



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 June 2014
Russian
Original: English

Третья Всемирная конференция Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий

Подготовительный комитет

Первая сессия

Женева, 14–15 июля 2014 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

**Соображения относительно рамочной
программы по уменьшению опасности
бедствий на период после 2015 года**

Предлагаемые элементы рамочной программы по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года

Записка секретариата*

Справочная информация

В своей резолюции 66/199 от 22 декабря 2011 года Генеральная Ассамблея просила секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (МСУОБ) оказать содействие в разработке рамочной программы по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года. В своей резолюции 67/209 от 21 декабря 2012 года Ассамблея просила МСУОБ выполнять функции секретариата третьей Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий и координировать подготовительные мероприятия, действуя в консультации со всеми заинтересованными сторонами. В резолюции 68/211 от 20 декабря 2013 года Ассамблея постановила, что по итогам третьей Всемирной конференции будет принят емкий, целенаправленный, перспективный и ориентированный на практические действия итоговый документ.

* Настоящий документ был представлен с опозданием в связи с необходимостью проведения внутренних консультаций.

GE.14-04328 (R) 090714 090714



* 1 4 0 4 3 2 8 *

Просьба отправить на вторичную переработку



В настоящем документе содержатся предложения, касающиеся элементов рамочной программы по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года, на основе доклада по результатам консультаций о рамочной программе по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года (A/CONF.224/PC(I)/5). Его задача – содействовать процессу межправительственных переговоров в рамках подготовки к третьей Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий.

Преамбула

1. Основу рамочной программы по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года составляют Международные рамки действий для Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий 1989 года, Йогогамская стратегия по обеспечению более безопасного мира 1994 года и Международная стратегия уменьшения опасности бедствий 1999 года.

2. Принятие и осуществление "Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин" стали важным этапом на пути активизации национальных и местных усилий по уменьшению опасности бедствий и укреплению международного сотрудничества путем разработки региональных стратегий, планов и программ и создания глобальных и региональных платформ с целью уменьшения опасности бедствий наряду с утверждением в рамках системы Организации Объединенных Наций Плана действий Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий в целях обеспечения устойчивости к ним.

3. Проводящиеся раз в два года национальные самооценки в рамках модуля контроля за осуществлением Хиогской рамочной программы действий зарекомендовали себя на практике как полезный механизм содействия осуществлению и накоплению опыта. Они свидетельствуют о постепенном прогрессе во всех регионах в рамках всех приоритетных направлений деятельности Хиогской рамочной программы действий, в частности в том, что касается укрепления национальных институциональных, правовых и политических рамок, раннего предупреждения и готовности к бедствиям в целях реагирования, а также оценки опасности, просвещения, исследований и повышения осведомленности населения об опасности бедствий и понимания этого явления. Наряду с организациями гражданского общества и научными организациями все более активный вклад в реализацию основной задачи Хиогской рамочной программы действий вносят чиновники местных органов власти, парламентарии и представители деловых кругов. Вкупе с прогрессом в достижении Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, эти усилия способствовали снижению риска смертности, в частности во время наводнений, засухи и тропических штормов.

4. Страны сообщили, что меньший прогресс был достигнут по приоритетному направлению действий 4, связанному с уменьшением исходных факторов опасности и устранением причин формирования опасности. Кроме того, хотя многие страны сообщают о значительном увеличении объемов государственного финансирования на цели смягчения опасности бедствий, его размеры по-прежнему невелики по сравнению с уровнем, предусмотренным Хиогской рамочной программой действий.

5. Опасность бедствий определяется комбинированным эффектом таких факторов, как угроза, подверженность и уязвимость. Страны располагают инструментами, позволяющими воздействовать на динамику формирования угроз, подверженности и уязвимости, на возникающие риски и на социально-экономическую устойчивость к бедствиям, т.е. способность выдерживать ущерб и восстанавливаться после него.

