



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/45/587
24 October 1990
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок пятая сессия
Пункт 95 повестки дня

НОВЫЙ МЕЖДУНАРОДНЫЙ ГУМАНИТАРНЫЙ ПОРЯДОК

Гуманитарная помощь жертвам стихийных бедствий и
подобных чрезвычайных ситуаций

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	2
II. ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ В КОНТЕКСТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	5 - 14	2
III. УЧАСТИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ И МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОКАЗАНИИ ПОМОЩИ	15 - 18	5
IV. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОКАЗАНИЕМ ПОМОЩИ	19 - 29	5
V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ДАЛЬНЕЙШИХ МЕР	30 - 47	8

Приложения

I. Обзор, подготовленный неофициальной межучрежденческой рабочей группой по оказанию гуманитарной помощи		13
II. Меры по совершенствованию процедур оказания гуманитарной помощи		17

1. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 43/131 от 8 декабря 1988 года Генеральная Ассамблея подтвердила важность гуманитарной помощи жертвам стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций и подчеркнула важный вклад, который вносят в оказание помощи межправительственные и неправительственные организации, действующие в исключительно гуманитарных целях. Она предложила всем государствам, нуждающимся в такой помощи, содействовать деятельности этих организаций по оказанию гуманитарной помощи, в частности, в виде продовольствия, медикаментов и медицинского обслуживания. Она также призвала все межправительственные, правительственные и неправительственные организации, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, сотрудничать в максимально возможной степени в координации помощи с Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий (ЮНДРО) или с любым другим специальным механизмом, созданным Генеральным секретарем.

2. В этой резолюции Генеральная Ассамблея признала, что оказание гуманитарной помощи является первоочередной обязанностью правительств, однако оперативность и эффективность ее оказания можно повысить с помощью местных, особенно неправительственных организаций. Поэтому в ней содержится обращение к правительствам оказывать поддержку этим организациям и содействовать расширению их потенциала в области оказания гуманитарной помощи. Она также призвала международное сообщество содействовать предоставлению чрезвычайной помощи. Однако такое сотрудничество не должно рассматриваться как посягающее на прерогативы суверенного государства. Наоборот, в резолюции подчеркивается первоочередная роль государств в проявлении инициативы в области организации и координации гуманитарной помощи.

3. В пункте 8 этой резолюции Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря запросить мнения правительств и межправительственных, правительственных и неправительственных организаций о возможности повышения, где это необходимо, эффективности международных механизмов и оперативности оказания помощи в как можно более благоприятных условиях для жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций и представить ей доклад по этому вопросу на ее сорок пятой сессии.

4. Таким образом, настоящий доклад подготовлен во исполнение этой резолюции. В основу его положены ответы, полученные на вербальные ноты Генерального секретаря, и результаты консультативного процесса, имевшего форму неофициальных встреч с учреждениями Организации Объединенных Наций, донорами и правительствами стран-получателей и неправительственными организациями, а также их ответы на отправленные им вопросники.

II. ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ В КОНТЕКСТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

5. Вера в достоинство и ценность человеческой личности, выраженная в преамбуле Устава Организации Объединенных Наций, остается и должна оставаться в дальнейшем основным мотивом деятельности международного сообщества по оказанию гуманитарной помощи. Идея международной солидарности, которая столь часто упоминается в связи деятельностью по ликвидации крупных чрезвычайных ситуаций и понимается как чувство ответственности за судьбы людей, находящихся в бедственном положении, также восходит к этическим принципам Устава. Солидарность в этом ее смысле не является благотворительностью. Ее квинтэссенцией является спонтанность, которая была столь

замечательно продемонстрирована после событий в Румынии, землетрясений в Исламской Республике Иран и на Филиппинах в начале этого года, а также недавно в случае с перемещенными лицами в Иордании в результате кризиса в Персидском заливе.

6. Однако для того, чтобы получить полную отдачу от помощи, оказываемой по этим мотивам, нужно, чтобы спонтанность сопровождалась разумной оценкой соответствующего положения и проблем, которые в результате этого возникли для данной группы людей. Поэтому приобретают большое значение практические меры, направленные на обеспечение более своевременной и уместной гуманитарной помощи. Запоздалая помощь не имеет практической ценности, а направление ненужных материалов и ненужного персонала - скорее помеха, чем помощь.

7. За последние четверть века гуманитарная помощь в форме направления материалов и персонала для оказания помощи жертвам стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций стала играть все большую роль в деятельности системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества в целом. Она предоставлялась в соответствии с принципами международного права, в частности, при соблюдении суверенитета государств-получателей и в сотрудничестве с их ответственными национальными властями. В то же время оказание помощи в случае стихийных бедствий системой Организации Объединенных Наций осуществлялось и будет осуществляться в соответствии с теми же принципами, которые положены в основу движения Красного Креста: беспристрастность и нейтралитет. К этим важным концепциям следует добавить своевременность и уместность, о которых уже говорилось выше.

8. Когда в 60-е годы Организация Объединенных Наций и международное сообщество стали расширять свое участие в деятельности по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, сама система Организации Объединенных Наций не была в достаточной степени оснащена для оперативного и эффективного решения этой задачи. Кроме того, доноры, являвшиеся членами международного сообщества, не имели адекватных механизмов координации.

9. В резолюции Генеральной Ассамблеи 2816 (XXIV) от 14 декабря, в которой Ассамблея призвала Генерального секретаря утвердить должность координатора по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, были сведены воедино рекомендации, касающиеся гуманитарной помощи, которые были приняты после 1968 года Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом. Принятие этой резолюции, после чего в середине 70-х годов последовало укрепление ЮНДРО, было важным шагом вперед в укреплении потенциала системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях.

