967 года, дано определение беженцев как лиц, которые покидают свои страны в результате "обоснованной боязни преследований". В соответствующих резолюциях Генеральной Ассамблеи признано, что лица, представляющие интерес для УВКБ, входят в более широкую категорию беженцев, которых иногда называют жертвами войны или серьезных гражданских беспорядков в отличие от жертв преследования. Это определение нашло отражение в Конвенции ОАЕ о беженцах 1969 года и Картаженской декларации по беженцам 1984 года. Рабочая группа по решениям и защите, которая была создана Верховным комиссаром по просьбе Исполнительного комитета, проводила в течение прошлого года заседания в целях изучения необходимости в защите и потребностей для решения проблем целого ряда групп лиц, ассоциируемых с поиском убежища и защиты. Рабочая группа, в частности, рассмотрела вопрос о роли международного сообщества, в том числе о роли УВКБ, в оказании содействия, обеспечения защиты и урегулирования ситуации в отношении лиц, перемещенных в пределах своих стран, и беженцев, которые покидают места своего проживания в результате ситуаций, характеризующихся серьезными внутренними беспорядками, или гражданской войны. Доклад Рабочей группы вместе с рекомендациями будет представлен Исполнительному комитету на его сорок второй сессии в октябре 1991 года.

5. Система, учрежденная в 1950 году, была создана в целях удовлетворения потребностей людей, перемещенных в результате второй мировой войны и ее последствий. Этот гуманитарный механизм пока не приспособлен для решения

проблем, связанных с экономическими и социальными лишениями и являющихся главной причиной, которая в значительной степени объясняет наблюдаемое в настоящее время явление массового перемещения населения. Правовое определение беженцев в некоторых случаях было трудно применить в отношении многочисленных наблюдавшихся в последнее время ситуаций, когда мужчины, женщины и дети были вынуждены покидать места своего проживания в массовом порядке. Во многих случаях беженцы находят убежище в развивающихся странах, имеющих неадекватную инфраструктуру и транспортные сети; в местах, где государственное обслуживание своих граждан - например, в области здравоохранения и образования - часто не соответствует минимально приемлемым нормам. Во многих африканских странах, принимающих беженцев, существует хронический или периодический дефицит продуктов питания и наблюдается спад экономики в результате внешней задолженности, низких цен на сырьевые товары и последствий конфликтов. Эта ситуация совершенно отличается от той, которая существовала на начальном этапе деятельности УВКБ.

6. В соответствии с Уставом/Конвенцией предоставление беженцам международной защиты требует от УВКБ принятия всех необходимых усилий для обеспечения прав благополучия беженцев и улучшения их положения. Такие усилия предусматривают меры, направленные на сокращение числа беженцев, требующих защиты, а также попытки изыскать решения их проблем. Это может предполагать предоставление чрезвычайной помощи или аналогичной существенной помощи, необходимой для гарантирования соблюдения их основных прав и для содействия их добровольной репатриации, реабилитации или интеграции в условиях нового окружения. Таким образом, предоставление защиты является длительным процессом, который требует принятия мер в период переезда, получения разрешения на въезд, на этапе оказания чрезвычайной помощи, в периоды стабилизации и в ходе поиска решений и их реализации. Зачастую не представляется возможным отделить обеспечение защиты от мер по оказанию помощи, поскольку последние часто являются средством предоставления первой. УВКБ является единственной международной организацией, которая обладает организационным потенциалом и выполняет уникальные функции по обеспечению международной защиты беженцев. Международная организация по миграции (МОМ), межправительственная организация, оказывает услуги в области миграции и сотрудничает в перевозке лиц, представляющих интерес для УВКБ.

7. Что касается оказания помощи репатриантам, то Генеральная Ассамблея заявила, что УВКБ и, при необходимости, другие организации системы Организации Объединенных Наций должны иметь наготове ресурсы для оказания помощи репатриантам на различных этапах их интеграции и реабилитации в стране их происхождения. Генеральная Ассамблея одобрила также осуществление УВКБ функции защиты в отношении репатриантов в рамках законной обеспокоенности Верховного комиссара по поводу последствий добровольной репатриации. Поступая таким образом, Генеральная Ассамблея при толковании первоначального мандата УВКБ по "облегчению добровольной репатриации ... беженцев" включила в него контроль за реинтеграцией репатриантов в страну их происхождения, а также за любыми последующими мерами, которые могут оказаться необходимыми для обеспечения указанной реинтеграции. Исходя из этого Управление должно иметь прямой и беспрепятственный доступ к репатриантам и оказывать им помощь на начальном этапе реинтеграции, а от других организаций системы Организации Объединенных Наций требуется помощь на цели реконструкции и развития.

8. Кроме того, мандат УВКБ обязывает Управление оказывать помощь в чрезвычайных ситуациях и одновременно содействовать долговременному решению этих проблем. Поиск такого долговременного решения обязательно предусматривает принятие политических и дипломатических мер с целью выяснения будущих перспектив беженцев наряду с проведением консультаций со странами их происхождения, первого убежища и переселения по вопросу о том, будут ли они готовы позволить беженцам возвратиться назад в свою страну, поселиться там, где они найдут убежище, или переселиться в третью страну.

9. В 50-е и начале 60-х годов деятельность УВКБ была сосредоточена в основном на интеграции беженцев в развитие страны. С тех пор основной упор в деятельности УВКБ сделан на развивающихся странах, а переселение в третьи страны играет все менее значительную роль по сравнению с репатриацией и, в меньшей степени, с расселением внутри своих стран. В настоящее время часть мер по интеграции покинувших места своего проживания лиц в той или иной развивающейся стране по содействию их возвращению или облегчению их реинтеграции в местах их происхождения требует развития районов их расселения, то есть осуществления долгосрочной, сложной и дорогостоящей операции, входящей в сферу компетенции системы развития Организации Объединенных Наций. УВКБ стремится играть роль катализатора в привлечении учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития, к осуществлению таких операций.

10. С учетом абсорбционной способности принимающих стран, в последнее время являющихся в большинстве своем развивающимися странами, международному сообществу будет необходимо изыскать более динамичный и гибкий подход, с тем чтобы в надлежащем объеме обеспечить финансовые средства для оказания содействия в поиске долговременных решений проблем беженцев. Важно, чтобы финансирование из внешних источников дополняло предполагаемую официальную помощь в целях развития.

11. В 1988 году Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря изучить необходимость создания международного механизма координации программ помощи для лиц, перемещенных в пределах своих стран. В своей резолюции 44/136 от 15 декабря 1989 года Генеральная Ассамблея уполномочила координаторов-резидентов ООН - за исключением случаев проведения особых крупномасштабных операций, осуществляемых на специальной основе, - выполнять на страновом уровне функцию координации помощи лицам, перемещенным в пределах своих стран.

12. УВКБ оказывает помощь лицам, перемещенным в пределах своих стран, на специальной основе по просьбе Генерального секретаря, Совета Безопасности или Генеральной Ассамблеи в рамках своей функции по оказанию "добрых услуг" с учетом накопленного Управлением соответствующего опыта и знаний. Такие мероприятия обычно ограничиваются принятием чрезвычайных мер и обеспечением ухода и содержания. Хотя при проведении таких операций Верховного комиссара официально не просят обеспечить защиту рассматриваемых лиц, перемещенных в пределах своих стран, он принимает во внимание их потребности в защите при разработке необходимых проектов по оказанию помощи и оставляет за собой право обращаться к соответствующим властям в тех случаях, когда препятствия в вопросах обеспечения защиты мешают оказанию помощи, испрашиваемой у Управления

Верховного комиссара. Кроме того, в некоторых случаях при продлении чрезвычайного положения УВКБ переходит от первоначальной помощи к поиску долговременных решений проблем такой группы лиц, которые покинули свои места жительства.

13. Комиссия по правам человека в своей резолюции 1991/25 от 26 февраля 1991 года просила Генерального секретаря представить на ее сорок восьмой сессии 1992 года аналитический доклад о лицах, перемещенных в пределах своих стран, с учетом защиты прав человека применительно к ним.

В. Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций
для помощи палестинским беженцам и организации работ

14. БАПОР было учреждено резолюцией 302 (IV) Генеральной Ассамблеи от 8 декабря 1949 года для проведения, в сотрудничестве с местными властями, программ непосредственной помощи и работ в интересах палестинских беженцев. Программы помощи и организации работ должны были осуществляться без ущерба для положения о репатриации или компенсации, содержащегося в резолюции 194 (III) от 11 декабря 1948 года *b/*.

15. К сожалению, надежды международного сообщества на скорейшее осуществление этих положений резолюции 194 (III) не оправдались, и они по нынешний день остаются неосуществленными. В связи с этим Генеральная Ассамблея периодически продлевала мандат БАПОР, последний раз до 30 июня 1993 года.