6. Обуславливающие опасность факторы, такие как неравенство в экономическом развитии, неэффективное планирование и управление городским и региональным развитием, истощение регулирующих экосистемных услуг, нищета

и неравенство, неэффективное управление и низкий местный потенциал, а также последствия изменения климата повышают риск бедствий и объем связанного с ними ущерба. Кроме того, они влияют на устойчивость домохозяйств, общин, предприятий и государственного сектора к бедствиям и, следовательно, оказывают влияние на то, не будет ли бедствие иметь каскадный эффект в виде широкого набора краткосрочных и долгосрочных социальных, политических и экономических последствий. Хотя опасность бедствий является проблемой, с которой сталкиваются все страны, ее уровень выше, а устойчивость к ним ниже в развивающихся странах.

7. Согласно имеющейся информации, уровень подверженности населения и активов как в странах с высоким, так и в странах с низким уровнем дохода растет быстрее, чем снижается уязвимость, что приводит к возникновению новых факторов опасности и повышению уровня социально-экономического ущерба. Кроме того, наблюдаемое сегодня появление новых факторов опасности вкупе с уже существующими факторами требует неустанных усилий по снижению уязвимости. Сегодня многие правительства сталкиваются с проблемой роста уровней условных обязательств и суверенного риска. В частности, это создает проблемы для стран с малой и уязвимой экономикой и ограниченными бюджетными возможностями, таких как малые островные развивающиеся государства, наименее развитые страны и развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю.

8. Этот порочный круг, ставящий под угрозу защиту, безопасность, благосостояние и устремления населения, общин и стран, может быть преодолен с помощью комплексного подхода, направленного на предотвращение возникновения факторов опасности в будущем, снижение существующего уровня опасности и укрепление потенциала социально-экономической устойчивости, действующего как государственный, так и частный секторы. В ходе восстановления и реконструкции может быть получен важный опыт и определены возможности, актуальные для такого подхода. Важнейшее значение для создания стимулирующей среды имеют повышение уровня осведомленности и просвещение населения.

9. Анализ затратоэффективности такого подхода повысит обоснованность экономических оценок, конкурентных стратегий и инвестиционных решений, в том числе при разработке кредитных рейтингов, анализе рисков и составлении прогнозов роста. Необходимо, чтобы решения о государственных и частных инвестициях в ключевых секторах, включая здравоохранение, образование, транспорт, сельское хозяйство, туризм, городское развитие и т.д., применялись с учетом информации о потенциальных рисках. Кроме того, следует обеспечить интеграцию институциональных, правовых и политических рамок и механизмов, потенциалов и инструментов осуществления в целях уменьшения опасности бедствий и климатических изменений.

10. В Хиогской рамочной программе действий содержатся четкие рекомендации относительно приоритетных направлений деятельности в целях уменьшения подверженности и уязвимости в различных секторах. Ожидаемые результаты этой программы по-прежнему имеют актуальное значение. Необходимо с настойчивостью и упорством продолжать эту работу. Вместе с тем для обеспечения максимальной эффективности текущих усилий необходимо более четко прописать приоритеты путем формулирования дополнительных задач, чтобы избежать дублирования и пробелов. Необходимо уделять больше внимания мерам, в том числе государственным программам, направленным на обеспечение конкретных действий на местах, достижение согласованности между

учреждениями, секторальные программы, финансовым инструментам и функциям, обязанностям и действиям всех заинтересованных сторон, а также вопросам укрепления подотчетности и оценки и мониторинга результатов работы на местном, национальном и глобальном уровнях.

11. Исходя из этого, в качестве руководства для деятельности на международном и национальном уровнях в ближайшие 20 лет предлагается использовать и укреплять Хиогскую рамочную программу действий и принятые ранее международные соглашения и стратегии.

A. Цель и ожидаемый результат

12. Цель Рамочной программы заключается в управлении рисками бедствий и климатических изменений в контексте развития на местном, национальном и международном уровнях с целью обеспечения устойчивости населения и стран к бедствиям.