10. Проводившиеся в те годы в Ассамблее и Совете обсуждения нередко были посвящены какой-либо конкретной значительной чрезвычайной ситуации и во все большей степени отражали озабоченность международного сообщества экономическими последствиями стихийных бедствий. Стихийные бедствия и подобные чрезвычайные ситуации были признаны труднопреодолимыми препятствиями на пути процесса развития в развивающихся странах, и особенно в тех, которые были наименее развитыми и которые чрезвычайно серьезно пострадали.

11. Всеобъемлющий обзор выявленных в то время проблем, с которыми приходилось сталкиваться, и перечень рекомендованных мер, содействующих более оперативному оказанию международной чрезвычайной помощи, были составлены Лигой обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (ЛОКК) и ЮНДРО в 1976-1977 годах. Экономический и

Социальный Совет вместе с Генеральной Ассамблеей, а также двадцать третья Международная конференция Красного Креста рассмотрели этот обзор (A/32/64 и Corr.1). В своей резолюции 2102 (LXIII) от 3 августа 1977 года Совет просил Координатора "продолжить его усилия и в сотрудничестве с правительствами, органами Организации Объединенных Наций и соответствующими межправительственными организациями и добровольными учреждениями, в частности с Международным Красным Крестом, уделить особое внимание содействию мерам, направленным на устранение препятствий и ускорение международной помощи". Эта резолюция была одобрена Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 32/56 от 8 декабря 1977 года. Кроме того, Международная конференция Красного Креста, проведенная в 1977 году, также одобрила эти предложения.

12. В 1981 году Генеральный секретарь представил Экономическому и Социальному Совету доклад, озаглавленный "Международные усилия в целях удовлетворения гуманитарных нужд в чрезвычайных ситуациях" (E/1981/16). Это было первое углубленное исследование роли системы Организации Объединенных Наций в вопросах оказания гуманитарной помощи. В рамках этого исследования было проанализировано положение в области готовности стран-получателей к стихийным бедствиям, рассмотрены мероприятия по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на уровне учреждений, межучрежденческая координация и обсуждены технические препятствия, возникающие в процессе оказания международной помощи в случае стихийных бедствий. Последняя тема в этом докладе почти полностью рассматривалась в контексте более ранней деятельности ЮНДРО и ЛОКК в этой области. В выводах доклада отмечалось, что система Организации Объединенных Наций смогла создать за последнее десятилетие основные структуры и механизмы, необходимые для оказания помощи в чрезвычайных ситуациях. Через два года, в 1983 году, в докладе Генерального секретаря под названием "Укрепление способности системы Организации Объединенных Наций принимать меры в связи со стихийными бедствиями и другими бедственными ситуациями" (A/38/202-E/1983/94) эти выводы были вновь подтверждены. Последняя глава этого доклада посвящена анализу, в частности, концепции согласованных программ помощи на основе проведения оценки на местах и связи между периодом времени, необходимым для соответствующей оценки потребностей в оказании помощи, и ее мобилизацией. В докладе было отмечено, что продовольственная помощь, которая довольно часто является самым значительным компонентом операций по оказанию помощи, также предоставляется с большими задержками между периодами ее мобилизации и окончательного распределения.

13. Одновременно были выдвинуты предложения по проекту конвенции об ускорении оказания помощи в случае стихийных бедствий (A/39/267/Add.2). Однако эти предложения не получили своего дальнейшего развития после их первого представления Экономическому и Социальному Совету в 1984 году.

14. Затем то, что Ассамблея в своей резолюции 42/169 от 11 декабря 1987 года провозгласила 90-е годы Международным десятилетием по уменьшению опасности стихийных бедствий, придало новый импульс и весомость усилиям, направленным на совершенствование систем предупреждения стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним. Такое совершенствование автоматически привело бы к улучшению условий для более оперативного оказания помощи жертвам стихийных бедствий, а также, надо надеяться, к сокращению их числа.

III. УЧАСТИЕ НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ И МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОКАЗАНИИ ПОМОЩИ

15. Вплоть до 80-х годов подавляющая часть помощи пострадавшим от стихийных бедствий районам, которая оказывалась не по каналам Организации Объединенных Наций, предоставлялась обществами Красного Креста и Красного Полумесяца, а также Международной конференцией Красного Креста. Однако с тех пор в связи с растущей в значительном числе стран озабоченностью широкой общественности судьбами жертв стихийных бедствий, о которых она узнавали дома из телевизионных программ и через другие средства массовой информации, стали возникать хорошо организованные неправительственные группы для оказания оперативной и своевременной помощи во всех странах мира. Увеличение объема информации о стихийных бедствиях и расширение сферы транспортных услуг привели к созданию или развитию организованных групп, имеющих в своем распоряжении эффективные средства оказания помощи, таких, как организация "Медицина не знает границ", Католическая служба помощи, ОКПГ и т.д. Некоторые правительства стимулировали и финансировали создание таких групп.

16. Важность и значение деятельности неправительственных организаций в области оказания помощи пострадавшим от стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций нельзя недооценивать. Во время последней вспышки голода в Судане в 1984-1985 годах 80 процентов помощи предоставили неправительственные организации. В недавней чрезвычайной ситуации в Иордании, возникшей в результате кризиса в Персидском заливе, повлекшего за собой приток перемещенных лиц, который захлестнул страну, несколько специализированных неправительственных организаций, таких, как "Медицина не знает границ", были первыми, кто оказал реальную и крайне необходимую поддержку правительству.

17. Между тем на сцене также начинают появляться и межправительственные организации. Наиболее примечательной и видной из них является Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), которое через свои службы по оказанию чрезвычайной помощи играет очень важную роль практически во всех чрезвычайных ситуациях.