16. Первоначально БАПОР выделяло часть своих ресурсов на такие виды чрезвычайной помощи, как обеспечение продовольствия, жилья и одежды, и при этом лишь незначительная доля ресурсов выделялась для принятия мер в области образования и здравоохранения. По мере изменения потребностей беженцев и достижения ими все более высокого уровня самообеспечения БАПОР видоизменяло свои программы, постепенно перенося акцент на услуги в области образования, медицинского обслуживания и чрезвычайной помощи и социальные услуги, подобные тем, которые обычно предоставляются государством. В настоящее время в БАПОР зарегистрировано порядка 2,5 млн. беженцев (сами беженцы и их потомки), из которых приблизительно одна треть проживает в лагерях в Иордании, Ливане, Сирийской Арабской Республике и на оккупированных территориях Западного берега и полосы Газа. Приблизительно 358 000 учащихся посещают начальные и средние школы первой ступени, которые действуют под эгидой БАПОР (число таких школ составляет 631), в восьми технических, профессиональных и педагогических институтах для молодых мужчин и женщин из числа беженцев выделено 5000 мест. Медицинское обслуживание, особенно матерей и младенцев, обеспечивает сеть медицинских учреждений, насчитывающая около 100 пунктов, а семьи, подпадающие под категорию особо нуждающихся лиц, которых насчитывается порядка 150 000 человек, получают продовольственную и иную помощь.

17. Расправа над беженцами в Сабре и Шатиле в Ливане в 1982 году, гибель и страдания палестинцев на оккупированных территориях вскоре после начала "интифад" в декабре 1987 года заострили внимание на необходимости обеспечения их "защиты". В этой связи обращалось внимание на тот факт, что возложенные на

УВКБ по уставу/Конвенции функции международной правовой защиты не распространяются на палестинских беженцев, поскольку положения устава 1951 года не распространялись на тех беженцев, которым другие международные организации уже предоставляли помощь или обеспечивали их защиту. Поскольку палестинские беженцы получали от БАПОР помощь, хотя речь и не шла об их правовой защите, они оказались вне юрисдикции УВКБ. Палестинцы, проживающие за пределами зоны действий БАПОР и по этой причине не получающие от БАПОР никакой помощи, тем не менее, обладали правом на любую международную правовую защиту, которую могло оказать УВКБ. Это положение сохраняется и сегодня.

18. В 1988 году БАПОР разработало программу общей помощи и защиты на оккупированных территориях в соответствии с предложением Генерального секретаря, изложенным в его докладе (S/19443) Совету Безопасности, который был представлен в январе 1988 года во исполнение резолюции 605 (1987) Совета от 22 декабря 1987 года, в которой Совет просил Генерального секретаря "изучить нынешнее положение на оккупированных территориях, используя для этого все имеющиеся в его распоряжении средства, и представить доклад ..., содержащий его рекомендации относительно путей и средств обеспечения безопасности и защиты палестинского гражданского населения в условиях израильской оккупации".

С. Детский фонд Организации Объединенных Наций

19. Перед ЮНИСЕФ, основанным в 1946 году, была поставлена задача по оказанию, с учетом существующих потребностей, помощи всем детям - жертвам конфликтов, здоровью которых угрожает опасность, без дискриминации по признаку гражданства, расы, вероисповедания или политических убеждений. Позднее этот мандат был распространен и на женщин. Хотя с тех пор деятельность ЮНИСЕФ была направлена на решение проблем развития, фонд всегда располагал потенциалом для удовлетворения чрезвычайных потребностей. В Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей 20 ноября 1989 года, рассматриваются потребности, связанные с особой заботой и защитой всех детей, живущих в трудных условиях, включая детей, которые оказались перемещенными в результате гражданских конфликтов или которым угрожает иная опасность в пределах границ их стран, а также детей-беженцев. Таким образом, "ответственность ЮНИСЕФ за оказание помощи детям во всех ситуациях, связанных с возникновением сложных обстоятельств, лежит в основе его мандата". Этому способствует тот факт, что регулярные программные мероприятия ЮНИСЕФ, как организации, действующей на периферийном уровне, в значительной степени сосредоточены на тех секторах, которые приобретают первостепенное значение в условиях, когда большие группы гражданского населения оказываются в зоне катастроф, вызванных деятельностью человека или стихийных бедствий. ЮНИСЕФ играет важную роль в чрезвычайных операциях, в частности в таких областях, как первичное медико-санитарное обслуживание, включая иммунизацию; водоснабжение и санитария; базовое образование и мероприятия по обеспечению продовольственной безопасности домашних хозяйств. Недавно фонд укрепил свою Группу по чрезвычайным операциям в штаб-квартире.

D. Мировая продовольственная программа

20. МПП занимается оказанием чрезвычайной помощи с момента своего создания в 1963 году. Ее первоначальный устав конкретно предусматривал оказание чрезвычайной помощи в рамках мандата Программы. Результатом Всемирной продовольственной конференции 1974 года явилось создание через год после нее в рамках МПП Международного чрезвычайного продовольственного резерва как многостороннего механизма оказания помощи в случае возникновения чрезвычайного положения в области продовольствия. В течение последних 25 лет мандат МПП предусматривал оказание как чрезвычайной помощи, так и помощи в области развития. Например, в период 1963-1972 годов лишь 9,2 процента от общего объема расходов МПП приходилось на чрезвычайную продовольственную помощь. В период 1973-1988 годов этот показатель увеличился до 22 процентов. На долю МПП приходится значительный объем чрезвычайной продовольственной помощи, поступающей от международного сообщества, который составляет 280-400 млн. долл. США в год. В количественном выражении в 1991 году он, как ожидается, превысит 1 млн. тонн чрезвычайной продовольственной помощи как таковой, в дополнение к еще 1 млн. тонн продовольственной помощи, оказываемой беженцам и лицам, перемещенным внутри своих стран. Почти 50 процентов операций, осуществляемых МПП, связаны с оказанием чрезвычайной продовольственной помощи. В рамках нескольких крупных и специальных чрезвычайных операций МПП выполняла функцию координатора продовольственной помощи беженцам в Исламской Республике Иран, Пакистане, Сомали, а с 1989 года - в Эфиопии. В настоящее время МПП является признанным органом, координирующим продовольственную помощь беженцам в рамках большинства крупномасштабных программ по оказанию продовольственной помощи беженцам. Кроме того, она все в большей степени выполняет роль координационного центра в случае серьезных чрезвычайных ситуаций в вопросах мобилизации ресурсов, необходимых для материально-технического снабжения, главным образом в области продовольствия, в том числе для покрытия затрат, связанных с внешними и внутренними перевозками, хранением и обработкой.

E. Программа развития Организации Объединенных Наций

21. В случае сложных чрезвычайных ситуаций представители-резиденты ПРООН, выступающие в качестве координаторов-резидентов системы Организации Объединенных Наций, выполняют функции личных или специальных координаторов Генерального секретаря по шести чрезвычайным ситуациям в Африке - в Анголе, Мозамбике, Либрии, Эфиопии, Сомали и Судане. В случае стихийных бедствий или иных чрезвычайных ситуаций, в которых ЮНДРО координирует меры в связи с чрезвычайными ситуациями, принимаемые в рамках системы Организации Объединенных Наций, представители-резиденты ПРООН призваны играть ведущую роль на уровне стран как представители ЮНДРО. Они также представляют МПП на уровне стран, хотя МПП в разных странах имеет своих собственных директоров и сотрудников.

22. Кроме того, на ПРООН возложена ответственность за финансирование совместно с ЮНДРО мероприятий по смягчению последствий чрезвычайных ситуаций в развивающихся странах. Помимо этого, на ПРООН возложены функции по оценке масштабов ущерба, наносимого процессу развития в результате возникновения чрезвычайных ситуаций, в том числе массового перемещения населения. Программа

Также выполняет определенную роль в изучении основных причин возникновения чрезвычайных ситуаций, которые зачастую связаны с процессом развития. Приблизительно в 40 странах чрезвычайные ситуации нарушили процесс развития, в результате чего помощь в целях развития была либо сокращена, либо приостановлена. Недавно ПРООН учредила должность старшего советника Администратора по гуманитарным вопросам.

23. В июне 1991 года Совет управляющих ПРООН в своем решении 91/7 утвердил годовой план работы ПРООН в связи с чрезвычайными ситуациями. Совет управляющих подчеркнул многосекторальный и многоплановый характер экономических и социальных проблем, связанных с перемещением населения; приветствовал рабочие процедуры, совместно разработанные УВКБ и ПРООН, и призвал Администратора в рамках разделения полномочий между организациями системы Организации Объединенных Наций продолжать свою деятельность, осуществляя мероприятия, связанные с оказанием перемещенным группам населения помощи в области развития. Кроме того, он предложил Администратору оказывать заинтересованным правительствам консультативные услуги и помощь в мобилизации ресурсов, увязке мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи и мероприятий по восстановлению, а также их интеграции в процесс развития в целом. Он также рекомендовал Администратору оказывать правительствам помощь в обеспечении готовности к стихийным бедствиям и уменьшения их опасности.

