



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
27 August 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 75 а) предварительной повестки дня*

Укрепление координации в области гуманитарной помощи и помощи в случае стихийных бедствий, предоставляемой Организацией Объединенных Наций, включая специальную экономическую помощь: укрепление координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций

Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий — от чрезвычайной помощи к развитию

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [72/132](#) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия и представить Ассамблее на ее семьдесят третьей сессии доклад по этому вопросу. В докладе содержится общий обзор прилагаемых в настоящее время усилий и достигнутого в этой области прогресса и освещаются связанные с этим тенденции, проблемы и тематические вопросы. В заключительной части доклада приводятся рекомендации в отношении дальнейшего повышения эффективности соответствующей деятельности.

* [A/73/150](#).



I. Обзор событий за год

A. Данные о стихийных бедствиях за 2017 год

1. В 2017 году Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий зарегистрировал 335 доведенных до его сведения стихийных бедствий, в результате которых, согласно оценкам, погибли 9697 человек, пострадали 95,6 миллиона человек и был нанесен ущерб в размере 334,1 млрд долл. США¹. Число смертных случаев и число пострадавших людей были ниже среднегодового показателя за последние десять лет, отчасти благодаря улучшению деятельности по управлению рисками бедствий. Вместе с тем 2017 год стал вторым по счету наиболее обременительным с экономической точки зрения годом с момента начала наблюдений, поскольку в этом году произошли вызванные муссонными дождями крупные ураганы и наводнения на Индийском субконтиненте и сильная засуха в некоторых частях Восточной Африки, на которые приходится большая часть людских и экономических потерь. Во многих пострадавших странах последствия этих бедствий сохранятся надолго, сдерживая и обращая вспять прогресс в достижении целей в области устойчивого развития, и на восстановление и реконструкцию после них потребуются годы.

2. Согласно оценкам Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, в 2017 году более 18,8 миллиона человек из 135 стран и территорий стали новыми вынужденными переселенцами в результате стихийных бедствий, при этом в несоразмерно большей степени пострадали страны с высоким риском стихийных бедствий в Южной Азии, Восточной Азии и регионе Тихого океана. В большинстве случаев новые перемещения были вызваны связанными с погодными явлениями стихийными бедствиями — 8,6 миллиона человек стали перемещенными лицами в результате наводнений, и тропические штормы оставили без крова 7,5 миллионов человек. Всего лишь десять явлений стали причиной того, что покинуть свои дома были вынуждены 9,9 миллиона человек (более половины новых перемещенных лиц, ставших таковыми в результате стихийных бедствий). В период с 2008 по 2017 год 246,4 миллиона человек стали перемещенными лицами в результате внезапно наступивших бедствий, что составляет в среднем 24,6 миллиона человек в год².

3. Всемирная метеорологическая организация сообщила, что 2017 год стал одним из трех самых теплых лет за всю историю наблюдений и самым теплым годом, в котором не произошло явление «Эль-Ниньо». В этом году сохранилась печальная тенденция к глобальному потеплению — девять самых теплых лет за всю историю наблюдений были зафиксированы в период после 2005 года³.

4. Во всем мире продолжала резко обостряться проблема серьезной и острой нехватки продовольствия и недоедания. В 2017 году 124 миллиона человек столкнулись с острой проблемой отсутствия продовольственной безопасности и нуждались в срочной гуманитарной помощи, что выше показателя 2016 года, составившего 108 миллионов человек, и показателя 2015 года, составившего

¹ Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий, База данных о чрезвычайных ситуациях. См. www.emdat.be (по состоянию на 27 июля 2018 года). Из данных, использованных для целей настоящего доклада, исключены эпидемии и нашествия насекомых.

² Chloe Sydney and others, “Global report on internal displacement 2018” (Geneva, Internal Displacement Monitoring Centre, 2018).

³ World Meteorological Organization (WMO), *WMO Statement on the State of the Global Climate in 2017* (Geneva, 2018).

80 миллионов человек. Это увеличение объясняется главным образом затяжными и обостряющимися конфликтами, перемещениями и чередой плохих урожаев, вызванных хронической засухой в странах Восточной Африки и Южной части Африки, в которых и без того остро стоит проблема отсутствия продовольственной безопасности. Засуха и другие погодные явления стали основными причинами продовольственных кризисов в 23 странах и создали угрозу отсутствия продовольственной безопасности для более чем 39 миллионов человек, из которых почти 32 миллиона приходится на Африку⁴.

В. Обзор произошедших в 2017 году бедствий, связанных с опасными природными явлениями

5. Хотя начавшееся в 2015 году явление «Эль-Ниньо» прекратилось в мае 2016 года, его последствия продолжали наблюдаться в 2017 году во многих странах и регионах. В южной части Африки, где, согласно оценкам, в период с июня 2016 года по март 2017 года от отсутствия продовольственной безопасности страдали 32 миллиона человек, причем 18,6 миллиона человек нуждались в гуманитарной помощи, циклоны и наводнения унесли жизни людей, лишили их источников средств к существованию и нанесли ущерб объектам инфраструктуры, домам и имуществу во всем регионе. От наводнения, начавшегося в конце 2016 года, к маю 2017 года уже пострадало более миллиона человек. В феврале от тропического циклона «Динео» пострадало 551 000 человек в Мозамбике, а в марте от тропического циклона «Энаво» пострадало 434 000 человек на Мадагаскаре. В Сьерра-Леоне в Западной Африке в результате оползня погибло более 1100 человек.