18. В результате этих событий правительства стран, пострадавших от стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, оказались в таком положении, когда все больше организаций будут откликаться на их просьбы об оказании помощи. Это имеет ряд преимуществ, однако может также явиться источником проблем, поскольку отсутствие координации в оказании помощи может в конечном итоге привести к оказанию помощи в виде направления ненужных материалов и ненужного персонала.

IV. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОКАЗАНИЕМ ПОМОЩИ

19. Оказание гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий или других подобных чрезвычайных ситуаций является в первую очередь обязанностью правительства пострадавшей страны. Однако при возникновении крупного стихийного бедствия уже в силу самого его характера перед правительством пострадавшей страны, возможно, встанет задача, решить которую оно не сможет собственными средствами. В этой связи огромное значение приобретает оперативность и эффективность в вопросах спасения человеческих жизней и облегчения страданий выживших. Именно в этом вопросе международные и неправительственные организации могут оказать оперативную поддержку и способствовать сокращению масштабов бедствия. Основные вопросы, связанные с оказанием оперативной и эффективной чрезвычайной помощи в случае возникновения стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, в сжатом виде изложены ниже.

A. Оценка ущерба и потребностей

20. Реалистичная и квалифицированная оценка масштабов ущерба, нанесенного в результате стихийного бедствия, а также безотлагательная и точная оценка потребностей являются основными условиями обеспечения ответных мер. В тех случаях, когда требуется международная помощь, реакция доноров в значительной мере обуславливается обоснованностью просьбы, которая, в сущности, определяет степень доверия, которой пользуется учреждение, подающее такую просьбу.

21. Недостаточная конкретность просьб во многих случаях снижает эффективность ответных мер со стороны доноров и учреждений, оказывающих чрезвычайную помощь. Имеющиеся товары, в которых обычно возникает потребность, во многом различаются по размерам, весу и форме. Выяснение персоналом, Центральными учреждениями и представителями на местах конкретных требований сопряжено с затратами времени и, что более важно, приводит к задержкам в поступлении чрезвычайной помощи.

B. Распространение информации

22. Электронная обработка данных и техника связи представляют собой средства решения многих проблем в деле обеспечения эффективных международных мер в случае стихийных бедствий. Одним из полезных начинаний является создание Международной сети оперативного оповещения о стихийных бедствиях Организации Объединенных Наций и ее средств связи и информационной базы данных. Необходимо прилагать дальнейшие усилия к тому, чтобы она стала действующим механизмом. Имеющаяся сегодня техника могла бы обеспечить создание взаимодействующей базы данных, с помощью которой можно было бы следить в реальном масштабе времени за чрезвычайными потребностями, обязательствами и взносами, остатками заявленных средств и материально-техническим обеспечением. В этом случае такая информация может поступать одновременно в многочисленные центры по принятию решений во всем мире. В равной степени был бы обеспечен доступ к информации по вопросам раннего предупреждения и обеспечения готовности до возникновения стихийного бедствия и на его ранней стадии.

23. В этом отношении следует также упомянуть принципы, касающиеся дистанционного зондирования Земли из космического пространства (резолюция 41/65 Генеральной Ассамблеи от 3 декабря 1986 года, приложение), в том числе принцип XI, который, в частности, предусматривает, что дистанционное зондирование должно содействовать защите человечества от стихийных бедствий. В резолюции также содержится призыв к государствам передавать по возможности в кратчайшие сроки информацию и данные государствам, пострадавшим от стихийных бедствий или подвергающимся угрозе стихийного бедствия.

C. Доступ в районы стихийных бедствий

24. Вопрос об оценке ущерба и потребностей обуславливает постановку вопроса о доступе в район стихийного бедствия. Такой доступ является обязательным условием оказания чрезвычайной помощи в случае стихийных бедствий и проведения гуманитарной работы. Доступ в пострадавший район, естественно, предполагает доставку и распределение товаров, предоставляемых в рамках чрезвычайной помощи. В этой связи следует упомянуть важную инициативу Всемирного продовольственного совета (ВПС): на своей пятнадцатой сессии, проходившей в 1989 году в Каире, члены ВПС в своей Каирской декларации одобрили предложение о заключении международного соглашения о безопасной доставке чрезвычайной продовольственной помощи. Это предложение было

воспринято как мера по содействию дискуссиям на международном уровне, которые проводились после принятия, в частности, резолюции 43/131 Ассамблеи. Вторично вопрос о безопасной доставке чрезвычайной продовольственной помощи обсуждался на шестнадцатой сессии ВПС, проходившей в Бангкоке в мае 1990 года 2/. В своих заключениях члены рекомендовали Исполнительному директору ВПС консультироваться с заинтересованными организациями и учреждениями с целью разработки основных направлений для проведения более эффективных мероприятий по обеспечению безопасной доставки чрезвычайной продовольственной помощи и обращаться к Генеральной Ассамблее за поддержкой в этом вопросе.

25. Случаи отказа в предоставлении доступа, который запрашивался либо для оценки потребностей жертв бедствий, либо для распределения помощи, имели место во многих ситуациях, включая гражданские беспорядки и вооруженные конфликты. Хотя вполне понятно, что определенные ограничения на доступ в районы бедствий могут быть обусловлены причинами безопасности, приоритет следует всегда отдавать соображениям гуманитарного характера. Доступ в район бедствия необходим также для обеспечения соответствующего распределения предоставленной помощи. В любом случае не должно быть никаких ограничений на сбор и распространение информации о бедствии и об усилиях по оказанию чрезвычайной помощи.