13. Сохраняет свою актуальность ожидаемый результат Хиогской рамочной программы действий, сформулированной как "существенное сокращение числа человеческих жертв, а также социального, экономического и экологического ущерба для общин и стран вследствие бедствий".

B. Сфера охвата

14. В соответствии с Хиогской рамочной программой действий и Йогогамской стратегией к сфере охвата настоящей рамочной программы действий относятся риски, связанные с геологическими, климатическими, погодными, экологическими и технологическими угрозами. Основная ответственность за комплексное управление рисками лежит на отдельных странах.

C. План действий

15. В целях обеспечения эффективного управления рисками бедствий странам необходим План действий, преследующий три взаимодополняющие цели:

а) предотвращение формирования новых факторов опасности путем выбора направлений роста и развития, учитывающих эти факторы и сводящих к минимуму рост подверженности и уязвимости;

б) снижение существующего уровня опасности с помощью мер, направленных на смягчение и нивелирование факторов подверженности и уязвимости, в том числе путем обеспечения готовности к реагированию на бедствия;

с) повышение устойчивости с помощью социально-экономических мер, позволяющих странам и населению переносить ущерб, сводить к минимуму последствия и обеспечивать восстановление.

16. Эти три цели дополняют собой цели Хиогской рамочной программы действий, и их достижение должно осуществляться в контексте руководящих принципов и мер, изложенных в разделах D и E ниже.

D. Руководящие принципы

17. Принципы, содержащиеся в Йокогамской стратегии и в Хиогской рамочной программе действий, полностью сохраняют свою актуальность и дополняются представленными ниже руководящими принципами, направленными на последовательное осуществление Плана действий:

а) предотвращение формирования новых факторов опасности и уменьшение существующего уровня опасности являются важнейшими элементами процесса управления;

б) устойчивость развития зависит от способности предотвращать в рамках этого процесса формирование новых факторов опасности и уменьшать существующий уровень опасности;

с) эффективное предотвращение и уменьшение опасности бедствий основываются на обеспечении надлежащего учета опасности в процессе принятия решений, для чего необходимо наличие бесплатной и общедоступной научно обоснованной информации о факторах опасности, в том числе об ущербе и социально-экономических последствиях, связанных с бедствиями, и об угрозах, подверженности и уязвимости;

д) предотвращение формирования новых факторов опасности и уменьшение существующего уровня опасности требует вовлечения всего общества и обеспечения для него соответствующих возможностей, эффективного равноправия, инклюзивности и недискриминационного участия, а также ответственности всех заинтересованных сторон;

е) хотя причины и последствия факторов опасности могут иметь национальный, трансграничный или глобальный масштаб, факторы опасности бедствий обладают конкретными местными характеристиками и управление ими требует полноценного вовлечения местных общин, лидеров и руководителей и уважительного отношения к опыту местных общин и коренных народов и обеспечения для них соответствующих возможностей;

ф) предотвращение формирования новых и уменьшение существующих факторов опасности бедствий представляет собой международное юридическое обязательство по защите людей, их благосостояния и собственности при соблюдении прав человека;

г) согласованное и четкое распределение ответственности и конкретных задач между частными заинтересованными субъектами и всеми государственными институтами, включая исполнительную и законодательную власть, как на местном, так и на центральном уровне, является неотъемлемой частью эффективного управления рисками бедствий и последовательного мониторинга и обзора прогресса;

h) в процессе планирования и осуществления работы по управлению рисками бедствий необходимо должным образом учитывать различия в потенциале стран и общин.