6. Что касается Африканского Рога, то гуманитарные потребности оставались высокими, причем в Эфиопии по состоянию на конец 2017 года 8,5 миллиона человек испытывали серьезную нехватку продовольствия в связи с последствиями явления «Эль-Ниньо», которые все еще давали о себе знать, и наступлением новой засухи, затрагивающей некоторые районы страны. От сильной засухи пострадали отдельные районы Кении, где около 5,6 миллиона человек нуждались в гуманитарной помощи, в том числе 3,4 миллиона человек не имели надежного продовольственного обеспечения. Засуха негативно повлияла на хозяйственную деятельность людей, привела к исчерпанию потенциала в области противодействия и вызвала повсеместный неурожай, нехватку воды, снижение производительности животных и ухудшение условий торговли для скотоводов, что повлекло за собой катастрофические последствия для продовольственной безопасности, питания и возможностей для получения средств к существованию. В период с декабря 2016 года по июнь 2017 года в Сомали более половины пахотных земель пострадало от засухи, и поголовье скота сократилось почти на 60 процентов.

7. В 2017 году от стихийных бедствий в Азиатско-Тихоокеанском регионе пострадали более 66 миллионов человек. По оценкам, в Бангладеш, Индии и Непале 40 миллионов человек пострадали от сильных наводнений, которые унесли жизни более 1200 человек, вынудили 1,9 миллиона человек покинуть свои дома и уничтожили посевы и инфраструктуру. В Мьянме из-за муссонных наводнений перемещенными лицами стали более 320 000 человек. В Бангладеш 3,3 миллиона человек пострадали от тропического циклона «Мора», в результате которого 478 000 человек были вынуждены покинуть свои дома и 540 000 человек стали нуждаться в гуманитарной помощи, в числе которых были 300 000 беженцев рохингья, находившихся во время бедствия в лагерях в Кокс-Базаре. На

⁴ Food Security Information Network, “Global Report on Food Crises 2018” (2018).

Филиппинах, где от стихийных бедствий пострадали более 3 миллионов человек, тропический шторм «Кай-Так» привел к вынужденному перемещению 764 000 человек, а тропический шторм «Тембин» — к вынужденному перемещению 435 000 человек. Тайфун «Дамри» обрушился на Вьетнам и вызвал наводнения в 15 провинциях, от которых в разгар бедствия пострадало более 4,3 миллиона человек, при этом почти 400 000 человек стали испытывать потребность в гуманитарной помощи. В Корейской Народно-Демократической Республике засуха привела к снижению урожайности, и ее негативные последствия ощутили на себе 11 миллионов человек. На Вануату от тропического циклона «Донна» пострадали три провинции. На Соломоновых Островах три стихийных бедствия вызвали перебои с оказанием основных услуг и нанесли ущерб инфраструктуре.

8. В 2017 году сезон ураганов был крайне разрушительным — произошло 17 штормов, которым впоследствии были присвоены названия, в том числе несколько мощных ураганов, многие из которых следовали практически один за другим. В сентябре три урагана категории 5 пронесли по региону Карибского бассейна, оставив после себя миллионы искалеченных жизней и сотни тысяч перемещенных и бездомных людей. Многие пострадавшие и перемещенные общины до сих пор не успели восстановиться и заново обустроить свою жизнь, источники средств к существованию и жилища.

9. В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна ливневые дожди вызвали сильные наводнения в Перу, от которых пострадали 1,1 миллиона человек; от землетрясений в Мексике погибли 467 человек и пострадали более 1,4 миллиона человек; и в результате грязевого оползня в Мокоа, Колумбия, погибли 329 человек, еще 332 человека получили ранения и множество других пропали без вести.

С. Тенденции в области финансирования деятельности, связанной с бедствиями, в 2017 году

10. Согласно информации, представленной Службе финансового контроля Управления по координации гуманитарных вопросов, на цели финансирования мер реагирования на чрезвычайные ситуации, отнесенные к категории стихийных бедствий, было выделено в общей сложности 330,7 млн долл. США. Из этой суммы в общей сложности 121 млн долл. США был направлен на осуществление мер реагирования в связи с наводнениями, циклонами и ураганами в Карибском регионе и на Мадагаскаре, Мозамбике и Перу. Кроме того, по сообщениям, 209,7 млн долл. США было выделено для ликвидации последствий засухи в Кении. Финансовые средства были выделены также для составления и осуществления программ, связанных с засухой, в рамках усилий по предотвращению голода и борьбе с ним в Йемене, северо-восточной части Нигерии, Сомали и Южном Судане.

11. В 2017 году Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации выделил 418,2 млн долл. США. Из этой суммы 140 млн долл. США, или 33 процента, было предназначено для проведения операций по борьбе с климатическими стихийными бедствиями, при этом средства были распределены следующим образом: 91,7 млн долл. США для удовлетворения неотложных потребностей, вызванных засухой; 28,3 млн долл. США для удовлетворения неотложных потребностей, вызванных циклонами, тайфунами и ураганами; 19 млн долл. США для ликвидации последствий наводнений и оползней; и 1 млн долл. США для борьбы с последствиями экстремальных температур.

12. В ответ на беспрецедентные разрушения, вызванные мощными ураганами в странах Карибского региона, гуманитарные организации приступили к осуществлению плана реагирования в объеме 27,1 млн долл. США, направленного на оказание помощи 265 000 человек. В рамках плана действий по оказанию помощи 2,15 миллиона человек на Кубе изыскивалась сумма в размере 55,8 млн долл. США. Был объявлен экстренный сбор средств в размере 32 млн долл. США для оказания помощи 65 000 человек на Доминике. Международное сообщество обеспечило финансовые средства и другую поддержку для усилий по реагированию. Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации выделил 11 млн долл. США, с тем чтобы активизировать деятельность по оказанию чрезвычайной помощи во всем регионе Карибского бассейна. В целях поддержки усилий по восстановлению и реконструкции после урагана государства-члены обязались выделить 1,3 млрд долл. США в виде помощи и более 1 млрд долл. США в виде займов и облегчения бремени задолженности на конференции доноров, состоявшейся в ноябре 2017 года.