26. Нет сомнения в том, что вопрос о беспрепятственном доступе к жертвам бедствия остается одним из ключевых вопросов, связанных с оказанием гуманитарной помощи. Можно было бы продолжить разработку идеи создания коридоров чрезвычайной помощи для доступа сотрудников по оказанию чрезвычайной помощи и проведению спасательных работ в целях доставки необходимых материалов. Сроки существования таких путей или коридоров ограничивались бы в зависимости от конкретного характера чрезвычайной ситуации. Кроме того, они были бы ограничены в географическом аспекте, т.е. представляли бы собой кратчайший путь к месту стихийного бедствия. Наконец, они служили бы исключительно целям содействия распределению такой чрезвычайной помощи, как продовольствие и медикаменты. Очевидно, что вопрос о создании подобных "дорог жизни" должен быть обсужден с пострадавшими странами с учетом необходимости соблюдения их суверенитета.

D. Закупки товаров в рамках оказания помощи

27. Правила и процедуры, регулирующие закупки товаров, имеют непосредственное отношение к оперативности оказания чрезвычайной помощи. Иногда значительной гибкостью в этой области обладают неправительственные организации. Что касается системы Организации Объединенных Наций, то, поскольку существующие в Организации Объединенных Наций обычные процедуры закупок не способствуют быстрому принятию чрезвычайных мер, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 39/207 просила Генерального секретаря изменить существующие процедуры закупок, с тем чтобы позволить ЮНДРО своевременно реагировать на неотлагательные нужды стран, страдающих от стихийных бедствий. Несмотря на постоянные усилия, которые ЮНДРО в сотрудничестве с другими соответствующими учреждениями осуществляет в целях ускорения процесса закупок в чрезвычайных обстоятельствах, положение остается неудовлетворительным, и необходимы новые идеи по принципиальному решению этого вопроса. В качестве примера можно взять вопрос о делегировании финансовых полномочий ЮНДРО в связи с нынешним кризисом в Ираке и Кувейте, что в значительной мере содействовало осуществлению оперативных мер в интересах перемещенных лиц. Тот факт, что обычно финансовые власти настаивают на том, чтобы обещанные средства были фактически выплачены до оформления заказов на закупки, также в значительной степени тормозит этот процесс.

28. Ряд учреждений в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами фактически упразднили или никогда не использовали официальные торги и добились очень быстрого реагирования на чрезвычайные ситуации. Доноры, уполномочившие своих представителей на местах осуществлять в определенных пределах немедленные местные закупки, достигли аналогичных результатов. Хотя местные закупки обычно являются оптимальной практикой, опыт показывает, что массовые местные закупки, производимые после возникновения стихийных бедствий, часто приводят к росту цен и снижению качества. Возможности оперативного удовлетворения потребностей могут появиться благодаря заимствованию товаров из государственных запасов, если они имеются, и отвлечению товаров, уже находящихся в пути или доставленных в страну, но предназначенных для других целей. Весьма полезным было признано создание запасов в стратегических пунктах, таких, как ЮНИСЕФ в Копенгагене и ЮНДРО в Лизе.

Е. Координация мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи

29. Уже в силу своего характера бедствие является такой ситуацией, в ходе преодоления которой правительства испытывают трудности. Для принятия оперативных и эффективных мер, которые позволили бы сохранить человеческие жизни и облегчить страдания, важно, чтобы все внешние организации оказывали содействие правительству страны, пострадавшей от стихийного бедствия, в вопросах организации работ, а не осуществляли действия, лишь усиливающие дезорганизацию. Поэтому необходимо обеспечить правильное соотношение между безотлагательным направлением чрезвычайной помощи и профессиональных спасателей и должной организацией операций по спасению, при которой не будет дублирования действий, разбазаривания ограниченных ресурсов и затоваривания складов. Одним из способов достижения такого соотношения является своевременное представление ЮНДРО подробной информации относительно предполагаемых и текущих мер. Распространение такой информации позволяет различным организациям концентрировать свою деятельность на тех направлениях, где больше всего необходима такая помощь. Было слишком много случаев, когда товары, направляемые в рамках чрезвычайной помощи, не приносили никакой пользы, и, следовательно, случаев несвоевременного оказания помощи, чтобы оставить этот вопрос без внимания. В этих целях ЮНДРО в сотрудничестве с Австрией организует семинар для международных групп спасателей, который должен состояться в начале 1991 года.

V. ПРЕДЛОЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ДАЛЬНЕЙШИХ МЕР

30. Многие факторы указывают на то, что предоставление гуманитарной помощи после стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, вероятно, будет играть все более видную роль в международных отношениях. В числе таких явлений на первом плане стоят по-прежнему безудержный рост населения, миграция из сельских районов в городские центры и сосредоточение населения и инфраструктуры в уязвимых районах. Кроме того, ожидается, что такие экологические изменения, как глобальное потепление, окажут значительное воздействие на интенсивность, частотность и географическое распространение таких стихийных бедствий, как циклоны, цунами, наводнения и засухи.

31. В целях рассмотрения того, что можно сделать для улучшения нынешнего положения, в марте 1989 года состоялось совещание неофициальной рабочей группы, состоящей из представителей Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций, с тем чтобы установить, насколько актуальны те проблемы в области

гуманитарной помощи, которые выявили ЮНДРО и ЛОКК в 1976 году. Результаты этого обзора в рамках данной неофициальной группы представлены в приложении I. Официально рабочая группа не приняла никаких рекомендаций. В приложении II содержится краткое резюме предложенных мер, которые, как считалось, в определенной степени привели бы к повышению оперативности гуманитарной помощи. Генеральному секретарю хотелось бы обратить внимание на эти два важные приложения, которые, как он надеется, послужат необходимым руководством оперативного характера для государств-членов, межправительственных и неправительственных организаций в их будущей деятельности.

32. Генеральному секретарю хотелось бы также обратить внимание на четыре области деятельности, имеющие непосредственное отношение к содействию гуманитарной помощи и повышению ее эффективности.