Г. Бюро Координатора Организации Объединенных Наций
по оказанию помощи в случае стихийных бедствий

24. ВНДРО было создано в соответствии с резолюцией 2816 (XXVI) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1971 года в качестве координационного центра системы Организации Объединенных Наций для координации помощи в случае стихийных бедствий и смягчения их последствий. Функции Координатора можно разделить на две взаимосвязанные группы: а) мобилизация и координация помощи в случае стихийных бедствий и б) содействие мероприятиям по смягчению последствий стихийных бедствий (предупреждение и готовность). В этом контексте Координатор от имени Генерального секретаря уполномочен:

а) устанавливать и поддерживать самое тесное сотрудничество со всеми заинтересованными организациями и проводить с ними все возможные своевременные мероприятия с целью предоставления наиболее эффективной помощи;

б) мобилизовывать, направлять и координировать усилия в области предоставления помощи различных организаций системы Организации Объединенных Наций в ответ на просьбу о помощи со стороны государства, подвергшегося бедствию;

с) координировать помощь Организации Объединенных Наций с той помощью, которая предоставляется межправительственным и неправительственным организациями, в частности Международным Красным Крестом;

д) получать от имени Генерального секретаря все взносы, предлагаемые ему для оказания помощи в случае стихийных бедствий, которая будет предоставлена в связи с конкретным чрезвычайным положением Организацией Объединенных Наций, ее учреждениями и программами;

е) содействовать правительству страны, переживающей бедствие, в оценке потребностей в помощи и других нужд и определять очередность этих потребностей, распространять такую информацию среди стран, которые могут оказать помощь, и других заинтересованных сторон, и служить в качестве "информационного центра" в отношении помощи, предоставляемой или планируемой всеми источниками внешней помощи.

25. В отношении смягчения последствий стихийных бедствий в обязанности Координатора входит:

а) способствовать изучению, предупреждению, ограничению последствий и прогнозированию стихийных бедствий, в том числе путем сбора и распространения информации, касающейся достижений в области техники;

б) оказывать консультативную помощь правительствам по вопросам планирования мер до возникновения стихийного бедствия в сотрудничестве с соответствующими добровольными организациями, в частности с Лигой обществ Красного Креста, и использовать ресурсы Организации Объединенных Наций, предназначенные для таких целей;

с) накапливать и распространять информацию, касающуюся планирования и координации помощи в случае стихийных бедствий, в том числе улучшать и создавать запасы в районах возможных бедствий и подготавливать предложения по наиболее эффективному использованию имеющихся ресурсов;

д) прекращать выполняемые под его руководством операции по оказанию помощи в случае стихийных бедствий по мере того, как страна, пострадавшая от бедствия, переходит к этапу восстановления и реконструкции, но продолжать в рамках своих обязанностей по оказанию помощи вникать в деятельность учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами восстановления и реконструкции.

26. С 1973 года функции представителей ЮНДРО в странах официально возложены на представителей-резидентов ПРООН, которые от их имени отвечают за координацию деятельности в соответствующих странах. Руководящие принципы и процедуры, определяющие порядок такого представительства, с годами менялись и уточнялись, и наиболее позднее их описание приводится в пособии ПРООН/ЮНДРО по борьбе со стихийными бедствиями, которое будет выпущено в ближайшее время. Положения этого пособия, прежде всего о создаваемых в странах группах Организации Объединенных Наций по борьбе со стихийными бедствиями, будут подкреплены мероприятиями в рамках совместной программы подготовки специалистов по ликвидации последствий стихийных бедствий, осуществление которой началось в 1990 году.

Г. Специализированные учреждения

27. Большинство специализированных учреждений Организации Объединенных Наций в рамках своей компетенции участвуют в деятельности по восстановлению и реконструкции. Так, в Уставе Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) записано, что она будет "действовать в качестве руководящего и координирующего органа в международной работе по здравоохранению" и "оказывать нужное

техническое содействие и, в экстренных случаях, необходимую помощь по просьбе или с согласия соответствующего правительства". В нем также ВОЗ уполномочивается "обеспечивать по требованию Организации Объединенных Наций обслуживание необходимыми для здравоохранения услугами и средствами специальных групп или способствовать такому обеспечению". ВОЗ также оказывает помощь, направленную на расширение возможностей своих государств-членов в создании служб, обеспечивающих смягчение последствий и готовность на случай чрезвычайных ситуаций, с тем чтобы государства могли в большей степени полагаться на свои силы в чрезвычайных обстоятельствах, особенно в течение первых 24-48 часов, которые обычно необходимы для поступления первой международной помощи. В 1989 году в ВОЗ был создан новый отдел, занимающийся операциями по оказанию чрезвычайной помощи. Кроме того, ведется работа по укреплению отделений ВОЗ по оказанию чрезвычайной помощи на региональном уровне и на уровне общин. Были также созданы межрегиональные центры, например, Панафриканский центр ВОЗ по вопросам готовности к чрезвычайным ситуациям и принятия чрезвычайных мер в Аддис-Абебе. В скором времени аналогичное учреждение будет создано для Азии и района Тихого океана. ВОЗ также принимает участие в реинтеграции репатриантов, в частности путем восстановления систем здравоохранения в районах, куда они возвращаются.

28. С 1973 года в Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) существует подразделение по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях, задачей которого является оказание помощи пострадавшим странам в оценке потребностей в факторах сельскохозяйственного производства и обеспечения поставок под программы реабилитации и восстановления, в частности путем поставки семян и удобрений, вакцинация скота, осуществления чрезвычайных мероприятий по борьбе с насекомыми, ликвидации последствий наводнений и восстановления мелких рыболовных хозяйств; все эти мероприятия финансируются из регулярного бюджета и из внебюджетных источников. Кроме того, ФАО, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Всемирная метеорологическая организация (ВМО) и Международное агентство по ядерной энергии (МАГАТЭ) в своих областях специализации располагают системами раннего оповещения. Большинство специализированных учреждений после возникновения чрезвычайного положения участвуют, когда это необходимо, в межучрежденческих миссиях по оценке потребностей.

Н. Специальные мероприятия по координации

29. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 36/225 от 17 декабря 1981 года постановила, что, когда это необходимо для эффективного решения проблем в связи со сложными бедствиями и чрезвычайными ситуациями исключительно крупных масштабов, Генеральный секретарь или его представитель, которым обычно является Координатор Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, должен созывать совещания заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций в целях обеспечения скорейшего и эффективного предоставления товаров и услуг. Ассамблея далее постановила, что после определения того, что существует исключительное или сложное стихийное бедствие или другая бедственная ситуация, требующая принятия действий всей системой, Генеральный секретарь должен назначить на

международном уровне ведущее учреждение из числа организаций Организации Объединенных Наций, включая ВНДРО, а на уровне страны - соответствующую организационную систему Организации Объединенных Наций для осуществления операций по оказанию помощи.

30. Что касается сложных чрезвычайных ситуаций, то Генеральный секретарь широко осуществляет свои руководящие функции, назначая личных или специальных представителей или координаторов в целях мобилизации усилий международного сообщества для решения проблем в связи с чрезвычайными ситуациями. В результате таких специальных мероприятий начиная с 1985 года проводится практическое разграничение между тремя различными типами мероприятий по координации: координация деятельности в связи с внезапными стихийными бедствиями (ВНДРО), координация в случае существования четко определенных ситуаций, связанных с проблемой беженцев (УВКБ), и продолжительных и сложных чрезвычайных ситуаций (специальные мероприятия).

31. Суть специальных мероприятий состоит в том, что они осуществляются в целях решения проблем, возникающих в связи с той или иной конкретной чрезвычайной ситуацией. В этих мероприятиях участвуют различные частные лица и департаменты в целях предоставления технической или административной поддержки для оказания помощи на страновом уровне. В настоящее время операции по оказанию чрезвычайной помощи комплексного характера в Африке организуются Группой по специальным чрезвычайным программам Департамента по специальным политическим вопросам, региональному сотрудничеству, деколонизации и опеке, контроль за оказанием гуманитарной и экономической помощи Афганистану осуществляет непосредственно Канцелярия Генерального секретаря, а координацию программ по оказанию гуманитарной помощи Камбодже - Исполнительный секретарь Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана; координацию помощи Организации Объединенных Наций на цели восстановления и развития Ливана осуществляет Управление по политическим вопросам и делам Генеральной Ассамблеи и Управление секретариатского обслуживания, а заместитель Генерального секретаря по международным экономическим и социальным вопросам является также Специальным представителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам в Юго-Восточной Азии.

