



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/42/657  
15 October 1987  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок вторая сессия  
Пункт 12 повестки дня

### ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА

#### Доклад Генерального секретаря

#### О ходе осуществления резолюции 41/201 Генеральной Ассамблеи

#### I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 41/201 от 8 декабря 1986 года относительно Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря, в частности, представить доклад о ходе осуществления этой резолюции, включая всеобъемлющий обзор и оценку существующих механизмов и процедур в рамках системы по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и чрезвычайной помощи, а также координации, Генеральной Ассамблее на ее сорок второй сессии через Экономический и Социальный Совет на его второй очередной сессии 1987 года.

2. В пункте 4 указанной резолюции говорится, что Генеральная Ассамблея "вновь подтверждает определенный в резолюции 2816 (XXVI) Генеральной Ассамблеи мандат Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий как основного центра системы Организации Объединенных Наций по координации помощи в случае стихийных бедствий и призывает укрепить возможности и повысить эффективность Бюро без ущерба для какого бы то ни было решения Генеральной Ассамблеи, принятого в рамках обзора эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций".

3. В этом контексте уместны следующие рекомендации Группы межправительственных экспертов высокого уровня по обзору эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций, которые были одобрены Генеральной Ассамблеей в резолюции 41/213:

Рекомендация 23

Сейчас руководство программами чрезвычайной помощи, а также программами гуманитарной и специальной экономической помощи осуществляет несколько управлений Организации Объединенных Наций. Там, где это возможно, деятельность этих управлений следует скоординировать и рационализировать, чтобы свести к минимуму дублирование и обеспечить наиболее эффективное использование ресурсов Организации Объединенных Наций в этой области.

Рекомендация 24

Следует просить Программу развития Организации Объединенных Наций рассмотреть вопрос о целесообразности взять на себя функции, которые в настоящее время осуществляются Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий.

4. В своем периодическом докладе о ходе осуществления резолюции 41/213 (A/42/234 и Corr.1) Генеральный секретарь заявляет:

"Что касается рекомендации 24, то Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО) сохранено как самостоятельное подразделение, базирующееся в Женеве, но при этом будут приняты меры по повышению эффективности его деятельности. Всеобъемлющие обзор и оценка существующих механизмов и процедур оказания чрезвычайной помощи и координации, испрошенные в резолюции 41/201 Генеральной Ассамблеи, позволят разработать конкретные рекомендации как в этом плане, так и в плане усиления координации и рационализации программ чрезвычайной гуманитарной помощи и специальных программ экономической помощи, как это предусмотрено в рекомендации 23".

5. За последние несколько лет был подготовлен ряд докладов, содержащих в известной степени доскональный обзор существующих механизмов и процедур помощи в случае стихийных бедствий и чрезвычайной помощи. В их числе, в частности, следующие:

- a) "Специальная экономическая и гуманитарная помощь и помощь в случае стихийных бедствий" (E/1981/16);
- b) "Специальная экономическая и гуманитарная помощь и помощь в случае стихийных бедствий. Укрепление способности системы Организации Объединенных Наций принимать меры в связи со стихийными бедствиями и другими бедственными ситуациями" (E/38/202 и E/1983/94);
- c) "Критическое экономическое положение в Африке" (A/41/683 от 8 октября 1986 и A/41/683/Add.1);
- d) "Координация в рамках Организации Объединенных Наций и системы Организации Объединенных Наций" (пункты 67-72 документа A/42/232-E/1987/68).

Помимо этого, следует обратить внимание и на регулярные доклады, представляемые ЮНДРО Экономическому и Социальному Совету. Эта информация не включается в настоящий доклад, поскольку она уже имеется в наличии. Однако сведения, содержащиеся в предыдущих докладах, были подвергнуты тщательному обзору при формулировании выводов и рекомендаций, которые приводятся ниже.

6. В целях получения содействия в выполнении своих обязанностей, вытекающих из резолюции 41/201 Генеральной Ассамблеи, Генеральный секретарь пригласил консультанта - бывшего помощника Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и ЮНИСЕФ г-на Джона Сондерса - для проведения обзора применяемых ныне в системе Организации Объединенных Наций организационных процедур урегулирования чрезвычайных ситуаций и подготовки для него соответствующих рекомендаций с особым акцентом на способности системы принимать меры по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, имеющих сложный характер. Заинтересованные делегации могут ознакомиться с докладом г-на Сондерса.