A. Готовность к стихийным бедствиям

33. Готовность к стихийным бедствиям может обеспечить принятие эффективных и быстрых мер по спасению жизней в случае стихийных бедствий. На национальном уровне важным шагом должно стать осуществление или расширение мероприятий по подготовке к стихийным бедствиям в странах-получателях помощи. Среди доноров, международных и неправительственных организаций существует широкий консенсус в отношении того, что недостаточные возможности правильной оценки, информационного анализа и связи входят в число наиболее серьезных факторов, мешающих оперативному предоставлению гуманитарной помощи в необходимой форме и объеме.

34. В начале Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий развивающимся странам, подверженным таким бедствиям, необходимо тщательно рассмотреть свои механизмы обеспечения готовности к ним. Правительства стран-доноров и межправительственные организации, заботясь об эффективности своей гуманитарной помощи, должны оказывать содействие в этой области странам-получателям помощи путем предоставления технических консультаций и увеличения финансовой поддержки. Невозможно переоценить важность планирования мер готовности к стихийным бедствиям в развивающихся странах, подверженных таким бедствиям, для действительно эффективного реагирования на нужды жертв. К некоторым жизненно важным элементам такого планирования мер готовности относится наличие прочной правовой базы, а также ведомства по принятию необходимых мер в случае стихийных бедствий, располагающего подготовленным персоналом, оборудованием для связи и транспортом. Ввиду неизбежных финансовых последствий, а также хорошо известных трудностей, охвативших все развивающиеся страны, необходимость и обязательность предоставления внешней помощи в рамках этих гуманитарных усилий, как указывалось выше, не вызывает сомнений.

B. Координация и подготовка кадров

35. Независимо от масштабов любого стихийного бедствия или подобной чрезвычайной ситуации координация действий организаций, участвующих в оказании помощи, имеет исключительное значение. Показателем эффективности координации является то, насколько оперативно жертвы получают необходимую помощь. Поскольку каждое стихийное бедствие и чрезвычайная ситуация отличаются своими параметрами, эффективность координации зависит от гибкости созданных механизмов и от способности ответственных должностных лиц приспосабливаться к конкретным условиям. Такая способность является результатом непрерывной подготовки кадров и детального анализа небольших и крупных чрезвычайных ситуаций на национальном и международном уровнях.

Координация в охваченной бедствием стране означает сбор информации о потребностях и помощи из широкого круга источников, попытку прийти к согласованной оценке таких потребностей среди представителей правительства и основных доноров (посольств, организаций системы Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций) и согласованные меры по своевременному и эффективному распределению помощи жертвам бедствий. На международном уровне координация означает, прежде всего, обеспечение согласованных действий доноров в ответ на изменение потребностей, о которых сообщают из района бедствия.

36. Эффективность международных и национальных гуманитарных организаций зависит от качества работы их сотрудников, четкости даваемых указаний и от объема полномочий, предоставляемых представителям на местах. Что касается системы Организации Объединенных Наций, то, как полагают группы Организации Объединенных Наций по борьбе со стихийными бедствиями, которые создаются и укрепляются под руководством координатора-резидента Организации Объединенных Наций и круг полномочий которых вырабатывается совместно Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и ЮНДРО, будут в значительной степени содействовать эффективности местной координации гуманитарной помощи. Как полагают, в свете опыта, приобретенного в борьбе с крупными стихийными бедствиями за последние годы, дальнейшее развитие получит согласованность действий учреждений системы Организации Объединенных Наций на уровне штаб-квартир.

37. ПРООН и ЮНДРО начали совместный проект по подготовке кадров и завершают работу над пособием по борьбе со стихийными бедствиями, которое, как ожидают, будет содействовать улучшению деятельности Организации Объединенных Наций по ликвидации последствий стихийных бедствий. Особое внимание уделяется тому, чтобы в национальных планах развития должное внимание обращалось на аспекты смягчения последствий стихийных бедствий в рамках Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий. В широких консультациях, касающихся обеих инициатив, участвовали соответствующие учреждения системы Организации Объединенных Наций.

С. Координация на международном уровне

38. На международном уровне действия участников операций по оказанию помощи по-прежнему требуют тщательной координации. Большинство основных доноров организовали национальные службы по оказанию чрезвычайной помощи на межминистерском уровне, что позволяет им принимать меры в течение считанных часов. Однако опыт показывает, что действия этих служб не всегда хорошо скоординированы, что приводит к образованию узких мест и вызывает ненужные перегрузки в работе транспорта и персонала в странах-получателях помощи. Эта информация будет еще больше соответствовать действительности, если принять во внимание и крупные, и небольшие неправительственные организации. Поэтому по-прежнему необходима точная информация о чрезвычайной ситуации во всех ее аспектах, об удовлетворенных и неудовлетворенных потребностях, что лежит в основе координации и тех задач, которые уполномочено решать ЮНДРО.

39. Улучшение координации международных усилий по оказанию помощи может быть достигнуто также, среди прочего, путем рационализации международного сотрудничества. Действительно, каждый участвующий орган, будь он правительственным, межправительственным или неправительственным, должен проводить самоанализ своих методов работы в целях их улучшения, особенно в том, что касается его связей со странами-получателями помощи. Концентрация усилий и ресурсов наряду с открытостью методов работы являются ключевыми элементами этого процесса.

40. ЮНДРО должно продолжать сбор и предоставление информации и данных в более совершенной форме по сферам участия учреждений Организации Объединенных Наций, на которых лежат определенные обязанности в связи с чрезвычайными ситуациями. Такая улучшенная информация позволила бы провести обзор ресурсов и методов работы, которыми располагают учреждения для конкретных видов стихийных бедствий. Кроме того, это способствовало бы обмену информацией по программам, организациям и правовым документам в области международного сотрудничества. Венские конвенции 1986 года, в которых кодифицируется такое сотрудничество в случае ядерных и радиационных аварий и в которых особая роль в этом отношении отводится Международному агентству по атомной энергии, являются иллюстрацией того, какой может быть направленность вышеупомянутого обзора. Другим примером служит нынешняя попытка Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде создать сеть органов для наблюдения за экологическими изменениями, для подготовки национальных органов власти к аварийным ситуациям и для оценки потребностей стран, на которых могут сказаться их последствия.