II. Прогресс в повышении уровня готовности к стихийным бедствиям, улучшении мер реагирования и укреплении жизнестойкости

A. Уроки, вынесенные после сезона ураганов в Атлантике в 2017 году, и возможности для повышения уровня готовности к бедствиям и улучшения мер реагирования на них в будущем

13. Хотя системы раннего предупреждения и принятие мер на раннем этапе позволили спасти жизни людей и обеспечить доступ к основным услугам, местные аварийные службы и механизмы реагирования также сыграли важнейшую роль в принятии своевременных мер реагирования в связи с ураганами в Карибском регионе в 2017 году. На Кубе благодаря мерам по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям удалось эвакуировать 1,9 миллиона человек. Все население Барбуды (около 1600 человек) было эвакуировано до того, как на побережье обрушился ураган «Хосе» вслед за ураганом «Ирма», принесшим значительные разрушения. Это стало возможным благодаря эффективному сотрудничеству между национальными, региональными и международными механизмами по координации деятельности в случае бедствий и механизмами реагирования. Мероприятия по реагированию также позволили укрепить сотрудничество между Карибским агентством по чрезвычайным ситуациям и международными субъектами, в том числе в деле укрепления оперативной готовности и систем раннего предупреждения на случай будущих стихийных бедствий.

14. Карибское агентство по чрезвычайным ситуациям направило более 90 экспертов для проведения поисково-спасательных операций, анализа ущерба и потребностей и проведения операций по оказанию чрезвычайной помощи, а также обращалось к международному сообществу с просьбой оказать поддержку в удовлетворении важнейших потребностей. Группы Организации Объединенных Наций по оценке и координации в чрезвычайных ситуациях и группы быстрого развертывания были заранее направлены в этот регион, с тем чтобы активизировать усилия по координации мер реагирования на бедствия, в том числе между гражданскими и военными структурами, и управлению информацией. Своевременное представление данных по итогам оценок, в том числе полученных с помощью спутниковых снимков, способствовало принятию оперативных и целенаправленных мер реагирования.

15. По итогам сезона ураганов были извлечены ценные уроки для повышения уровня готовности к бедствиям и улучшения мер реагирования. Необходимо совершенствовать стратегии и усиливать потенциал в области повышения жизнестойкости и готовности к реагированию и восстановлению на национальном и местном уровнях, в том числе разрабатывать, финансировать и осуществлять планы действий в чрезвычайных ситуациях. Необходимо укреплять региональный потенциал стран, которые обычно не сталкиваются с ураганами, в связи с чем они могут не иметь достаточного потенциала. Субъекты на местном и общинном уровне должны проходить соответствующую подготовку по вопросам принятия превентивных и защитных мер. Участники гуманитарной деятельности должны обеспечивать тесную координацию, с тем чтобы оказывать пострадавшим помощь и оценивать их потребности. Информационно-коммуникационная деятельность должна быть актуальной и доступной и учитывать конкретные условия, а также отвечать нуждам местных общин и уязвимых групп населения. Следует расширять доступ к новейшим и достоверным базовым данным, с тем чтобы их можно было эффективно использовать в качестве основы для анализа рисков и оценки уязвимости. Дополнительной возможностью для уменьшения уязвимости перед будущими опасными природными явлениями является инвестирование в деятельность по восстановлению, устойчивое развитие и устойчивую инфраструктуру с учетом факторов риска, что должно дополняться расширением доступа к льготным кредитам и финансированию рисков.

В. Стихийные бедствия, сельское хозяйство и продовольственная безопасность

16. Последствия стихийных бедствий зачастую имеют долгосрочный характер в связи с потерей урожая и поголовья скота, вспышками заболеваний и разрушением инфраструктуры и ирригационных систем в сельских районах, что негативно сказывается на росте сельскохозяйственного производства, обеспечении средств к существованию в сельских районах и, в конечном счете, национальной экономике.

17. Согласно обзору результатов 74 оценок, проведенных после стихийных бедствий в 53 развивающихся странах в период 2006–2016 годов, 23 процента всего ущерба и убытков, причиняемых бедствиями (83 процента в случае засухи), в развивающихся странах приходилось на сельскохозяйственный сектор, включая земледелие, животноводство, лесоводство, рыболовство и аквакультуру. В период 2005–2015 годов потери развивающихся стран в связи с падением производства зерновой и животноводческой продукции после стихийных бедствий составили порядка 96 млрд долл. США. Около 75 процентов малоимущего населения мира, главным образом мелких производителей, проживают в сельских районах и особенно сильно страдают от бедствий и связанного с ними прямого экономического ущерба⁵. Необходимо сформировать более четкое представление о последствиях стихийных бедствий для сельского хозяйства и их более широких последствиях для хозяйственной деятельности, с тем чтобы содействовать выработке передовых методов ведения сельского хозяйства, планированию, составлению бюджета и принятию решений с учетом рисков бедствий и климатических рисков.

18. Наблюдаемое сегодня расширение масштабов острого голода говорит об увеличении числа людей, затронутых конфликтами и стихийными бедствиями,

⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security 2017* (Rome, 2018).