32. Генеральный секретарь в докладе, представленном Генеральной Ассамблее в 1987 году (документ A/42/657), отметил, что "одни из важных уроков, вынесенных из опыта Отдела по чрезвычайным операциям в Африке, заключался в важности использования авторитета Генерального секретаря в деле мобилизации международного сообщества и содействия принятию согласованных мер системой Организации Объединенных Наций и, соответственно, в необходимости создания в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций механизма, который бы обеспечивал полную информированность Генерального секретаря о потенциальных и существующих чрезвычайных положениях, с тем чтобы он мог принять соответствующие меры". Генеральный секретарь возложил эту ответственность на постоянной основе на Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества. Инициатива Генерального секретаря о создании такого единого координационного центра была поддержана Генеральной Ассамблеей в ее решении 42/433 от 11 декабря 1987 года. Однако в силу ряда причин Генеральный директор не консультировал на систематической основе Генерального секретаря по вопросам мероприятий координационного характера в связи с чрезвычайными ситуациями.

II. ПОТЕНЦИАЛ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

33. Искключительно важное значение для эффективного осуществления деятельности в связи с чрезвычайными ситуациями имеют возможности, связанные со смягчением последствий стихийных бедствий, что включает в себя предупреждение, подготовленность и раннее оповещение. Такие меры по смягчению последствий стихийных бедствий, если они будут систематически осуществляться в странах, подверженных стихийным бедствиям, и будут также должным образом институционализированы в рамках деятельности по оказанию помощи соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, могут содействовать смягчению наиболее серьезных последствий чрезвычайных ситуаций в том, что касается гибели людей и ущерба имуществу.

34. Считается, что наибольшие страдания и гибель наибольшего числа людей приходится на начальные этапы стихийных бедствий, и исключительно важно, чтобы система Организации Объединенных Наций располагала необходимым потенциалом подготовленности на случай стихийных бедствий в виде предметов материально-технического обеспечения и средств для целей оказания чрезвычайной помощи, а также специалистов по оказанию чрезвычайной помощи, что позволило бы быстро реагировать на чрезвычайные ситуации. Принятие последовательных и незамедлительных мер на основе согласованных рамок для разделения полномочий между организациями системы Организации Объединенных Наций требует почти автоматического реагирования в тот момент, когда объявляется о чрезвычайной ситуации. Это, в свою очередь, требует, чтобы органы, ответственные за обеспечение деятельности в связи с чрезвычайными ситуациями в рамках системы Организации Объединенных Наций, не только обладали соответствующим мандатом, но также располагали возможностями для реагирования.

35. Ниже приводится информация относительно возможностей в наиболее важных областях, необходимых для быстрого и эффективного реагирования:

A. Смягчение чрезвычайных ситуаций - предупреждение и подготовленность, включая системы раннего оповещения

1. Раннее оповещение

36. Раннее оповещение является необходимым элементом для осуществления деятельности по предупреждению и обеспечению подготовленности. Раннее оповещение помогает подготовить соответствующие органы системы Организации Объединенных Наций, затрагиваемые чрезвычайной ситуацией страны, доноров, межправительственные и неправительственные организации к принятию надлежащих мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций и их смягчению. Эффективное раннее оповещение включает несколько элементов: получение информации; передача информации; анализ и оценка информации и руководство последующей деятельностью, включая обратную связь.

37. Многие организации системы Организации Объединенных Наций уже используют системы раннего оповещения в своих сферах компетенции или ведут базы данных, которые могут обеспечить или обладают потенциалом для обеспечения ценной информации для раннего оповещения. К их числу относятся: УВКБ (его экспериментальная Система предупреждения о возникновении чрезвычайных

ситуаций, цель которой состоит в представлении информации о возникающих потоках беженцев, и его базы данных в области правовой защиты), Совместная программа ЮНИСЕф, ФАО и ВОЗ (Программа наблюдения за состоянием дел в области продовольствия и питания), ЮНЕП (Программа наблюдения за Землей), ФАО (Глобальная система информации и раннего оповещения в области продовольствия и сельского хозяйства), МАГАТЭ и ВМО (Глобальная система телесвязи), ВМО (Программа Всемирной службы погоды), ВОЗ (Интегрированная информационная система управления в условиях голода, Система эпидемиологического наблюдения, а также базы данных для Информационной системы управления в условиях чрезвычайных ситуаций), МПП (Международная информационная система продовольственной помощи) и ЮНЕСКО (использует систему раннего оповещения для наблюдения за приливными волнами); ПРООН и УВКБ сообщили о своих планах осуществлять совместную деятельность, связанную с ведением базы данных в области оказания помощи беженцам, репатриантам и перемещенным лицам. ЮНДРО использует компьютеризованную систему незамедлительной передачи сообщений о чрезвычайных ситуациях должностным лицам международного сообщества, занимающимся вопросами оказания чрезвычайной помощи. Кроме того, МККК и правительства некоторых стран, например, Соединенные Штаты Америки с их Управлением по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, также используют системы раннего оповещения. Группа по специальным чрезвычайным программам Департамента по специальным политическим вопросам, региональному сотрудничеству, деколонизации и опеке (ДСПВРСДО) играет соответствующую роль в обеспечении раннего оповещения о кризисных ситуациях, складывающихся в Африке. Существуют договоренности между Группой и ЮНДРО, ПРООН, УВКБ, МПП и другими организациями о предоставлении Группе соответствующей информации.

38. В связи с Международным десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ) планируется расширить возможности получения и обработки информации в области раннего оповещения, поступающей из системы Организации Объединенных Наций, и создать такие возможности в тех странах, где они еще отсутствуют.

39. Одним из ценных источников информации в области раннего оповещения является сеть отделений на местах многих заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций - ПРООН, МПП, УВКБ, ЮНИСЕф и ФАО, - которые представляют в свои штаб-квартиры сообщения о чрезвычайных ситуациях в момент или до их возникновения. Другим источником информации в области раннего оповещения является представитель-резидент ПРООН в тех случаях, когда он выступает в качестве назначенного должностного лица системы Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности. Частично функции указанного назначенного должностного лица заключаются в осуществлении контроля в связи с вопросами безопасности и представлении докладов по этим вопросам, включая информацию о событиях, которые могут привести к перемещению групп населения и возникновению других чрезвычайных ситуаций. Получаемая благодаря такому механизму наблюдения информация может эффективно использоваться в целях раннего оповещения.

40. Начиная с 1980 года Генеральная Ассамблея занимается вопросами, связанными с необходимостью предотвращения новых потоков беженцев, в частности путем внедрения систем раннего оповещения. В 1987 году было создано

Управление по исследованиям и сбору информации (УИСИ). В рамках поставленных перед ним задач входит обеспечение раннего оповещения о возникающих ситуациях, требующих внимания Генерального секретаря в связи с возможными потоками беженцев, и подобными чрезвычайными ситуациями. В 1988 году Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря по-прежнему содействовать повышению роли Управления как координационного центра для использования эффективной внутренней системы раннего оповещения и для укрепления координации в области сбора информации и анализа среди учреждений Организации Объединенных Наций в целях предотвращения новых массовых потоков беженцев и перемещенных лиц.

41. В 1990 году Объединенная инспекционная группа выступила за создание эффективной системы раннего оповещения в связи с потоками беженцев на основе расширения общесистемного сотрудничества, в рамках которой усиленное Управление по исследованиям и сбору информации выступало бы в качестве координационного центра (JIU/REP/90/2). ОИГ в настоящее время проводит углубленное исследование по вопросам функционирования систем раннего оповещения в рамках системы Организации Объединенных Наций в связи с возникающими важными вопросами.

2. Смягчение последствий стихийных бедствий - предупреждение и обеспечение готовности

42. Необходимость заблаговременного планирования на случай чрезвычайных ситуаций широко признается в качестве одной из предпосылок эффективного управления процессом оказания помощи. В результате выделения даже небольшого объема ресурсов на развитие потенциалов в области предупреждения стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним зачастую появляется возможность значительно сократить количество человеческих жертв и масштабы материального ущерба.

а) Предупреждение стихийных бедствий

43. Что касается антропогенных чрезвычайных ситуаций, то многие из основных причин коренятся в нищете, деградации окружающей среды, нарушении прав человека, конфликтах и кризисе развития в целом. Превентивные меры на случай таких чрезвычайных ситуаций требуют согласованных усилий, направленных на решение этих проблем. Система Организации Объединенных Наций играет важную роль в поиске долгосрочных решений этих основных проблем.