E. Осуществление

18. Предлагаются следующие меры в целях осуществления:

а) систематический учет и отчетность, касающиеся всех случаев ущерба и последствий, связанных с бедствиями, периодическая оценка вероят-

ной угрозы факторов опасности бедствий для населения и для экономических и фискальных активов в контексте меняющегося и нестабильного климата, а также организация с целью реализации этих задач национальных мероприятий с участием различных заинтересованных сторон и форумов по прогнозированию;

b) обеспечение того, чтобы национальные и местные планы предотвращали возникновение новых факторов опасности, снижали существующий уровень опасности и укрепляли устойчивость на основе четких целей и сроков, а также обеспечение наличия показателей и механизмов, необходимых для мониторинга, периодической оценки и отчетности, касающейся достигнутого прогресса. Разработка и осуществление таких планов требуют полноценного вовлечения всех учреждений законодательной и исполнительной ветвей власти, представителей частного сектора и конкретного надзорного органа;

c) обеспечение согласованности и при необходимости дополнительной разработки национальных рамок государственной политики, которые благодаря определению функций и обязанностей:

i) служат руководством для государственного сектора в том, что касается снижения опасности бедствий в службах или объектах инфраструктуры, которые находятся в собственности либо под управлением или регулированием государства, а также в сфере защиты окружающей среды;

ii) обеспечивают регулирование и стимулирование действий домохозяйств, общин, предприятий и физических лиц, в частности на местном уровне;

d) разработка конкретных государственных программ для решения вопросов, связанных с восстановлением, реконструкцией и перемещением в период после бедствий, а также с опасностью бедствий в неформальных городских поселениях и подверженных бедствиям сельских районах, таких как засушливые районы и подверженные засухе районы;

e) обзор существующих финансовых и бюджетных инструментов, в том числе предназначенных для сотрудничества в целях развития, с целью поддержки подверженных рискам государственных и частных инвестиций;

f) поощрение разработки совместно с представителями частного сектора и профессиональных объединений стандартов качества и механизмов обеспечения соблюдения в сфере управления рисками бедствий, включая сертифицирование в отдельных секторах и использование соответствующих действующих стандартов, таких как Международные медико-санитарные правила;

g) поощрение включения добровольных обязательств всех заинтересованных сторон, включая гражданское общество и частный сектор, в национальные и местные планы по управлению рисками бедствий.

Е. Информирование и просвещение населения

19. Информирование и просвещение населения, а также профессиональное обучение и подготовка, касающиеся вопросов взаимосвязи между бедствиями и развитием, изменением и изменчивостью климата, уязвимости по отношению к факторам опасности бедствий и подверженности, являются основополагающими элементами формирования культуры предотвращения бедствий и осуществления настоящих рамок.

20. Требуется принять конкретные меры для:

a) разработки рекомендаций для образовательных учреждений, касающихся включения вопросов, связанных с управлением рисками бедствий, в учебные программы школ и университетов и программы повышения квалификации, а также в неофициальные образовательные программы;

b) повышения осведомленности населения об опасности бедствий на национальном и местном уровнях в тесном сотрудничестве со средствами массовой информации, профессиональными объединениями и гражданским обществом;

c) дальнейшего совершенствования систем раннего предупреждения и обеспечения наличия информации, касающейся климата, в целях обучения населения и общин порядку действия в случае получения предупреждений;

d) стимулирования общественного и институционального обсуждения и контроля, в том числе со стороны членов парламента и других выборных должностных лиц, в отношении вопросов предотвращения и снижения опасности бедствий, среди прочего, на основе докладов о ходе осуществления местных, национальных и международных планов.

G. Международное сотрудничество, мониторинг, отчетность и обзор

21. Мониторинг играет важнейшую роль в оценке прогресса и принятии необходимых корректирующих мер. Для повышения эффективности оценки прогресса необходимо усовершенствовать имеющийся в настоящее время модуль контроля за осуществлением Хиогской рамочной программы действий.

22. В контексте осуществления настоящей рамочной программы и оценки прогресса предлагается использовать глобальные цели и показатели результативности. Кроме того, предлагается использовать семейства показателей результативности в целях поддержки развивающихся стран и мониторинга их национальных и местных планов (см. приложение).

23. Предлагается проводить периодический обзор прогресса осуществления Плана действий в рамках Политического форума высокого уровня для оценки и корректировки осуществления в контексте обзора прогресса в выполнении обязательств в области устойчивого развития на период после 2015 года.