высвечивая проблему нищеты и уязвимости и недостаток инвестиций в обеспечение продовольственной безопасности. Когда люди пропускают время посевных работ в течение сельскохозяйственного сезона и покидают свое имущество, позволяющее им получать средства к существованию, их гуманитарные потребности возрастают. Получение доступа к пострадавшим людям имеет решающее значение для оказания им помощи, обеспечения их продовольственной безопасности и удовлетворения их прочих гуманитарных потребностей. Инвестирование в сельское хозяйство и устранение коренных причин уязвимости, приводящих к дефициту продовольствия и недоеданию, также имеют большое значение для повышения жизнестойкости и сокращения гуманитарных потребностей и расходов на оказание помощи в будущем.

19. Системы социальной защиты и безопасности играют ключевую роль в обеспечении предсказуемой поддержки для повышения жизнестойкости на уровне домашних хозяйств и общин. Гуманитарная деятельность должна быть увязана с национальными механизмами, и ее необходимо учитывать при составлении программ в области развития, поскольку это позволит обеспечивать, чтобы масштабы этой деятельности можно было оперативно расширить в случае бедствий, в том числе с помощью мер, сочетающих в себе денежные переводы с предоставлением производственных активов, ресурсов и профессиональной подготовки, направленных на расширение возможностей для получения средств к существованию и производственного потенциала бедных и уязвимых домохозяйств.

20. Эффективные системы обеспечения готовности, раннего предупреждения и раннего реагирования имеют исключительное значение для смягчения последствий засухи и других стихийных бедствий. Если мы будем прислушиваться к сигналам раннего предупреждения и принимать надежные меры по управлению рисками бедствий, то сможем помешать стихийным бедствиям перерасти в катастрофы для мелких производителей и сельских общин. Согласно предварительной оценке результатов, заблаговременное распространение кормов для животных среди скотоводов в Кении доказало свою экономическую эффективность. Каждый вложенный доллар принес домохозяйствам выгоду в размере 3,50 доллара благодаря снижению смертности животных, улучшению их состояния и увеличению производства молока. В Сомали 3 миллиона семей получили помощь в рамках программы, целью которой было обработать 22 миллиона животных для защиты от заболеваний, чтобы сохранить их жизнь и продуктивность в период засухи. Стоимость обработки одного животного составила 0,40 долл. США, что в 100 раз более рентабельно, чем заменить погибшее животное (40 долл. США)⁶.

С. Расширение сотрудничества по гуманитарным вопросам и вопросам развития

21. Проблемы, вызываемые все более серьезными и частыми бедствиями, обуславливают необходимость более тесного сотрудничества по гуманитарным вопросам и вопросам развития. Крайне важно формулировать и выполнять общие задачи в гуманитарной области и в области развития, направленные на уменьшение потребностей, рисков и уязвимости.

22. Для обеспечения большей согласованности действий в области гуманитарной помощи и развития Генеральный секретарь учредил Объединенный руково-

⁶ *FAO, Horn of Africa: Impact of Early Warning Early Action* (Rome, 2018).

дающий комитет для содействия сотрудничеству в гуманитарной сфере и в области развития, функции которого заключаются в устранении оперативных, институциональных и системных барьеров и предоставлении стратегической консультативной помощи, поддержки и вариантов решений проблем для руководства на страновом уровне, включая координаторов-резидентов, координаторов по гуманитарным вопросам, страновые группы Организации Объединенных Наций и гуманитарные страновые группы. Переориентация системы развития Организации Объединенных Наций позволит достигать более ощутимых результатов, с тем чтобы «охватить в первую очередь самых отстающих», а также даст системе возможность более эффективно сокращать потребности, риски и уязвимость, связанные со стихийными бедствиями и изменением климата.

23. Общие задачи все в большей степени учитываются в процессах планирования на страновом уровне. Оценка последствий засухи и потребностей в Сомали служит для выявления коренных причин и последствий засухи, и ее результаты используются в качестве основы для рамочной программы обеспечения жизнестойкости и восстановления, направленной на то, чтобы предотвратить перерастание будущих засух в крупные гуманитарные кризисы. Эта рамочная программа увязана с многолетним планом гуманитарного реагирования в интересах выполнения общих задач, в числе которых сокращение к 2022 году на 25 процентов доли населения, страдающего от опасностей, вызванных изменением климата. В Буркина-Фасо общий ожидаемый результат, закрепленный в Рамочной программе Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, предполагает уменьшение числа домохозяйств, уязвимых перед климатическими потрясениями. В Мавритании рамочная программа партнерства в интересах устойчивого развития включает общий ожидаемый результат, предполагающий прогнозирование кризисных ситуаций и последствий изменения климата и реагирование на них.

24. Для укрепления жизнестойкости необходимо расширять взаимодействие в гуманитарной области и в области развития. Согласно прогнозам, к 2050 году 68 процентов населения мира будет проживать в городах, в связи с чем крайне важно повышать жизнестойкость городов в соответствии с Новой программой развития городов. Малые островные развивающиеся государства особенно уязвимы перед стихийными бедствиями и изменением климата и страдают от них существенно больше других стран, в связи с чем они нуждаются в дополнительной поддержке.

D. Прогнозирование стихийных бедствий, повышение уровня готовности и укрепление мер раннего реагирования в уязвимых странах

25. Ключевые инициативы с участием многих заинтересованных сторон и межучрежденческие подходы продолжают способствовать повышению уровня готовности в странах, подверженных стихийным бедствиям, на систематической основе. По состоянию на конец 2017 года метод обеспечения готовности на случай чрезвычайных ситуаций, разработанный Межучрежденческим постоянным комитетом, внедрялся в 73 приоритетных странах (96 процентов). Цель состояла в том, чтобы улучшить понимание рисков, установить минимальный уровень готовности и принять дальнейшие меры по обеспечению готовности к реагированию, с тем чтобы повысить скорость и масштабы оказания жизненно необходимой помощи в первые недели чрезвычайной ситуации. В настоящее время Комитет совершенствует свой метод, усиливая его оперативную составляющую и укрепляя его взаимосвязь с деятельностью в области развития, предупреждения

и смягчения последствий, а также предоставляя гуманитарным страновым группам возможности для мобилизации заблаговременного финансирования.