D. Правовые документы

41. Предложения по повышению оперативности гуманитарной помощи, которые перечислены в двух приложениях и были обсуждены выше, носят преимущественно административный, оперативный и технический характер. Доноры, правительства стран-получателей помощи, межправительственные и неправительственные организации также выразили свое мнение о желательности подготовки новых документов, для того чтобы преодолеть трудности, стоящие на пути предоставления гуманитарной помощи.

42. Количество уже существующих документов впечатляет: прежде всего, если даже перечислять только наиболее важные, это Устав Организации Объединенных Наций, Всеобщая декларация прав человека и Женевские конвенции, принятые под эгидой Красного Креста. Тем не менее, как уже указывалось в этой связи, большее уважение лежащего в основе этих основных документов духа гуманности наряду с их соблюдением сделало бы ненужным ряд соответствующих резолюций Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета и, несомненно, способствовало бы облегчению участи жертв стихийных бедствий и подобных чрезвычайных ситуаций.

43. В этой связи необходимо также упомянуть об инициативе, касающейся конвенции об обязанности оказывать гуманитарную помощь жертвам стихийных бедствий. Как представляется, правительства ряда стран, международные и неправительственные организации рассматривают такую конвенцию в качестве эффективного средства улучшения оказания гуманитарной помощи. В такой конвенции должны излагаться права и обязанности ее участников, и в нее должны быть также включены положения других документов, касающихся, например, вопроса о перевозке грузов, предназначенных для оказания помощи, с тем чтобы в идеале в одном документе можно было бы найти все элементы эффективных международных операций по оказанию помощи.

44. Однако группа важных неправительственных организаций заявила о том, что она не поддерживает заключение такой конвенции. Их точка зрения заключается в том, что все новые инициативы в области гуманитарной помощи должны рассматриваться в плане соответствия конечному критерию эффективности, т.е. несут ли они с собой улучшение по сравнению с положением жертв стихийного бедствия в настоящий момент или нет. По их мнению, конвенция не будет служить улучшению, а наоборот, приведет к опасности подрыва имеющихся достижений, которые были получены в течение многих лет в области оказания гуманитарной помощи. И это тем более так, поскольку, как полагают,

концепция национального суверенитета, как некоторые ее толкуют, может усилить настойчивость правительств, требующих невмешательства в свои внутренние дела, и тем самым сделать эту конвенцию непродуктивной.

45. Можно предусмотреть различные виды новых правовых документов, такие, как декларация прав жертв стихийных бедствий на получение помощи и двусторонние соглашения между донорами и странами-получателями, а также между странами-получателями помощи. Что касается последних, то в 1990 году в Аддис-Абебе на встрече, посвященной сотрудничеству между Организацией африканского единства и Организацией Объединенных Наций, ЮНДРО выступило с предложением, касающимся стран Африки, не имеющих выхода к морю и столкнувшихся с внезапными стихийными бедствиями и другими чрезвычайными ситуациями. Поскольку оперативное оказание международной помощи этим странам зависит от их соседей, межправительственные соглашения должны упрощать и тем самым ускорять транзит гуманитарной помощи. В этой связи полезно также отметить Декларацию о взаимной помощи в случае стихийных бедствий, подписанную Индонезией, Малайзией, Сингапуром, Таиландом и Филиппинами. Ввиду серьезных последствий стихийных бедствий для экономического и социального развития своих народов эти страны согласились в 1976 году сотрудничать, среди прочего, в улучшении связи между ними в том, что касается оповещения о стихийных бедствиях, обмениваться экспертами, информацией и документами, а также сотрудничать в распределении медицинской и другой поступающей помощи.

46. Было также высказано предложение, что один из видов нового сотрудничества в области права может заключаться в принятии ряда двусторонних соглашений между государствами и учреждением системы Организации Объединенных Наций (например, ЮНДРО). Учреждение системы Организации Объединенных Наций явилось бы координирующим центром, который стал бы инициатором таких соглашений, проводил бы переговоры о них, вел бы касающиеся их дела и в сотрудничестве с государствами их бы осуществлял. Основой для переговоров служило бы типовое соглашение, которое включало бы в себя положения, основанные на практическом опыте и сопоставительном анализе существующих соглашений и предложений. Преимущество заключалось бы в большой гибкости, адаптируемости к практическим требованиям, к конкретным условиям и в облегчении реализации и осуществления новой правовой структуры.

47. В заключение Генеральный секретарь хотел бы выразить мысль о том, что, возможно, полезно проанализировать существующие правовые документы и резолюции по гуманитарной помощи в связи с проведением colloquium, посвященного общему аспекту гармонизации международного сотрудничества. Такое мероприятие, которое может быть организовано при содействии, в сотрудничестве с ЮНДРО или им самим, должно позволить встретиться вместе экспертам по международному гуманитарному праву, по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, а также представителям национальной администрации, учреждений системы Организации Объединенных Наций и неправительственных организаций. Вполне можно ожидать, что результаты этих обсуждений будут служить руководством при определении того, как добиться практических и приемлемых улучшений в области оказания гуманитарной помощи.

Примечания

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок четвертая сессия, Дополнение № 19 (A/44/19), часть первая.

2/ Там же, сорок пятая сессия, Дополнение № 19 (A/45/19).

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Обзор, подготовленный неофициальной межучрежденческой
рабочей группой по оказанию гуманитарной помощи

Участники вышеуказанного совещания сравнили сделанные в 1977 году рекомендации ЮНДРО и Лиги обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в отношении оказания международной помощи в случае стихийных бедствий (см. A/32/64 и Согг.1) с положением, имевшим место в 1989 году. Сначала излагаются рекомендации (например, пункт 1), а положение в 1989 году напечатано с втяжкой (например, пункт 1А).