## II. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ И ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ ПОМОЩИ

7. Мероприятия по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и чрезвычайной помощи составляют существенную долю деятельности, осуществляемой Организацией Объединенных Наций. Это отражает четкое признание государствами-членами того, что система призвана играть важную роль в этой области - роль, основанную на многостороннем подходе, который зачастую позволяет добиться явных преимуществ. Как указано в последнем докладе Ассоциации Соединенных Штатов Америки по содействию Организации Объединенных Наций, "... универсальный характер Организации Объединенных Наций дает потенциальные преимущества, которыми не обладает ни одно другое политическое образование - моральный авторитет и гуманитарное право доступа".

8. Следует подчеркнуть, что сам характер стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций затрудняет принятие эффективных мер по ликвидации их последствий. Так, например, следует учитывать непредсказуемость многих природных явлений, внезапные и неожиданные требования к национальным властям, противоречивые потребности принятия безотлагательных мер и проведения тщательной оценки, необходимость специальной координации многосторонних аспектов ответных гуманитарных мер. В некоторых ситуациях продолжительность сохранения чрезвычайных и бедственных условий снижает остроту их восприятия международным сообществом. Во многих случаях имеют место и осложнения политического характера, которые возникают иногда в результате вооруженных конфликтов. Следует также признать, что роль системы заключается в содействии принятию эффективных и слаженных ответных мер, в то время как основная ответственность должна лежать на конкретных государствах - как пострадавших, так и оказывающих помощь.

9. К сожалению, совершенно очевидно, что случаи стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций не прекратятся и в будущем, и имеются предположения, что их частотность, возможно, даже возрастет. Таким образом, системе Организации Объединенных Наций необходимо сохранить и повысить свою способность мобилизовывать международное сообщество на принятие эффективных ответных мер.

/...

10. В докладе Генерального секретаря, представленном Генеральной Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии (А/38/202-Е/1983/94) приводится определение трех типов чрезвычайных ситуаций, в урегулировании которых системе Организации Объединенных Наций может потребоваться принять участие:

а) бедственные ситуации, которые "четко подпадают под сферу ведения какой-либо организации и за ликвидацию последствий которых эти организации несут основную ответственность". Так, например, ФАО, МПП, УВКБ, ВОЗ и ЮНИСЕФ разработали четкие программы оказания чрезвычайной помощи и несут за их осуществление полную ответственность. Под данную категорию могут подпадать те случаи, когда одно учреждение может справиться со стоящей задачей само или осуществляя практическое сотрудничество с другими организациями или же официально взяв на себя роль учреждения-руководителя;

б) стихийные бедствия и другие бедственные ситуации, "характер которых не соответствует характеру ситуаций, входящих в сферу компетенции какой-либо организации, и которые касаются более чем одной организации, что диктует необходимость того, чтобы Координатор Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий выполнял координационные функции в рамках всей системы Организации Объединенных Наций";

с) "... в исключительных обстоятельствах могут возникать стихийные бедствия и другие бедственные ситуации такого масштаба и сложности, что для координации, мобилизации и предоставления чрезвычайной помощи потребуются принятие специальных мер".

Хотя указанная классификация, возможно не отражает всего многообразия бедственных и чрезвычайных ситуаций, она все же представляет собой полезную основу для организации деятельности системы Организации Объединенных Наций.

А. Чрезвычайные ситуации, входящие в сферу компетенции организаций и учреждений

11. В целом органы системы Организации Объединенных Наций эффективно реагируют на чрезвычайные ситуации, представляющие собой как непосредственную угрозу, например, нашествие саранчи в Африке (ФАО), так и постоянные проблемы, например, проблема беженцев (УВКБ). В последние годы ВОЗ взяла на себя руководящую роль по мобилизации международного сообщества на борьбу со СПИДом. Хотя отдельные учреждения берут на себя руководство в ситуациях подобного рода, следует подчеркнуть, что ликвидация их последствий в целом осуществляется за счет межучрежденческих усилий, предпринимаемых совместно с другими органами системы, которые принимают необходимое участие в рамках своей компетенции. Так, например, существенную поддержку многим из этих усилий оказала МПП.