26. Комитет разработал стандартные оперативные процедуры по ускорению перехода от раннего предупреждения к раннему реагированию в случае экстремальных погодных явлений, связанных с явлением «Эль-Ниньо — южное колебание». Эти процедуры основаны на плане действий, подготовленном специальными посланниками Генерального секретаря по явлению «Эль-Ниньо» и по проблеме изменения климата, и дополняют этот план. Они были разработаны для того, чтобы воспользоваться уроками, вынесенными во время последнего явления «Эль-Ниньо», и создать структурированную рамочную основу для принятия мер раннего реагирования на всех уровнях при помощи предусмотренных иницилирующих сигналов и определения того, кому и когда надлежит предпринимать соответствующие действия, как только появляются тревожные признаки возможного или надвигающегося явления «Эль-Ниньо» или «Ла-Нинья». Когда эти процедуры впервые использовались в 2016 и 2017 годах, Комитет при помощи своей глобальной аналитической группы экспертов по вопросам климата, гуманитарной помощи и развития проанализировал прогнозы погоды, оповестил 19 стран, в которых были выявлены серьезные риски, и предложил свою помощь в планировании и осуществлении мер раннего реагирования.

27. Партнерство по обеспечению глобальной готовности начало действовать в 2017 году, в частности на национальном уровне начали проводиться диагностические обзоры в целях выявления пробелов в системах по обеспечению готовности к принятию мер реагирования и восстановлению, а также содействия в ликвидации этих пробелов. Чтобы предоставлять на предсказуемой основе финансирование для применения подхода к обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям, в рамках этого партнерства был учрежден многосторонний целевой фонд, целью которого является оказание поддержки 15 странам, подверженным риску стихийных бедствий, в достижении минимального уровня готовности к 2020 году.

28. Инициатива по созданию систем мониторинга климатических рисков и раннего предупреждения направлена на существенное повышение потенциала наименее развитых стран и малых островных развивающихся государств в области подготовки и распространения заблаговременных оповещений о множественных опасностях и информации о рисках. В 2017 году эта инициатива помогла правительствам 19 стран в Тихоокеанском регионе и Африке улучшить свои системы раннего предупреждения и повысить потенциал в этой области, благодаря чему подвергающиеся опасности люди смогли получать предупреждения, содержащие предметную и практически полезную информацию о рисках. В 2017 году Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) оказала поддержку в осуществлении более чем 90 текущих программ раннего предупреждения во всем мире, в том числе в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где проект “#90drills” («90 тренировочных занятий») способствовал повышению осведомленности и обеспечению готовности к цунами в 90 школах в 18 странах.

29. В 2017 году в рамках инициативы «Потенциал для уменьшения опасности бедствий» предоставлялись услуги по развитию потенциала в семи странах. В Зимбабве и Иордании были проведены оценки национальных и местных систем и потенциала в области уменьшения опасности бедствий в различных социально-экономических секторах, а Грузия и Сербия получили помощь в разработке национальных стратегий по управлению рисками бедствий. Кроме того, подразделения системы Организации Объединенных Наций, Всемирный банк и

Европейский союз оказали 11 странам поддержку в проведении оценок последствий стихийных бедствий и создании рамочных программ, политики и институтов в области восстановления, а также организовали семь национальных и региональных учебных курсов для более чем 300 правительственных должностных лиц.

30. С момента создания Группы Организации Объединенных Наций по оценке и координации в чрезвычайных ситуациях в 1993 году ее сотрудники участвовали в более чем 281 миссии в более чем 100 странах, что подтверждает ее неопределимую роль в деле реагирования на внезапно возникающие чрезвычайные ситуации. В 2017 году сотрудники группы были задействованы в 13 миссиях по реагированию на чрезвычайные ситуации, самой крупной из которых стала миссия по ликвидации последствий урагана «Ирма», в дополнение к чему они проводили мероприятия по повышению уровня готовности к бедствиям на национальном и региональном уровнях.

31. Глобальная сеть кризисных центров, созданная в качестве сообщества специалистов-практиков в составе национальных и региональных кризисных центров, обеспечивает обмен информацией между международными структурами и ее анализ при возникновении непредвиденных чрезвычайных ситуаций. В 2017 году эта сеть разработала проект постоянно действующих инструкций по инициированию и осуществлению своих операций, которые прошли проверку в многочисленных имитационных мероприятиях. Опираясь на накопленный опыт, Сеть готовится к возможной активации в случае стихийных бедствий в 2018 году.

32. В 2017 году укрепились партнерские отношения с частным сектором. ПРООН и компания «Дойче пост Ди-Эйч-Эл груп» содействовали проведению учебных программ в 10 странах в рамках инициативы «Обеспечение готовности аэропортов к стихийным бедствиям», с тем чтобы повысить потенциал аэропортов в области подготовки к логистическим трудностям, решения проблемы низкой пропускной способности аэропортов во время крупных стихийных бедствий и обеспечения того, чтобы чрезвычайная помощь своевременно доставлялась пострадавшему населению. По состоянию на конец 2017 года по всему миру действовали 13 предпринимательских сетей в рамках инициативы «Подключение бизнеса», способствующей повышению устойчивости предприятий и обеспечению их участия до, во время и после стихийных бедствий. В течение 2017 года восемь сетей осуществляли меры реагирования в связи со стихийными бедствиями, сотрудничая с национальными и международными субъектами в деле оказания помощи общинам, организуя информационные кампании и восстанавливая важнейшие объекты инфраструктуры.