24. Добровольные экспертные обзоры между группами стран могут стать весьма полезным механизмом поддержки национальных обзоров хода работы, обмена опытом и передовой практикой и сотрудничества.

25. Глобальная платформа по сокращению риска бедствий и соответствующие региональные платформы и форумы будут по-прежнему выступать в качестве важных многосторонних механизмов, необходимых для налаживания партнерских связей, периодической оценки хода осуществления и обмена практическим опытом и знаниями, касающимися учитывающих факторы опасности бедствий стратегий, программ и инвестиционных проектов, в том числе по вопросам развития и изменения климата. Национальные платформы будут играть важнейшую роль в повышении эффективности разработки и мониторинга национальных и местных планов.

26. Научно-технический комитет, созданный в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 44/236 от 22 декабря 1989 года, будет активизирован и

преобразован в международный научный консультативный механизм в целях наращивания фактологической базы в поддержку осуществления и мониторинга настоящей рамочной программы; поощрения научных исследований по изучению закономерностей и тенденций возникновения опасности, а также причин и следствий опасности бедствий в обществе; поощрения и укрепления использования и применения научных подходов к принятию решений; и использования проводящихся после бедствий обзоров для накопления опыта и совершенствования государственной политики.

27. Межправительственным организациям на глобальном и региональном уровне, включая международные финансовые учреждения и систему Организации Объединенных Наций в рамках ее Плана действий по уменьшению опасности бедствий в целях обеспечения устойчивости, а также Международному движению Красного Креста и Красного Полумесяца предлагается оказывать поддержку странам и иным заинтересованным сторонам в процессе осуществления настоящей рамочной программы, в том числе в деле разработки соответствующих секторальных программ политики и стандартов, внедрения механизмов мониторинга и укрепления потенциала.

28. Приоритет в рамках международного сотрудничества должен отдаваться укреплению потенциала управления рисками в развивающихся странах, в частности в наименее развитых странах, малых островных развивающихся государствах и развивающихся странах, не имеющих доступа к морю, с помощью соответствующих оптимальных средств.

29. К секретариату Международной стратегии уменьшения опасности бедствий обращается особая просьба об оказании поддержки в осуществлении настоящей рамочной программы путем: совершенствования модуля контроля за осуществлением Хиогской рамочной программы действий и подготовки периодических докладов о ходе осуществления; формирования обоснованных рекомендаций; оказания поддержки странам, в том числе через национальные платформы и эквивалентные механизмы, в процессе отслеживания тенденций и закономерностей, связанных с опасностью бедствий, ущербом и последствиями от бедствий; дальнейшего укрепления Глобальной платформы по уменьшению опасности бедствий и организации соответствующих мероприятий, а также оказания поддержки в организации региональных платформ и форумов, посвященных вопросу уменьшения опасности бедствий; укрепления культуры предотвращения с помощью пропагандистских программ и популяризации информации, программ политики и конкретной практики, связанных с уменьшением опасности; координации работы по пересмотру терминологического глоссария 2009 года по уменьшению опасности бедствий; поощрения активизации деятельности и реформы Научно-технического комитета и оказания ему поддержки; и руководства обзором Плана действий Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий в целях обеспечения устойчивости.

Н. Переходный период

30. Работа, начатая в рамках стратегических приоритетов Хиогского рамочного плана действий будет продолжена в целях сохранения позитивного импульса и по той причине, что серьезные системные изменения и последствия потребуют в ближайшие 20 лет от всех заинтересованных сторон упорства и настойчивости.

31. В целях оценки значимых результатов проделанной работы предлагается изменить продолжительность цикла отчетности в рамках модуля контроля за осуществлением Хиогской рамочной программы действий с двух до четырех лет, с тем чтобы следующий цикл охватывал 2015–2018 годы. Существующая система показателей будет расширена, с тем чтобы облегчить измерение прогресса в достижении намеченных результатов и целей и учет национальных особенностей.