44. Что касается стихийных бедствий, то превентивные меры принимаются в целях смягчения их наиболее неблагоприятных последствий. Координационным центром системы Организации Объединенных Наций по оказанию странам консультативного содействия и помощи в деле смягчения последствий стихийных бедствий, совершенствования методов осуществления таких мероприятий, а также обучения и подготовки кадров является ЮНДРО. Оно издало пособие по смягчению последствий стихийных бедствий, которое представляет собой руководство, предназначенное для лиц, ответственных за принятие решений и планирование на региональном, национальном и местном уровнях. Ограничению последствий стихийных бедствий путем содействия более широкому пониманию в необходимости разработки стратегий смягчения последствий стихийных бедствий во всех подверженных таким явлениям странах, а также на региональном и глобальном уровнях служит Международное

десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий (МДУОСБ). К настоящему времени было создано 92 национальных комитета или координационных центра. Однако во многих странах конкретные меры по смягчению последствий стихийных бедствий лишь только намечаются и пока не осуществлены в полном объеме. Для эффективного осуществления таких мер потребуются создание в каждой стране учреждения по мероприятиям в чрезвычайных ситуациях, располагающего подготовленным персоналом, средствами связи, оборудованием, транспортом и прочими средствами поддержки. Цель заключается в том, чтобы к 2000 году все страны - самостоятельно или посредством заключения региональных соглашений - разработали национальные и местные планы в области предупреждения стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним, включая подробную национальную оценку опасности различных видов стихийных бедствий. Когда будут полностью разработаны национальные планы смягчения последствий стихийных бедствий, они могут стать основой для скоординированной помощи со стороны конкретных организаций системы нуждающимся в помощи странам.

45. В настоящее время многие организации, занимающиеся оказанием помощи в целях развития, а также региональные комиссии оказывают в сферах своей компетенции помощь в области смягчения последствий стихийных бедствий. Однако из-за недостатка средств деятельность в области смягчения последствий стихийных бедствий в развивающихся странах носит ограниченный характер, хотя научные и технические знания, способствующие значительному ослаблению последствий стихийных бедствий, имеются.

б) Готовность к стихийным бедствиям

46. Цель обеспечения готовности к стихийным бедствиям заключается в принятии надлежащих мер на случай возникновения чрезвычайной ситуации. Деятельность по обеспечению готовности включает в себя подготовку планов экстренного оповещения и эвакуации перед лицом грозящей опасности, а также проведение спасательных работ после стихийного бедствия и обеспечение пострадавших продовольствием и кровом. К числу смежных аспектов оперативного планирования относятся разработка критериев для принятия решений о реализации различных компонентов плана, подготовка местных должностных лиц и обучение населения, проживающего в районах повышенной опасности. Обеспечение готовности к стихийным бедствиям строится на знаниях. Оно представляет собой непрерывный процесс и предполагает осуществление просветительских мероприятий. За годы своего существования ЮНДРО так же, как и другие организации системы Организации Объединенных Наций, совместно со многими подверженными стихийным бедствиям странами разработали общие или конкретные программы обеспечения готовности на случай таких бедствий.

и) Персонал

47. Организации системы Организации Объединенных Наций, ответственные за оказание гуманитарной помощи, приняли ряд мер в целях повышения степени готовности к чрезвычайным ситуациям. УВКБ, ЮНИСЕФ и ЮНДРО заранее заключили с правительствами различных стран соглашения о безотлагательном прикомандировании специализированного персонала на случай возникновения чрезвычайных ситуаций. Например, ЮНДРО, а недавно и ВОЗ заключили такие соглашения со швейцарскими группами по оказанию помощи в случае стихийных

бедствий. Кроме того, ВОЗ в каждой стране назначила координационные центры по обеспечению готовности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. В ряде районов ВОЗ имеет субрегиональные отделения по обеспечению готовности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. В настоящее время УВКБ создает из специалистов по чрезвычайным ситуациям группы повышенной готовности, которые будут сформированы в начале 1992 года. Оно также договорилось с рядом неправительственных организаций о быстром направлении персонала для проведения работ в чрезвычайных ситуациях. ЮНИСЕФ учредил в Найроби Группу быстрого реагирования и имеет договоренность со шведской организацией по оказанию помощи ("Свед релиф") о выделении групп по оказанию медицинской и материально-технической помощи, которые уже использовались им в ряде случаев. Кроме того, ЮНИСЕФ установил тесные связи с рядом неправительственных организаций, специализирующихся в области оказания чрезвычайной помощи, на предмет выделения необходимых ресурсов. Однако большинство из этих организаций системы Организации Объединенных Наций при одновременном возникновении нескольких чрезвычайных ситуаций обнаруживают, что эти меры оказываются далеко не достаточными.

48. УВКБ, ЮНИСЕФ, МПШ, ВОЗ, а в настоящее время и ЮНДРО/ПРООН осуществляют программы профессиональной подготовки для своих сотрудников по руководству мероприятиями в чрезвычайных ситуациях. Некоторые из этих программ рассчитаны также на сотрудников неправительственных организаций и правительственных служащих. ПРООН и ЮНДРО приступили к осуществлению программы подготовки специалистов по ликвидации последствий стихийных бедствий, которая должна позволить повысить профессиональную квалификацию приблизительно 3.00 человек, 2000 из которых находятся в развивающихся странах, подверженных стихийным бедствиям. Эта программа планируется и осуществляется в тесном сотрудничестве с другими организациями системы Организации Объединенных Наций с оперативными функциями в области ликвидации последствий стихийных бедствий. Кроме того, УВКБ осуществляет программу подготовки специалистов по руководству мероприятиями в чрезвычайных ситуациях, которая охватывает также вопросы международной защиты. С 1985 года подготовку прошли около 1000 сотрудников УВКБ, правительств, неправительственных организаций и системы Организации Объединенных Наций.

49. Решающее значение имеет наличие в штаб-квартирах списков специалистов по оказанию чрезвычайной помощи, поскольку это дает возможность быстро набрать их и в короткий срок пополнить ими местный персонал на национальном уровне. ЮНДРО, ЮНИСЕФ и МПШ располагают списками таких специалистов, которые могут быть набраны вне системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, ЮНИСЕФ и ВОЗ также имеют общий список сотрудников, обладающих навыками проведения работ в чрезвычайных ситуациях. Однако наличие таких списков не решает проблемы, если организации не имеют специальных процедур оперативного набора экспертов в чрезвычайных ситуациях.

50. Когда в какой-либо стране объявляется чрезвычайное положение, большинство персонала системы Организации Объединенных Наций на местах, принимающего участие в оказании помощи в целях развития, мобилизуется для проведения работ в чрезвычайных ситуациях. Однако для оказания поддержки таким усилиям нет ресурсов, специалистов по чрезвычайным ситуациям или оборудования, которые могли бы быть использованы сразу же. Кроме того, до настоящего времени

координаторы-резиденты не имеют подготовки для выполнения задач по координации мероприятий системы по реагированию на чрезвычайные ситуации на национальном уровне. Ввиду отсутствия специальных процедур, рассчитанных на чрезвычайные ситуации, и централизованного чрезвычайного фонда они также не имеют возможности оперативно набирать персонал или приобретать оборудование.

51. В настоящее время примерно в 50 развивающихся странах принимаются меры по созданию групп по ликвидации последствий стихийных бедствий, в состав которых входят представители организаций системы Организации Объединенных Наций в соответствующих странах во главе с координатором-резидентом. Эти группы будут готовить краткие описания положения в странах, составлять обновленные списки технических и других специалистов, материально-технических ресурсов и предметов первой помощи, которые имеются в странах и могут быть использованы в срочном порядке, и будут организовывать получение и интерпретацию информации, связанной с ранним оповещением.

ii) Материально-техническое обеспечение и заблаговременное создание запасов предметов первой помощи

52. Важным элементом обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям является заблаговременное создание запасов в стратегических точках. В распоряжении системы Организации Объединенных Наций имеется два таких основных центральных склада: более крупный склад непродовольственных товаров в Центре ЮНИСЕФ по снабжению и комплектованию (ЮНИПАК) в Копенгагене и управляемый ЮНДРО менее крупный склад стандартных предметов первой помощи в Пизе, Италия. Под управлением ЮНДРО находится также менее крупный региональный склад в Мозамбике. В настоящее время завершаются переговоры УВКБ с одним из правительств-доноров о создании еще одного склада запасов на случай чрезвычайных ситуаций и об управлении им. Этот склад должен быть создан к началу 1992 года. Иногда также создаются специальные местные склады для временного хранения запасов.