1. Правительства стран-потенциальных получателей помощи должны указать национальный орган, который будет единым центром, занимающимся вопросами помощи.

1А. Сто пятьдесят одна страна сообщила ЮНДРО имена официальных лиц или названия департаментов правительств, которые были выделены в качестве национальных координаторов или которые в случае необходимости будут действовать в этом качестве; из них 32 страны в обычных условиях рассматривались бы в качестве доноров, а в 18 странах службы дежурств на случай чрезвычайных обстоятельств функционируют и после окончания обычного рабочего дня.

2. Правительства стран-потенциальных получателей помощи должны отменить требования об оформлении консульских сертификатов и счетов (при условии представления соответствующей документации от учреждений, оказывающих помощь); должны быть также отменены соответствующие требования об оформлении импортных/экспортных лицензий.

2А. Хотя, по видимому, в этих областях прогресс был достигнут незначительный, считалось, что требования об оформлении документов на практике не представляли собой серьезную проблему. Однако сообщалось о задержках в выдаче лицензий сроком до двух недель.

3. В пределах, обусловленных минимальными стандартами в области гигиены и защиты животных, необходимо отказаться от обычных требований об оформлении сертификатов о производстве дезинфекции, а ограничения на импорт продовольствия должны быть отменены в тех случаях, когда введение таких ограничений препятствовало бы принятию необходимой международной помощи.

3А. Требования в отношении медицинских и санитарных сертификатов оставались одним из основных и чрезвычайно серьезных источников задержек в поставках продовольственной помощи. С 1977 года возникли новые трудности в отношении уровня радиоактивности, допустимого для определенных видов продовольствия, причем в различных странах введены разные стандарты. Есть мнение, что стандарты ФАО должны признаваться всеми сторонами для продовольствия, поставляемого в рамках международной помощи.

3В. Вполне может возникнуть новая проблема, связанная с тем, что все шире практикуется облучение продуктов питания для увеличения их сроков хранения. Этот вопрос изучают ВОЗ, ФАО и МАГАТЭ.

4. Все правительства должны отменить требования об оформлении транзитных, въездных и выездных виз для оказывающего помощь персонала, который действует в рамках своих официальных полномочий в качестве представителей признаваемых на международном уровне учреждений, предоставляющих помощь.

4А. Международная конференция Красного Креста одобрила резолюцию Совета управляющих по этому вопросу. По крайней мере одна крупная неправительственная организация не сталкивалась с трудностями в том, что касается отмены виз, однако возможность задержки по-прежнему существует. Многие авиакомпании отказываются перевозить пассажиров без виз или другого разрешения на посадку в стране назначения и не всегда признают тот факт, что необходимости в визе нет.

4В. Было признано в качестве важного момента то, что по-прежнему необходимо стремиться к отмене виз, а не только рекомендовать в случае чрезвычайных обстоятельств выдавать визы так быстро, как это практически возможно.

5. Все доноры должны отправлять партии товаров в рамках помощи исключительно для удовлетворения тех первоочередных потребностей, которые были установлены соответствующими органами по оказанию помощи, и необходимо предпринимать усилия для объяснения донорам важности избегать предоставления помощи в виде товаров, не относящихся к категории предметов первой необходимости.

5А. Эти проблемы сохранялись. Одно из решений заключалось в обеспечении более качественной и точной оценки потребностей, существовавших в пострадавшей стране. К этому также относилась необходимость более точного описания и определения необходимых поставляемых товаров, с тем чтобы доноры случайно не поставили ненужные товары.

5В. Вторым решением, применимым особенно в случаях, когда товары транспортируются не тем учреждением, которое является фактическим донором, могло бы быть значительно более строгое применение учреждением-перевозчиком "правил приемки", соответствующих реальному положению.

6. Все доноры должны обеспечивать незамедлительное уведомление получателей прибывающих грузов в рамках помощи, улучшать процедуры передачи на консигнацию таких партий, прилагать подробную декларацию к каждой партии и добиваться от грузополучателя подтверждения получения груза.

6А. По-прежнему имелись примеры задержек в распределении партий грузов из-за неадекватности процедур уведомления. Существовала необходимость координации не только между донорами и грузополучателями, но также координации в стране между грузополучателями, другими учреждениями, задействованными в операциях по оказанию помощи, и национальными органами по оказанию помощи.

7. Правительства стран транзита и стран-получателей помощи должны обеспечить наличие у своих таможенных властей действующих инструкций по ускорению процесса обработки поставок в рамках помощи.

7А. Это оставалось серьезной проблемой. Была сделана рекомендация относительно того, чтобы в дополнение к процедуре, которая указывалась в рекомендации 1977 года, правительства не облагали предметы помощи таможенными сборами любого рода на любом этапе их перевозки и рассматривали их в качестве не оплаченных пошлиной товаров в порту транзита.

7В. Было рекомендовано ввести в инструкции по ускорению процесса обработки временных ограничений, с тем чтобы обеспечить оформление документации в течение не более семи дней.

7С. Однако было признано, что многие случаи задержки возникли в связи с неправильностью документации, подготовленной грузоотправителями. Было также признано, что там, где крупные партии необходимо было перевести по суше из порта в страну, не имеющую выхода к морю, дорогам страны транзита мог быть нанесен значительный ущерб, и в таком случае могла возникнуть необходимость в оказании внешней помощи с целью восстановления этих дорог. Необходимые для этого средства не должны быть получены путем налогообложения самих партий предметов помощи.