32. Существующие региональные стратегии, планы и программы могут быть пересмотрены с учетом изложенной в настоящем документе новой рамочной программы.

Приложение

Часть А Глобальные цели и показатели

На первый десятилетний период предлагается установить три **глобальных цели**:

- а) сокращение смертности в результате бедствий в два раза до 2025 года (либо на определенный процент за определенный период времени);
- б) сокращение экономических потерь от бедствий на определенный процент до 2025 года;
- с) сокращение наносимого бедствиями ущерба жилью, а также образовательным и медицинским учреждениям на определенный процент до 2025 года.

Обоснование

Глобальные цели выражаются в виде уровней снижения потерь и последствий в результате бедствий. *Потери* в результате бедствий означают людские, материальные и экономические потери, связанные с различными угрозами, и служат показателем материализации фактора опасности. Они могут приводить к краткосрочным и долгосрочным социально-экономическим *последствиям* в зависимости от уровня устойчивости домохозяйств, общин, предприятий и стран. Снижение потерь в результате бедствий является косвенным показателем достижения устойчивого развития и роста. Снижение последствий бедствий служит косвенным показателем обеспечения устойчивости к бедствиям и инклюзивности.

Глобальные цели могут использоваться всеми странами: например, снижение вдвое смертности в результате бедствий в малом островном развивающемся государстве со среднегодового значения в 20 человек до 10 будет эквивалентно снижению вдвое смертности в Бразилии, Российской Федерации, Индии, Китае и Южной Африке (страны БРИКС) со среднегодового значения в 2 000 человек до 1 000 человек, даже несмотря на то, что абсолютные показатели смертности имеют разный порядок величины.

Показатели результативности, касающиеся потерь и последствий в результате бедствий, которые могут быть разработаны на основе национальных и глобальных баз данных о потерях в результате бедствий, будут измерять прогресс в достижении **глобальных целей**. Хотя не все страны ведут систематический учет своих потерь в результате бедствий, принятие **глобальных целей** в рамках настоящей рамочной программы послужит мощным стимулом к ведению такого учета.

Часть В

Показатели, призванные содействовать разработке и мониторингу национальных планов

Для измерения прогресса в достижении трех целей рамочной программы страны установят соответствующие национальные целевые показатели, достижение которых будет контролироваться с помощью семейств **показателей результативности**.

<i>Цели</i>	<i>Предлагаемые семейства показателей</i>
Предотвращение возникновения новых факторов риска	Первое семейство будет измерять степень эффективности борьбы с основополагающими факторами опасности и устойчивости, в частности в рамках государственной политики по предотвращению возникновения опасности. Это семейство будет включать в себя шесть групп показателей, охватывающих неравномерность экономического развития, бедность и неравенство, ухудшение состояния окружающей среды, неэффективное планирование и управление городским развитием, изменение климата и неэффективное управление.
Сокращение существующих рисков	Второе семейство показателей будет измерять текущие уровни риска бедствий в стране в контексте ключевых экономических показателей, таких как инвестиции, задолженность и фискальный потенциал. Это семейство показателей обеспечит объективную основу для оценки эффективности государственной политики в области уменьшения опасности. Кроме того, она позволит правительствам оценить свои потребности в сфере рисков и оптимизировать свои инвестиции в управление рисками бедствий с учетом своих фискальных возможностей.
Повышение устойчивости к бедствиям	Третье семейство показателей будет измерять устойчивость к бедствиям. Это семейство будет включать в себя три группы показателей, измеряющих бюджетную устойчивость государств, социальную устойчивость домохозяйств и общин, а также устойчивость частного сектора. Это семейство показателей будет обеспечивать информацию об эффективности государственной политики по повышению устойчивости и о способности стран, предприятий и общин переносить ущерб от бедствий и восстанавливаться после него таким образом, чтобы свести к минимуму краткосрочные и долгосрочные негативные социально-экономические последствия.