33. Надежная правовая и институциональная готовность имеет исключительно важное значение для подвергающихся риску государств, которые, вероятно, будут нуждаться в международной помощи в случае стихийных бедствий. В 2017 году исполнилось десять лет с момента принятия Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ. На сегодняшний день 30 стран приняли правовые документы на основе этих рекомендаций, и еще около 12 проектов находится на рассмотрении в других странах. Руководящие принципы использовались для составления трех новых региональных договоров, и в 2017 году были разработаны новые инструменты для оказания государствам поддержки в пересмотре и укреплении соответствующих национальных правовых рамок, включая: а) типовой декрет о чрезвычайных ситуациях, разработанный Международной федерацией обществ

Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК и КП) и Управлением по координации гуманитарных вопросов в качестве ориентира для использования в ситуациях, когда четкая правовая база отсутствует на момент начала крупномасштабных бедствий; и b) контрольный перечень МФОКК и КП по содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ, разработанный для содействия проведению самостоятельных оценок существующих национальных положений с учетом рекомендаций, изложенных в руководящих принципах. Несмотря на достигнутый прогресс, недавние крупномасштабные бедствия свидетельствуют о том, что необходимо продолжать прилагать усилия по оказанию государствам-членам поддержки в укреплении правовой готовности и разработке законов, правил и процедур в целях устранения общих бюрократических проволочек и проблем, связанных с поступлением международной гуманитарной помощи.

Е. Финансирование упреждающих подходов

34. В отчетный период гуманитарный сектор был как никогда эффективным, результативным, подотчетным и влиятельным, обеспечив мобилизацию больших финансовых средств, чем когда-либо, и ежегодное оказание помощи десяткам миллионов людей, находящихся в уязвимом положении. Вместе с тем существуют возможности для улучшения глобальной системы гуманитарного реагирования. Хотя системы раннего предупреждения, прогнозирование погоды и соответствующая информационная деятельность за последние годы улучшились, они не всегда дополнялись оперативными действиями в силу отсутствия предсказуемых и легкодоступных ресурсов, неэффективного принятия решений и других внутренних проблем и системных пробелов. Недостаточно оперативное принятие финансовых и программных мер реагирования в связи с прошлыми бедствиями, как внезапными, так и медленно протекающими, отрицательно сказалось на эффективности и результативности гуманитарной помощи, способствовало увеличению потребностей на местах и в конечном счете вызвало потребность в принятии более дорогостоящих мер, чем в том случае, если бы меры были приняты заранее.

35. Структура финансирования гуманитарной деятельности должна более целенаправленно поощрять меры раннего реагирования и создавать для них условия. Слишком часто международное сообщество просто наблюдало за тем, как разворачивались бедствия и трагедии, прежде чем начать постепенно мобилизовывать финансовые средства для мер реагирования. Поскольку негативные последствия изменения климата уже являются суровой действительностью для многих стран, гуманитарная система должна взять на вооружение упреждающий подход, который будет в меньшей степени зависеть от медленно принимаемых финансовых и программных мер, включая глобальные призывы. Ее участники должны инвестировать средства в обеспечение готовности, разрабатывать планы реагирования и предусматривать необходимые средства до наступления стихийных бедствий, а также высвобождать средства и мобилизовывать службы оказания помощи, как только возникнет такая необходимость. Заблаговременное планирование, призванное обеспечить немедленное реагирование, позволит смягчить воздействие бедствий и сократить потенциальные гуманитарные потребности.

36. Гуманитарным субъектам следует продолжать разрабатывать новаторские подходы к финансированию в этой области и проводить проверки и испытания новых методов, с тем чтобы демонстрировать преимущества упреждающих моделей распределения финансовых средств, учитывающих фактические данные.

Гуманитарные организации уже предпринимают многообещающие шаги в направлении принятия упреждающих подходов к финансированию и внедрения инновационных решений в сфере финансирования и страхования. Наблюдается увеличение количества механизмов финансирования на базе иницирующих сигналов, действующих с опорой на заранее установленные пороговые величины, увязанные с научными показателями. Когда регистрируется достижение пороговых показателей и наступление бедствия становится вероятным или неминуемым, эти механизмы систематически и автоматически распределяют заранее согласованные финансовые средства из специальных фондов, предусмотренных источников финансирования, программ страхования и объединенных целевых фондов для финансирования заранее согласованных планов, в которых определены конкретные меры для осуществления на раннем этапе. При условии успешного внедрения эти механизмы помогут предотвратить возникновение полномасштабных кризисов.

37. В сотрудничестве со своими партнерами МФОКК и КП продолжает поощрять и расширять масштабы финансирования с учетом прогноза неблагоприятных явлений. В 2017 году национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца начали принимать меры на раннем этапе с учетом прогнозов в Бангладеш, Монголии и Того. МФОКК и КП учредила специальный механизм финансирования с учетом прогноза неблагоприятных явлений в рамках Чрезвычайного фонда помощи в случае бедствий, обеспечив инструмент для поддержки этой деятельности. Механизм оказывает поддержку национальным обществам и предназначен в первую очередь для финансирования мероприятий в рамках заранее определенных протоколов раннего реагирования, приводимых в действие при возникновении опасных природных явлений, которые могут быть предсказаны на основе гидрометеорологических наблюдений и соответствующих данных о рисках. Механизм обеспечивает предсказуемое, незамедлительное и устойчивое финансирование для принятия мер на раннем этапе, что позволяет преодолеть ограничения с точки зрения гибкости, масштаба и доступности, которые могут налагаться на проекты в годовых бюджетах гуманитарной помощи.