12. Следует отметить, что сама Организация Объединенных Наций располагает значительными возможностями для урегулирования чрезвычайных ситуаций с помощью организаций и подразделений, находящихся в ведении Генерального секретаря (например, ЮНДРО, УВКБ, БАПОР, ЮНИСЕФ, ПРООН), и, таким образом, Организация Объединенных Наций вносит существенный вклад в дело обеспечения относительной эффективности принимаемых мер.

13. Соответствующие органы системы произвели структурные преобразования, либо создав специальные подразделения, либо изыскав возможности для урегулирования чрезвычайных ситуаций в рамках своей компетенции. В ряде случаев это дополняется механизмами контроля и оповещения, подобными созданной ФАО "системе раннего уведомления".

14. Однако всё вышесказанное не предполагает невозможности дальнейшего усовершенствования. В докладе консультанта отмечается:

"При наличии значительного опыта и ресурсов в рамках системы Организации Объединенных Наций, на уровне правительств и неправительственных организаций вопрос заключается не в создании нового крупного штата, а в достижении лучшей организации и большей целенаправленности использования уже имеющихся ресурсов".

В этой связи в докладе консультанта содержится ряд конкретных предложений, которые рассматриваются в разделе III ниже.

#### В. Стихийные бедствия и другие бедственные ситуации

15. Как отмечается в докладе консультанта, роль ЮНДРО в деле своевременной ликвидации последствий внезапных стихийных бедствий путем предоставления помощи, а также в области принятия мер по поддержанию готовности к таким стихийным бедствиям и их предотвращению, заслуживает высокой оценки. В то же время многие отмечают, что деятельность ЮНДРО в выполнении других аспектов своего мандата является не столь эффективной. Это в какой-то мере объясняется нехваткой финансовых и кадровых ресурсов. Кроме того, ЮНДРО сталкивается с трудностями в деле разработки эффективного механизма функционирования с оперативными организациями системы, занимающимися вопросами оказания чрезвычайной помощи и помощи. Общепризнанно, что в целом деятельность ЮНДРО можно и нужно улучшать.

#### С. Чрезвычайные положения сложного характера

16. К возникновению таких чрезвычайных положений трудно подготовиться и принять надлежащие меры для их ликвидации, поскольку по своему определению они представляют собой исключительные события, характер и масштабы которых невозможно полностью предугадать. Равно невозможно разработать заранее и надлежащий механизм ликвидации их последствий. Тем не менее за годы своего функционирования система Организации Объединенных Наций добилась значительных успехов в деле ликвидации последствий чрезвычайных положений сложного характера, таких, как события в Конго (сейчас Заир), Бангладеш и Кампучии.

17. Последним примером такой деятельности было принятие системой Организации Объединенных Наций пользующихся широкой поддержкой мер по ликвидации последствий вызванного засухой чрезвычайного положения в Африке. Центральным элементом этой деятельности было успешное функционирование Отдела по чрезвычайным операциям в Африке, и как многие считают, главными причинами этого были следующие факторы:

а) Отдел по чрезвычайным операциям в Африке действовал от имени Генерального секретаря, осуществлявшего четкое руководство;

/...

b) относительно небольшой штат сотрудников, обладающих опытом работы в области ликвидации последствий чрезвычайного положения и откомандированных соответствующими органами Организации Объединенных Наций, позволил установить позитивные связи и облегчить незамедлительное создание механизма межучрежденческого сотрудничества;

c) создание чрезвычайных отделов на местах под руководством координатора-резидента Организации Объединенных Наций при активном участии представителей Организации Объединенных Наций на местах и представителей стран-доноров, а также неправительственных организаций позволило повысить надежность оценок и эффективность ответных мер;

d) сводные просьбы об оказании помощи, представляемые под руководством Генерального секретаря, которые включали и дополняли просьбы по странам и секторам, способствовали согласованности действий;

e) процесс разграничения роли отдельных учреждений в этой деятельности способствовал развитию сотрудничества и выявлению слабых мест в оперативной деятельности, которые впоследствии были устранены;

f) значительно возросла степень взаимодействия неправительственных организаций и системы Организации Объединенных Наций, что во многом способствовало обеспечению поддержки со стороны общественности и эффективности оперативной деятельности.