53. Склад в Копенгагене обеспечивает большую часть поставок непродовольственных товаров для оказания чрезвычайной помощи системой Организации Объединенных Наций и значительную часть поставок для оказания чрезвычайной помощи правительствами и неправительственными организациями. Другие организации, такие, как ВОЗ, имеют с ЮНИСЕФ договоренность об использовании запасов, хранящихся в Копенгагене, а также договоренность о сотрудничестве с ЮНДРО в отношении склада в Пизе. Наличие запасов товаров для оказания чрезвычайной помощи должно по-прежнему являться составной частью системы регулярных поставок таких товаров по программам оказания чрезвычайной помощи и помощи в целях развития по трем причинам. Во-первых, ввиду очевидной экономии на издержках и накладных расходах. Во-вторых, это обеспечивает постоянный оборот товаров, что позволяет все время обновлять запасы. В-третьих, это позволяет без чрезмерных затрат сделать реальные запасы частью механизма быстрой закупки и доставки товаров, с помощью которого можно незамедлительно приобретать товары как централизованно, так и в районах операций.

54. В03 заключила с одной некоммерческой организацией в Амстердаме субподрядный договор о хранении запасов медицинских принадлежностей для своих чрезвычайных операций. На стадии завершения находится заключение аналогичного договора с еще одним складом в Индии. Небольшой склад медикаментов будет создан под эгидой Panaфриканского центра В03 по вопросам готовности к чрезвычайным ситуациям и принятия чрезвычайных мер в Аддис-Абебе. Эти запасы В03 созданы на основе стандартного перечня предметов чрезвычайной медицинской помощи В03.

55. Значительный общий потенциал МПП в направлении продовольственной помощи в развивающиеся страны позволяет ей эффективно реагировать на возникновение срочных потребностей в чрезвычайной помощи. Хотя Чрезвычайный международный продовольственный запас (ЧМПЗ), номинальный объем которого составляет 300 000 тонн продовольствия в год, не является наличным запасом продовольствия, широкомасштабные операции МПП в районах развития и чрезвычайных ситуаций, в ходе которых распределяется порядка 3 млн. тонн продовольствия ежегодно, служат источником заимствования и переключения продовольственных товаров, предоставляемых на другие проекты и операции, на цели оказания помощи в чрезвычайных ситуациях. Таким образом, хотя ЧМПЗ и не является наличным запасом продовольствия, он в случае заимствования используется вместо займов. В странах, подверженных возникновению крупномасштабных чрезвычайных ситуаций с продовольствием, МПП разработала проекты создания резервных продовольственных запасов, которыми можно воспользоваться в срочном порядке, создала группы материально-технического обеспечения и управления продовольственной помощью, а в некоторых случаях сформировала под своим руководством парки грузовых автомобилей, с тем чтобы обеспечить соответствующие возможности для доставки продовольствия. Признавая наличие затянувшихся проблем с поставкой продовольствия по долгосрочным программам оказания помощи беженцам, МПП также пересмотрела свои правила и теперь финансирует подобные операции из отдельной статьи своего бюджета, гарантируя оплату ресурсов авансом. МПП проводила эксперименты с накоплением наличных запасов продовольствия как средство заблаговременного обеспечения необходимых запасов на случай чрезвычайных ситуаций. Она пришла к выводу, что такие меры непрактичны и дорогостоящи, и поэтому она выступает за расширение практики заключения договоренности со странами-донорами о предоставлении ей возможности прибегать к использованию их собственных чрезвычайных запасов продовольствия в гарантированных временных рамках.

iii) фонды

56. В рамках системы Организации Объединенных Наций большая часть мероприятий финансируется за счет целевых взносов, полученных на конкретные мероприятия и указанных в обращениях каждого агентства либо в общих или совместных обращениях, сделанных от имени Генерального секретаря в связи с каждой чрезвычайной ситуацией. Между объявлением взносов и их перечислением в ответ на обращения имеется существенный разрыв во времени. Поэтому несколько организаций системы Организации Объединенных Наций создали оперативные резервы или фонды чрезвычайных расходов различного объема. Недавно УВКБ увеличило свой Чрезвычайный фонд с 10 до 20 млн. долл. США и может использовать до 6 млн. долл. США на каждую чрезвычайную операцию. Фонд чрезвычайных расходов

ЮНИСЕФ в 1991 году был увеличен с 4 до 7 млн. долл. США. В 1990 году ВОЗ создала фонд для принятия мер в чрезвычайных ситуациях, из которого она может выделять каждой стране до 100 000 долл. США на объявленную чрезвычайную ситуацию. Эта сумма возмещается фонду из средств, полученных впоследствии в ответ на обращение в связи с каждой чрезвычайной ситуацией. Совет управляющих ПРООН недавно выделил 15 процентов от предлагаемой суммы в 7 млн. долл. США в рамках пятого программного цикла (1991-1996 годы) на деятельность в период оказания чрезвычайной помощи при стихийных бедствиях. Базовый резерв МПП составляет 500 000 тонн ее Чрезвычайного международного продовольственного запаса, который она может в случае необходимости увеличить. Этот резерв в 1985 году составил 812 000 тонн. Кроме того, она может брать из своего регулярного бюджета 15 млн. долл. США на чрезвычайные операции и еще 30 млн. долл. США на долгосрочные операции по обеспечению продовольствием беженцев и перемещенных лиц. Директор-исполнитель МПП может санкционировать выделение до 4,5 млн. долл. США из регулярного бюджета в качестве авансовых платежей в счет выплат на случай чрезвычайных ситуаций, а персоналу на местах предоставлено право расходовать до 50 000 долл. США на продовольствие и связанные с ним расходы в каждом отдельном случае.

57. ВНДРО выделено из регулярного бюджета 360 000 долл. США на безвозмездные дотации в случае чрезвычайных ситуаций, и оно может ассигновать до 50 000 долл. США на страну на оказание помощи в случае стихийного бедствия. Генеральному секретарю не выделяется отдельных ассигнований для координации срочных мер в сложных чрезвычайных ситуациях.

58. Эти отдельные фонды облегчают принятие мер быстрого реагирования и дают возможность участвующим организациям при проведении специальных операций принимать участие в оказании помощи уже на первоначальном этапе, пока не выработаны и не начали осуществляться меры по координации. Однако общий объем этих ресурсов совершенно не соответствует потребностям быстрого реагирования в случае чрезвычайных ситуаций большого масштаба.

iv) Централизованный учет и обмен информацией

59. В настоящее время не существует централизованного реестра или учета специалистов по чрезвычайным ситуациям, запасов предметов первой помощи, фондов и средств материально-технического обеспечения, которыми располагают организации системы Организации Объединенных Наций или двусторонние источники либо неправительственные организации и которыми можно воспользоваться в срочном порядке. Недавно ВНДРО составило Реестр поисково-спасательных групп, имеющихся вне системы Организации Объединенных Наций. Одним из важнейших элементов в системе обеспечения готовности на случай чрезвычайных ситуаций является регулярный обмен информацией относительно планов обеспечения готовности между всеми сторонами в международном сообществе - подверженными стихийным бедствиям странами, правительствами на двусторонней основе, неправительственными и неправительственными организациями и между организациями системы Организации Объединенных Наций. Это позволит обеспечить постоянное наличие общей информации относительно возможностей международного сообщества и относительно того, на что можно рассчитывать, когда потребуются меры быстрого реагирования. Такого рода информация может стать основой для разработки всеобъемлющих планов чрезвычайной помощи.

В. Оценка потребностей и обращения

60. Большая часть средств на нужды оказания помощи в каждой чрезвычайной ситуации поступает в ответ на обращения. Точная оценка потребностей является исключительно важным условием для обеспечения надлежащей реакции на чрезвычайную ситуацию. В случае таких чрезвычайных ситуаций, при которых та или иная конкретная организация непосредственно несет секторальную ответственность, она самостоятельно выступает с обращением. Когда вовлечено более одной организации, доноры отдадут предпочтение информации, полученной от объединенных межучрежденческих миссий и изложенной в обобщенной форме.

61. В случае внезапных стихийных бедствий ВНДРО несет ответственность за координацию оценки непосредственных потребностей главным образом на основе информации, представленной координатором-резидентом, который также является представителем ВНДРО. В случае необходимости за этим следует направление объединенной межучрежденческой миссии по оценке потребностей. На базе такой оценки обычно готовится общее обращение от имени Генерального секретаря. В 1990 году ВОЗ разработала серию протоколов быстрой оценки, которые должны использоваться для оценки последствий стихийных бедствий для здравоохранения. Эти протоколы были широко распространены для проверки в полевых условиях.

62. В условиях специальных мероприятий в комплексных чрезвычайных ситуациях каждый личный представитель Генерального секретаря выступает с общим обращением от его имени на основе межучрежденческой оценки потребностей. ДСПРСДО выступает с общими обращениями от имени Генерального секретаря в случае сложных и продолжительных чрезвычайных ситуаций в Африке.