8. Все правительства должны дать распоряжения своим национальным авиакомпаниям перевозить партии предметов помощи и соответствующий персонал бесплатно или с взиманием минимальной ставки. Ограничения, связанные с правами перевозчика, должны быть смягчены там, где это могло бы способствовать поездкам персонала по оказанию помощи или перевозке предметов помощи.

8А. Национальные транспортные компании стран, пострадавших от стихийных бедствий, содействовали выполнению первой части этой рекомендации, но перевозка другими авиакомпаниями осуществлялась в основном исходя из наличия мест, и задержки, присущие данной процедуре, считались недопустимыми, особенно там, где была важна координация своевременного прибытия товаров. Предоставление льготных тарифов (скидка по которым обычно не превышала 20 процентов) не оправдывает имевшие место задержки и неопределенности.

8В. Не сообщалось о смягчении ограничений на перевозку грузов, но также и не приводились примеры, в которых задержки возникли в результате невозможности добиться такого смягчения.

9. Все правительства должны изыскивать возможности выдачи разрешений на пролет и посадку для самолетов, перевозящих грузы в рамках международной помощи.

9А. Было отмечено, что этот вопрос охватывается положениями раздела D приложения 9 Конвенции о международной гражданской авиации, но время от времени все-таки имели место задержки в предоставлении или даже отказы в предоставлении права на пролет. Право производить посадку в пункте прибытия назначения обычно предоставлялось без каких-либо сложностей. (Только в ходе одного из 51 полета в рамках помощи в 1988 году, когда перевозились товары со Склада снабжения Организации Объединенных Наций в Пизе, имел место отказ дать разрешение на посадку, но это было вызвано тем, что ранее правительство имело проблемы с данным перевозчиком.)

9B. Сборы, связанные с посадкой и обработкой грузов в аэропортах транзита/перегрузки, по-прежнему являлись одной из серьезных проблем для доноров и вели к значительным расходам с их стороны, и было рекомендовано более широко использовать практику отказа от взимания подобных сборов в таких аэропортах, где имеют место сборы, идущие в доход правительству.

9C. Полетам принадлежащих донорам самолетов внутри страны могли бы содействовать i) назначение одного правительственного центра, который разрешал бы полеты и использование средств связи, относящихся к управлению полетами, и ii) разрешение на использование аэродромов, находящихся ближе всего к месту операций, самолетами, прилетающими из других стран (т.е. без обязательного первого приземления в аэропорту столицы или другого города, располагающем постоянными учреждениями таможни).

9D. Одна из имевших место сложных проблем была связана с трудностью обеспечения полетов в районы, которые рассматривались в качестве зон "военной опасности". Там, где это касалось гражданских самолетов, запретительно высокие ставки, взимаемые страховыми компаниями, неизбежно ограничивали географические районы, куда можно было бы поставить предметы помощи. При использовании военных самолетов этот фактор иногда имел меньшее значение, но и для них не всегда удавалось получить разрешение от правительства на полеты в такие районы, и подобный отказ шел вразрез с бескорыстным и гуманным характером операций по оказанию помощи.

10. Правительства стран - потенциальных получателей помощи должны заранее принять меры для разрешения доступа персонала, официально задействованного в оказании помощи, к средствам связи.

10A. Рекомендации Всемирной административной конференции радиосвязи 1979 года в этом отношении, по-видимому, имели положительный эффект. Однако создалось впечатление, что весьма желательным было бы дополнительное рассмотрение текста этих рекомендаций, с тем чтобы учесть появление новых средств связи, таких, как телефакс и спутниковая связь.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Меры по совершенствованию процедур оказания гуманитарной помощи

Ниже приводится резюме мероприятий, которые, по мнению группы, могли бы в определенной степени улучшить оказание гуманитарной помощи.

A. Все правительства

1. Правительства должны не облагать таможенными сборами предметы помощи на любом этапе их перевозки, а также не взимать с самолетов, перевозящих их, сборы за посадку и обработку.
2. Всемирная административная конференция радиосвязи должна пересмотреть рекомендации 1979 года с тем, чтобы учесть новые явления в области средств связи.

B. Все правительства и учреждения

3. Представителям на местах должны быть даны более значительные полномочия по осуществлению срочных закупок на местах сразу же после начала стихийного бедствия.

C. Правительства стран - потенциальных получателей помощи

4. Для поставок в рамках помощи должны быть приняты стандарты ФАО по содержанию радиоактивных веществ в продуктах питания.
5. Правительства должны обеспечить имеющим официальные полномочия представителям правительств стран-доноров и их официальным учреждениям, оказывающим помощь, неограниченный доступ во все районы страны, где необходимо оказание помощи или где она в настоящий момент оказывается.
6. Планы подготовки к стихийным бедствиям должны включать разработку проекта соглашения о содействии поставкам в рамках международной помощи.

D. Правительства стран-доноров и учреждения-доноры

7. Представители на местах должны поощряться к использованию стандартных условий и описаний для необходимых видов поставляемых товаров и к совместной деятельности по введению таких стандартных условий.
8. Необходимо рассмотреть расходы, понесенные странами транзита в связи с ущербом для дорог, возникшим из-за перевозки больших партий предметов помощи в страны, не имеющие выхода к морю, с тем чтобы оказать финансовую помощь этим странам транзита.

E. Организация Объединенных Наций

9. В свете резолюции 39/207 Генеральной Ассамблеи необходимо дополнительно рассмотреть возможности упрощения правил, регулирующих приобретение предметов помощи.

F. Правительства стран-доноров, учреждения-доноры и страховые компании

10. Ставки страхового взноса, учитывающие военные риски, для самолетов, участвующих в операциях по оказанию помощи, должны быть, если это возможно, уменьшены до разумного уровня, и страховой взнос там, где это практически возможно, должен покрываться правительствами стран-доноров точно так же, как при гарантийном страховании экспортных товаров.