18. После закрытия 31 октября 1987 года Отдела по чрезвычайным операциям в Африке были разработаны механизмы, позволяющие Организации Объединенных Наций принимать возможно более своевременные и эффективные меры для ликвидации чрезвычайного положения в Африке (см. A/41/683, Add.1).

### III. РЕКОМЕНДАЦИИ

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

19. В своей деятельности ЮНДРО должно уделять главное внимание внезапным стихийным бедствиям и принятию мер для поддержания готовности к таким бедствиям и их предотвращению. Кроме того, на ЮНДРО будет возложена задача по составлению кратких справок по странам, с изложением основной информации о характеристиках стран, подверженных внезапным стихийным бедствиям, которые готовились бы на основе данных, имеющихся в системе и у других органов. Программа работы и организация ЮНДРО будет скорректирована с учетом этого основного направления деятельности. Генеральный секретарь обратится к Административно-управленческой службе с просьбой оказать ему помощь в выполнении этой задачи.

20. Для обеспечения эффективной работы ЮНДРО необходимо, чтобы его деятельность осуществлялась от имени Генерального секретаря и получала широкое освещение, а это потребует улучшения связей между ЮНДРО и Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций (см. пункт 25 ниже). Необходимо признать, что ЮНДРО, действующее от имени Генерального секретаря в более целенаправленном диапазоне

деятельности, определенной выше, является ведущим учреждением системы в этой области и должно пользоваться необходимой поддержкой со стороны всех других соответствующих органов и выгодами сотрудничества с ними.

21. Необходимо принять меры для повышения эффективности деятельности ЮНДРО в области предотвращения стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним, а также ликвидации последствий этих бедствий. Что касается последнего направления деятельности, то подчеркивалось, что необходимо обеспечить непрерывность процесса ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных положений, восстановления разрушенной экономики и возобновления процесса развития. Поскольку задачи ЮНДРО и ПРООН, в частности, в этих областях, являются взаимодополняющими, рекомендуется создать совместную целевую группу ПРООН/ЮНДРО для разработки более совершенных механизмов сотрудничества. Необходимо обратиться к другим организациям системы с предложением присоединиться, в случае необходимости, к этой целевой группе.

22. Необходимо повысить потенциал ЮНДРО в области сбора, оценки и распространения информации, касающейся внезапных стихийных бедствий. Поскольку первый этап сбора информации должен осуществляться на местах, целесообразно было бы установить более тесную связь между штаб-квартирой ЮНДРО и координатором-резидентом Организации Объединенных Наций. Эта связь должна включать более систематическое инструктирование координаторов-резидентов по вопросам стихийных бедствий и чрезвычайных положений. Активное привлечение других представителей на местах, стран-доноров и штаб-квартир других соответствующих органов системы Организации Объединенных Наций к сбору и оценке информации способствовало бы повышению достоверности представляемой информации и качеству принимаемых мер. В этой связи следует подчеркнуть, что правительства стран-доноров и получателей должны возможно более полно информировать ЮНДРО о происходящих событиях.

23. На уровне штаб-квартиры ЮНДРО должно стремиться как можно полнее использовать опыт, имеющийся у системы Организации Объединенных Наций, например, путем откомандирования сотрудников в другие соответствующие органы или организации обмена сотрудниками среднего звена. В этой связи чрезвычайно важно обеспечить возможность привлечения сотрудников, имеющих опыт в области деятельности на местах, в том числе в материально-техническом обеспечении, с тем чтобы ЮНДРО могло более активно взаимодействовать с органами, осуществляющими деятельность на местах, не участвуя в то же время в этих операциях.

#### В. Деятельность на местах

24. Предотвращение стихийных бедствий и готовность к ним, контролирование на возможно более раннем этапе потенциальных бедственных ситуаций, деятельность по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и процесс реконструкции и восстановления осуществляются на местах. Это налагает на координатора-резидента Организации Объединенных Наций и его коллег на местах большую ответственность, особенно в связи с чрезвычайными положениями сложного характера. Отмечалась необходимость совершенствования связей и обеспечения более тесного сотрудничества на местах между всеми заинтересованными партнерами. Кроме того, исходя из опыта Отдела по чрезвычайным операциям в Африке, можно рекомендовать координатору-резиденту при активном участии правительств стран-получателей и доноров создавать, когда это целесообразно, чрезвычайные оперативные группы.