63. Некоторые организации проявляют склонность выступать со своими предварительными обращениями, отдельными обращениями и специальными обращениями в дополнение к общему обращению Генерального секретаря. Это приводит к жалобам со стороны доноров о том, что им сложно определить связь между отдельными обращениями и общим обращением. Они также не в состоянии определить общие моменты в этих многочисленных обращениях и установить, отменяют ли более поздние обращения более ранние. Это сказывается как на своевременности, так и на эффективности их реакции.

64. Отсутствие конкретности в обращениях также во многих случаях сказывалось на эффективности действий доноров и оказывающих помощь учреждений. Отмечалась необходимость пользоваться стандартными описаниями предметов первой помощи и указывать четкие спецификации нестандартных предметов. Транспортные расходы должны обязательно указываться в обращениях. Данные о потребностях в помощи, полученные из многочисленных источников, следует оценивать и уточнять до направления их потенциальным донорам. Данные об изменяющихся потребностях должны фиксироваться и передаваться на постоянной основе.

65. Доклады о состоянии дел или ситуационные доклады, подготавливаемые ВНДРО и руководством специальных операций, предназначены для того, чтобы регулярно информировать партнеров о событиях, имевших место в период между более официальными обращениями, дополнением к которым они являются. В последнее время ВНДРО повысило качество своих ситуационных докладов. В настоящее время

в них указываются суммы финансовых средств или объемы натуральной помощи, которые еще необходимо получить из источников, находящихся вне зоны оказания помощи, за вычетом уже предоставленных или реально обещанных.

С. Распространение информации о чрезвычайных ситуациях

66. В соответствии с одним из своих мандатов ЮНДРО призвано служить информационным центром для всех источников внешней помощи при чрезвычайных ситуациях. Распространяемая ЮНДРО информация за редким исключением ограничивается лишь теми чрезвычайными ситуациями, в урегулировании которых оно играет координирующую роль. Каждая специальная операция самостоятельно занимается распространением информации. Некоторые из них используют возможности ЮНДРО по распространению информации. ВОЗ, например, использовала возможности ЮНДРО для распространения обращений и ситуационных докладов в связи с эпидемией холеры. Исполнительный посланник Генерального секретаря использовал возможности ЮНДРО для целей операции в Персидском заливе, а само ЮНДРО занималось также распространением информации по специальной операции в Либрии.

67. ЮНДРО обслуживает Международную сеть оперативного оповещения о стихийных бедствиях Организация Объединенных Наций (ЮНИЕНЕТ), а также ее коммуникационный компонент и информационную базу данных. База данных ЮНИЕНЕТ должна стать полностью интерактивной, чтобы можно было следить за динамикой чрезвычайных потребностей, объявленных взносов, фактических взносов, неиспользованных остатков, а также содержать свежие данные по вопросам материально-технического обеспечения. Помимо деятельности в рамках ЮНИЕНЕТ ЮНДРО также направляет ситуационные доклады примерно 500 потенциальным донорам (правительствам, международным и неправительственным организациям). ЮНДРО принимает меры к увеличению мощности своих информационных систем, однако его возможности в этой области из-за нехватки ресурсов ограничены.

68. Технические возможности ЮНДРО в области распространения информации должны быть предметом постоянного внимания в целях обеспечения того, чтобы, приобретая новые мощности, ЮНДРО было способно играть свою чрезвычайно важную роль в качестве координационного центра и распорядителя оперативной, надежной информации на основе усовершенствованных процедур сбора, анализа и распространения информации по всем видам чрезвычайных ситуаций. МПП также на ежедневной основе подготавливает телексивое сообщение о чрезвычайных операциях, в котором излагаются основные чрезвычайные продовольственные потребности и содержится конкретная информация о поставках продовольствия в узких местах. Используя этот метод, МПП пытается избежать дублирования или неправильного толкования данных неспециалистами.

Д. Доступ к районам чрезвычайных ситуаций

69. Наличие доступа к районам чрезвычайных ситуаций является неременным условием для осуществления мероприятий по оказанию чрезвычайной и гуманитарной помощи, включая транспортировку и распределение помощи. В 1989 году Всемирный продовольственный совет (ВПС) рекомендовал выработать руководящие принципы для обеспечения безопасной доставки чрезвычайной продовольственной помощи. В резолюции 45/100 от 14 декабря 1990 года по вопросу о гуманитарной помощи

жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря продолжить необходимые консультации с целью определить средства содействия доставке жертвам чрезвычайных ситуаций надлежащей гуманитарной помощи, включая создание коридоров, и представить доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок шестой сессии.

70. Доступ к нуждающимся лицам зачастую требует - при конфликтах - достижения договоренностей по "основным правилам" в отношении сроков и условий обеспечения такого доступа (например, порядок уведомления; прекращение огня; коридоры спокойствия и т.д.). Для этого требуется постоянное обсуждение со всеми сторонами конфликта вопросов, касающихся оценки потребностей по обе стороны границы или разделительной линии, доставки помощи и иногда международных мер по мониторингу. В нескольких из более успешных операций назначенный координатор играл важную роль в организации как политических мероприятий, так и мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению. В последние годы новые понятия, введенные системой Организации Объединенных Наций, такие, как дни, коридоры и зоны спокойствия, способствовали созданию специальных условий, в которых чрезвычайная помощь могла предоставляться пострадавшим от всех сторон конфликта. Эти новшества нуждаются в дальнейшей отработке, и потенциал Организации Объединенных Наций в этой области на базе этого опыта должен укрепляться.

Е. Действующие процедуры

71. Каждая организация системы Организации Объединенных Наций имеет свои собственные правила и процедуры. УВКБ, ВНИСЕФ, МПП, МККК и ряд неправительственных организаций выпустили справочники или руководства по вопросам чрезвычайных ситуаций, предназначенные для их сотрудников. ЮНДРО и ПРООН занимаются подготовкой всеобъемлющего совместного пособия по руководству мероприятиями в условиях стихийных бедствий на уровне стран, которое будет выпущено до конца текущего года. Помимо этого, Координатор Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности завершает работу над общим справочником по вопросам безопасности, в котором затрагиваются и вопросы, касающиеся действий в условиях чрезвычайных ситуаций.

72. Положения и процедуры, регламентирующие закупки и наем персонала, непосредственно влияют на оперативность предоставления чрезвычайной помощи. Поскольку обычные процедуры закупок не позволяют принимать оперативные меры в чрезвычайных ситуациях, существует необходимость в том, чтобы для повышения оперативности предоставления чрезвычайной помощи существующие процедуры, относящиеся к закупкам, транспортировке и хранению товаров, предназначенных для оказания чрезвычайной помощи, были соответствующим образом адаптированы. Например, некоторые учреждения в системе и вне системы Организации Объединенных Наций в целях сохранения оперативности реагирования на чрезвычайные ситуации не требуют соблюдения формальных процедур объявления торгов.

73. Для осуществления любого совместного плана действий в связи с масштабными чрезвычайными ситуациями важно, чтобы все участвующие организации имели гибкие процедуры. Это необходимо для обеспечения того, чтобы такой план осуществлялся оперативно и скоординированно.

74. Для обеспечения оперативного реагирования системы Организации Объединенных Наций национальные правительства также должны разработать специальные процедуры на случай чрезвычайных ситуаций, позволяющие освободить систему Организации Объединенных Наций от соблюдения обычных процедур таможенной очистки и других правил, мешающих оперативным закупкам оборудования и предметов оказания помощи.

F. Материально-техническое обеспечение

75. Эффективная мобилизация материально-технического обеспечения и транспорта играет решающую роль при оказании помощи в случае чрезвычайных ситуаций. Большинство учреждений системы Организации Объединенных Наций самостоятельно организуют материально-техническое обеспечение, непосредственно связанное с их основными оперативными функциями, хотя при осуществлении крупномасштабных операций некоторые из них и прибегают к услугам других специализированных организаций. МПП, будучи учреждением системы Организации Объединенных Наций с наибольшей и самой существенной долей участия в поставках, транспортировке и материально-техническом обеспечении, играет роль главного центра по координации перевозок всех поставок продовольствия, особенно в комплексных чрезвычайных операциях. Она также обычно обеспечивает транспортное и материально-техническое обслуживание двусторонних поставок. МПП также осуществляет проект по устранению узких мест в цепи материально-технического обеспечения, например, по оценке пропускной способности портов и их оснащенности оборудованием. В Эфиопии она располагает 340 грузовыми автомобилями для дальних перевозок, в Пакистане она совместно с УВКБ содержит пункт материально-технического обеспечения для операции в Афганистане, а в Судане работают 100 нанятых МПП координаторов и наблюдателей по вопросам материально-технического обеспечения. МПП имеет дело не только с продовольствием, но и со значительными объемами непродовольственных товаров, начиная от портового оборудования и транспортных средств до укрытий и другого оборудования для лагерей. УВКБ и МПП предлагают, чтобы, начиная с 1992 года, МПП постепенно взяла на себя функции по материально-техническому обеспечению перевозок продовольствия для всех операций УВКБ/МПП по снабжению беженцев продуктами питания. УНИСЕФ также занимается перевозкой чрезвычайной помощи, преимущественно непродовольственной.