38. В настоящее время Всемирная продовольственная программа (ВПП) предоставляет финансовые средства с учетом прогноза неблагоприятных явлений 11 странам, в которых периодически возникают опасные климатические явления, и сотрудничает с национальными и местными партнерами в целях определения ранних признаков опасности и пороговых показателей для раннего реагирования. ВПП сотрудничает с Международным научно-исследовательским институтом по климату и обществу и национальными гидрометеорологическими службами в целях укрепления потенциала в области прогнозирования и включения их систем раннего предупреждения в национальные планы по обеспечению готовности и раннему реагированию. Исследование прибыло от инвестиций по итогам применения такого подхода во время реагирования на чрезвычайную ситуацию в Непале, от которой пострадали 175 000 человек, выявило экономию средств в размере 22 млн долл. США.

39. В ответ на явление «Эль-Ниньо», завершившееся в 2016 году, Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации предоставил 19 странам приблизительно 119 млн долл. США. Независимый обзор подтвердил, что вклад Фонда в значительной степени способствовал удовлетворению гуманитарных потребностей. По итогам обзора был сделан вывод о том, что в то время как вклад Фонда был частью первого транша международной помощи для принятия мер реагирования, его эффект мог бы быть более существенным, если бы Фонд был задействован раньше. По итогам этого обзора было рекомендовано, чтобы Фонд систематически предоставлял финансовые средства для принятия опера-

тивных мер на основе информации, полученной в порядке раннего предупреждения. В 2018 году будут рассматриваться возможности для потенциального расширения роли Фонда в целях содействия принятию оперативных мер в контексте установленного им целевого показателя финансирования в размере 1 млрд долл. США.

40. Надежные данные и упреждающий анализ крайне важны для разработки эффективных иницирующих сигналов раннего реагирования, в связи с чем необходимо прилагать дальнейшие усилия в целях улучшения их подготовки и использования. Информация, используемая для иницирования действий на раннем этапе, должна быть объективной, актуальной и полезной с практической точки зрения. В разработанной Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций модели финансирования с учетом прогноза неблагоприятных явлений, предназначенной для смягчения последствий засухи для скотоводов в Кении, Сомали и Эфиопии, использовались иницирующие сигналы, основанные на анализе социально-экономических, медико-санитарных и климатических показателей, включая показатели производства молока, задержек роста у детей, площади занятых пастбищами земель и уровня влажности почвы. Благодаря информации, собранной по итогам этого анализа изменяющихся потребностей и уязвимости, были разработаны экономически эффективные мероприятия по раннему вмешательству, предусматривающие существенные денежные пособия для семей скотоводов. Центр гуманитарных данных изучает возможности более активного использования данных в целях прогнозирования потребностей и планирования гуманитарной деятельности с опорой на фактические данные.

41. Определенную долю потребностей, возникающих после стихийных бедствий, можно было бы удовлетворить с помощью страхования, однако в развивающихся странах страхованием покрывается в среднем лишь 5 процентов расходов на ликвидацию последствий. Региональные инициативы в области страхования уже приносят обнадеживающие результаты. Четыре страны, пострадавшие от ураганов «Ирма» и «Мария», присоединились к системе параметрического страхования, чтобы защитить себя от последствий стихийных бедствий, и получили выплаты в размере более 55 млн долл. США от Карибского механизма страхования от риска катастроф. С 2015 года страховая компания Африканской системы оценки потенциала рисков, связанной с Африканским союзом, выделила в общей сложности 36 млн долл. США для оказания помощи 2 миллионам человек в Мавритании, Малави, Нигере и Сенегале в рамках мер по борьбе с засухой. Аналогичная инициатива Африканской системы оценки потенциала рисков «Реплика», которую ВПП начала осуществлять в Мавритании и Мали в экспериментальном порядке, защитит еще 240 000 человек от последствий засухи, причем максимальный объем выплат составит 13,3 млн долл. США. Государственно-частные партнерства, такие как Форум по развитию страхования и Глобальное партнерство для финансирования и страхования климатических рисков и рисков бедствий «InsuResilience», дополняемые инициативами по микрострахованию, в частности инициативой ВПП по повышению жизнестойкости сельского населения на основе четырех стратегий, помогут расширить охват страхования в целях повышения жизнестойкости общин, подверженных климатическим рискам.

42. Если мы хотим обеспечить, чтобы деятельность на основе прогнозов стала обычной практикой и ее масштабы расширились, необходимо провести дополнительную работу в целях выявления и понимания стимулов и интересов всех заинтересованных сторон. Необходимо изменить образ мышления заинтересованных сторон, чтобы они могли осознать неопределенность, неизбежно связан-

ную с финансированием и осуществлением мер на основе прогнозов, и приспособиться к ней. Доноры и организации должны инвестировать средства в укрепление технических знаний и потенциала, навыков прогнозирования и работы с данными, а также политического руководства, необходимых для принятия эффективных мер на основе прогнозов. Участникам гуманитарной деятельности следует анализировать и выявлять примеры передовой практики, которые являются наиболее многообещающими и обладают наибольшим потенциалом для широкомасштабного использования и воспроизведения. Чтобы добиться более всеобъемлющего эффекта, следует закреплять успешные инициативы в институциональном порядке и расширять масштабы деятельности на раннем этапе. Когда механизмы достигнут надлежащего потенциала, необходимо обеспечить для них предсказуемое, стабильное и достаточное финансирование.