### C. Меры на уровне Центральных учреждений Организации Объединенных Наций

25. Один 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 постановил возложить эту задачу на постоянной основе на Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества. Генеральный директор будет организовывать, в случае необходимости, межучрежденческие встречи заинтересованных органов системы Организации Объединенных Наций, которые будут оказывать ему помощь в выполнении этих задач.

26. Цель этих мер заключается в создании в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций единого центра, обеспечивающего непрерывное предоставление Генеральному секретарю информации о происходящих событиях. На основе имеющейся информации и рекомендаций Генерального директора и после соответствующих консультаций со своими коллегами Генеральный секретарь будет принимать такие специальные меры, которые необходимы для обеспечения эффективной деятельности системы Организации Объединенных Наций в этой области.

27. Таким образом, цель намеченных выше мер заключается не в дублировании, а в рационализации и дополнении существующих механизмов. Различные органы системы по-прежнему отвечают за контроль и оценку событий в соответствующей сфере их компетенции. Аналогичным образом, различные существующие в настоящее время механизмы, призванные ликвидировать последствия существующих чрезвычайных положений, будут действовать и впредь до тех пор, пока сохраняются соответствующие условия.

### D. Прочие вопросы

28. В докладе консультанта содержался ряд рекомендаций, которые заслуживают дальнейшего рассмотрения, в частности:

- a) проведение специальных периодических встреч исполнительных глав соответствующих учреждений Организации Объединенных Наций по вопросам чрезвычайных положений и стихийных бедствий;
- b) создание межучрежденческой консультативной группы по вопросам чрезвычайных положений;
- c) дальнейшее развитие региональных механизмов, обеспечивающих сбор и распространение информации и подготовку персонала;
- d) разграничение обязанностей различных систем раннего оповещения;



- е) рассмотрение вопроса о создании служб материально-технического обеспечения Организации Объединенных Наций;
- ф) исследование средств телекоммуникации;
- г) расширение практики регулярной и систематической оценки деятельности на уровне отдельных стран и всей системы;
- h) улучшение отношений с неправительственными организациями;
- и) улучшение отношений со средствами массовой информации.

Для рассмотрения этих вопросов Генеральный секретарь при содействии Генерального директора и в консультации со своими коллегами примет необходимые меры.

#### IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

29. Как и в случае со многими другими направлениями деятельности системы Организации Объединенных Наций, различные механизмы оказания помощи и координации действий по ликвидации последствий стихийных бедствий и чрезвычайных положений развивались в соответствии с решениями, принимаемыми на межправительственном уровне, а также изменением представлений о потребностях. Создание ЮНДРО, как все надеялись, позволит достичь большей согласованности и обеспечить единую направленность этих мер. Хотя определенный прогресс и был достигнут, необходимо и впредь развивать деятельность в этой области. Ожидается, что осуществление вышеперечисленных рекомендаций еще более улучшит деятельность системы в этой области.

30. В дополнение к этой деятельности и для содействия в выборе практических мер, направленных на повышение своевременности и эффективности функционирования системы Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь предлагает созвать группу технических экспертов, которые в своей работе будут руководствоваться, в частности, опытом национальных и региональных органов и давать ему консультации по вопросу о путях и средствах использования технических достижений для повышения способности системы Организации Объединенных Наций принимать меры в случае стихийных бедствий и возникновения чрезвычайных положений. Так, например, достижения технического прогресса позволяют обеспечить лучший контроль за многими природными явлениями и, в определенной степени, точнее предсказывать их: система должна встать во главе деятельности по интеграции и развитию национальных потенциалов в этой области. С другой стороны, очевидно, что средства связи являются исключительно важным компонентом процесса ограничения последствий стихийных бедствий и принятия мер для их устранения и что необходимо приложить максимум усилий для разработки и оснащения надлежащей международной системы связи на случай возникновения чрезвычайного положения с применением новейших технических средств. Генеральный секретарь намерен изыскать внебюджетные средства для содействия учреждению такой группы, которая давала бы ему консультации по этим и смежным вопросам.

-----