76. МОМ во все большей мере берет на себя функции координационного центра в вопросах транспортировки беженцев, репатриантов и перемещенных лиц в рамках скоординированных усилий Организации Объединенных Наций. Во время недавнего кризиса в Иордании МОМ участвовала в скоординированных усилиях системы Организации Объединенных Наций и организовывала порядка 40 авиарейсов в день для перевозки приблизительно 200 000 граждан третьих стран. МОМ также участвовала в скоординированных усилиях системы Организации Объединенных Наций по перевозке 200 000 беженцев из Турции и Исламской Республики Иран, репатрированных в Ирак. В этих двух самых последних случаях масштаб и внезапность чрезвычайных ситуаций вызвали также потребность использовать материально-технические возможности коалиционных сил в Заливе и вооруженных сил Соединенных Штатов в Бангладеш.

С. Международный комитет Красного Креста и Международная организация по вопросам миграции

77. Во многих чрезвычайных ситуациях Организация Объединенных Наций работает в тесном сотрудничестве с двумя организациями - МККК и МОМ.

1. Международный комитет Красного Креста

78. В основе деятельности МККК лежат Женевские конвенции 1949 года и Дополнительные протоколы к ним 1977 года, образующие вместе свод норм международного гуманитарного права, предусматривающих, что лица, перемещенные в результате вооруженного конфликта или волнений, имеют право на защиту и помощь. Являясь нейтральным учреждением, гуманитарная деятельность которого осуществляется прежде всего в период международных и других вооруженных конфликтов или внутренних волнений, МККК призван обеспечивать защиту военнослужащих и гражданских лиц, пострадавших в результате таких событий или их прямых последствий, и обеспечивать оказание им помощи. Основу независимой и эффективной деятельности МККК составляют положения его руководящих документов, предусматривающие "право инициативы".

79. На лиц, перемещенных внутри страны вследствие вооруженного конфликта, распространяются, в частности, основополагающие гарантии, касающиеся обращения с лицами, не принимающими непосредственного участия в военных действиях. Кроме того, в Протоколе II подчеркивается, что в случаях, не охватываемых действующим законодательством, жертвы постоянно остаются под защитой "принципов человечности и требований общественного сознания". Более того, как и в случае международного вооруженного конфликта, МККК может использовать свое право инициативы для действий в интересах внутренних перемещенных лиц, которые стали жертвами вооруженного конфликта, не имеющего международного характера. Это закрепляет за МККК роль последней инстанции по оказанию помощи в условиях вооруженного конфликта, когда нет никакого другого органа, готового или способного обеспечить таким лицам защиту и помощь.

80. Тем не менее МККК сталкивается с определенными трудностями в обеспечении защиты и помощи внутренним перемещенным лицам, являвшимся жертвами вооруженных конфликтов или насилия. В этой связи на Международной конференции Красного Креста 1986 года в Женеве была принята резолюция XVII "Движение и беженцы", в которой подкреплялись ранее принятые программные заявления и содержался призыв к правительствам разрешать МККК предоставлять защиту и помощь нуждающимся в них лицам, каковыми являются внутренние перемещенные лица. На этой же Конференции в Женеве было со всей ясностью указано, что программы Красного Креста носят "чрезвычайный характер", и их выполнение "должно постепенно прекращаться по мере того, как другие организации берут на себя оказание необходимой помощи".

2. Международная организация по вопросам миграции

81. Международная организация по вопросам миграции (МОМ) была основана 5 декабря 1951 года на Конференции по вопросам миграции. Первоначально ее мандат носил временный и региональный характер, однако спрос на помощь в области решения вопросов миграции не только не сократился, но и возрос, и в

1979 году мандат этой организации был расширен де-факто и стал охватывать предоставление помощи во всемирном масштабе. Целью МОМ является обеспечение упорядоченной миграции лиц, нуждающихся в услугах международных миграционных служб. В настоящее время организация насчитывает около 40 членов и 25 государств-наблюдателей и имеет более 50 местных отделений во всех регионах, включая отделения в странах, которые не являются ни членами, ни наблюдателями.

Н. Неправительственные организации и средства массовой информации

82. Роль неправительственных организаций в чрезвычайных ситуациях существенно возросла. Они занимают хорошее положение с точки зрения доступа к источникам финансирования. Расходы на осуществление всех программ неправительственных организаций на местах в 1986 году составили приблизительно 3 млрд. долл. США. Финансовые ресурсы шести крупнейших неправительственных организаций, участвующих в деятельности в области развития и оказания чрезвычайной помощи, в настоящее время составляют 1,2 млрд. долл. США. Помимо финансовых возможностей этих организаций их способность мобилизовывать общественность на широкую поддержку крупных операций по оказанию чрезвычайной помощи являлась в последние годы одним из главных факторов, определяющих масштабы международной помощи при чрезвычайных ситуациях. Кроме того, они способны предоставить большое число специалистов, готовых работать в чрезвычайных условиях, и, оказывая помощь перемещенным лицам, они зачастую де-факто выполняют роль защитников их интересов. По всем этим причинам способность системы Организации Объединенных Наций эффективно мобилизовать и использовать их может в значительной мере повлиять на успех той или иной операции по оказанию чрезвычайной помощи. Необходимость в том, чтобы Организация Объединенных Наций стала для неправительственных организаций каналом для их деятельности по реагированию на чрезвычайные ситуации и обеспечила руководство этой их деятельностью, находит все более широкое признание.

83. УВКБ и ВНДРО разработали механизм систематических консультаций, предназначенный для обеспечения неправительственных организаций регулярной информацией и координации их деятельности в условиях каждой конкретной чрезвычайной ситуации. ВНДРО, будучи лидирующим учреждением в урегулировании чрезвычайной ситуации в Иордании, возникшей в результате иракско-кувейтского кризиса, работало в тесном сотрудничестве с некоторыми неправительственными организациями, за которыми было закреплено управление отдельными лагерями беженцев. В Судане на долю неправительственных организаций пришлось 80 процентов всей работы по оказанию чрезвычайной помощи после голода 1984-1985 годов. Совсем недавно в операции по предоставлению помощи курдским беженцам УВКБ, выступая в качестве головного учреждения, использовало 180 сотрудников из советов стран Северной Европы по проблемам беженцев для дополнения своего персонала в соответствующих странах.

84. Однако при проведении специальных операций в условиях комплексных чрезвычайных ситуаций из-за многочисленности направлений, по которым распределяются обязанности, было трудно наладить и поддерживать регулярную

связь с неправительственными организациями. Вследствие этого потенциальная возможность в полной мере использовать неправительственные организации иногда не реализуется.

85. Средства массовой информации играют одну из центральных ролей в деле мобилизации ресурсов потенциальных доноров для реагирования на чрезвычайные ситуации. Никакие другие средства или учреждения не способны мобилизовать общественное мнение и ресурсы так эффективно и быстро, как средства массовой информации. Это было наглядно продемонстрировано всеми крупномасштабными чрезвычайными ситуациями - от голода в Эфиопии в 1984 году до проблемы курдских беженцев. В настоящее время средства массовой информации и другим заинтересованным сторонам для получения последней информации по каждой из основных специальных операций в случае комплексных чрезвычайных ситуаций приходится обращаться к нескольким различным департаментам и учреждениям Организации Объединенных Наций. Незамедлительное получение сведений средствами массовой информации затрудняется тем, что в условиях отсутствия центрального координационного центра обычно трудно определить, какой орган или департамент отвечает за проведение той или иной конкретной чрезвычайной операции. ЮНДРО и УВКБ располагают центральными информационными органами, занимающимися внезапными стихийными бедствиями и проблемами беженцев, соответственно, а также широко распространяют соответствующие сведения среди средств массовой информации.

Примечания

a/ См. Устав УВКБ (приложение к резолюции 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года), пункты 1 и 9.

b/ В пункте 11 резолюции 194 (III) Генеральная Ассамблея пришла к согласию по вопросу о "долговременном урегулировании" этой проблемы, постановив, что "беженцам, желающим вернуться к своим очагам и мирной жизни со своими соседями, такая возможность должна быть предоставлена в кратчайший срок, с уплатой компенсации за имущество тех, кто предпочтет не возвращаться, и за пропажу или ущерб имуществу".