43. Кроме того, участникам гуманитарной системы необходимо рассматривать и другие формы финансирования деятельности по уменьшению опасности бедствий, включая облигации социального и гуманитарного займа, и более эффективно использовать опыт частного сектора. В конечном счете не существует единого инновационного подхода к финансированию, с помощью которого можно было бы решить проблему увеличения опасности бедствий и их воздействия или удовлетворить соответствующие потребности в финансировании. Различные инструменты и механизмы должны дополнять друг друга и объединять свои ресурсы эффективным и действенным образом в различных контекстах на согласованной, транспарентной и подотчетной основе. Необходимо не только предоставлять на предсказуемой основе финансовые средства в целях обеспечения готовности к бедствиям, оказания помощи на ранних этапах и быстрого реагирования, но и мобилизовывать средства для целей развития и средства из частных источников, с тем чтобы устранить основные факторы уязвимости и коренные причины рисков бедствий, обеспечивая тем самым согласованную, многоуровневую и последовательную финансовую поддержку. Это должно предусматривать использование специальных статей бюджета, рассчитанных на чрезвычайные ситуации, и специальных механизмов финансирования в целях уменьшения опасности бедствий.

F. Более широкое использование данных и технологий в целях улучшения деятельности по управлению рисками бедствий

44. Страны и организации продолжали пользоваться инструментом «Индекс для управления рисками», в частности его общедоступным механизмом совместного анализа рисков, который помогал им сформировать на основе фактических данных общее понимание рисков кризисов и бедствий и способствовал принятию решений и распределению ресурсов. В течение 2017 года в рамках «Индекса» продолжалась разработка субнациональных моделей рисков, охватывающих четыре региона и пять стран. Была разработана новая модель для Нигера, и региональная модель для Сахеля была адаптирована в целях содействия разработке Комплексной стратегии Организации Объединенных Наций в отношении Сахеля.

45. Целью созданного в декабре 2017 года Центра гуманитарных данных является расширение использования данных и их воздействия в условиях гуманитарных кризисов. В своей работе Центр использует открытую платформу для обмена данными, известную как платформа для обмена данными по гуманитарным вопросам, которая объединяет тысячи наборов данных из более чем 360 организаций, занимающихся вопросами реагирования на кризисы во всем мире. Центр ведет работу по развитию навыков использования данных у сотрудников

гуманитарных организаций и оказывает гуманитарным организациям консультативную помощь по вопросам политики в области использования данных. Эта платформа использовалась во время нескольких стихийных бедствий в 2017 году, включая ураганы «Ирма» и «Мария», муссонное наводнение в Бангладеш, наводнение в Сьерра-Леоне и землетрясение в Мексике.

46. Геопространственная информация является одним из важных аспектов управления рисками бедствий и может помочь составить точную оперативную картину до, во время и после бедствий. Во время бедствий механизмы обмена данными, способствующие принятию решений, как правило, отсутствуют. В 2017 году Комитет экспертов по глобальному управлению геопространственной информацией утвердил свои Стратегические рамки по вопросам геопространственной информации и услуг для борьбы с бедствиями в качестве руководства для государств-членов и других заинтересованных сторон, которое они могут использовать для обеспечения наличия и доступности качественной геопространственной информации и услуг на всех этапах деятельности по управлению рисками бедствий.

47. Районы, подверженные стихийным бедствиям, зачастую недостаточно хорошо отображены на картах, а службы экстренного реагирования не обладают информацией, необходимой для принятия обоснованных решений. Проект «Missing Maps» («Недостающие карты») — это открытый совместный проект, призванный решить эту проблему при помощи международного сообщества добровольцев и технических экспертов, которые на основе спутниковых изображений добавляют на готовые подробные карты дополнительную информацию, в том числе о доступных услугах и объектах для уязвимых и пострадавших людей, в целях информационного обеспечения и улучшения деятельности по повышению готовности и реагированию.

G. Адаптация к местным условиям деятельности по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них

48. На состоявшемся в мае 2016 года Всемирном саммите по гуманитарным вопросам прозвучали призывы к тому, чтобы отводить пострадавшим людям центральное место в гуманитарной деятельности, повышать жизнестойкость и укреплять национальный и местный потенциал, руководящую роль и системы в целях обеспечения готовности к бедствиям, реагирования на них и преодоления их последствий с опорой на адресную поддержку международного сообщества, основанную на принципе взаимодополняемости. В 2018 году, спустя два года после этого саммита, все шире признается роль местных партнеров и затронутого населения, которые все более конструктивно участвуют в гуманитарной деятельности, получают более существенное финансирование и расширяют свои права и возможности в этой области. Международные партнеры переходят от традиционной модели прямого исполнения к более коллективному подходу, благодаря которому национальные и местные партнеры получают больше возможностей вносить вклад в деятельность по обеспечению готовности и реагированию или руководить этой деятельностью.

49. Требуется составить общее представление об изменениях, которые необходимо осуществить в различных контекстах с целью содействовать принятию мер реагирования национальными и местными субъектами, а также добиться полноценного, конструктивного и эффективного участия затронутых лиц. Установление конкретных целевых показателей и принятие общих определений поможет преобразовать глобальные обязательства и стандарты в конкретные изменения

на местах. Разработка программ, определение порядка финансирования и принятие решений имеют решающее значение для активизации и обеспечения участия общин и деятельности на местном уровне. Международные и национальные субъекты должны прийти к общему пониманию того, какие усилия необходимо прилагать для укрепления национального и местного руководства и институтов в странах, подверженных бедствиям, на основе устойчивого многолетнего взаимодействия.

50. Необходимо внедрять эффективные процессы, инструменты и механизмы для обеспечения конструктивного участия пострадавшего населения в разработке, мониторинге и обзоре политики и составлении программ по обеспечению готовности к бедствиям и реагированию на них, а также для повышения уровня ответственности международных субъектов. Заинтересованные стороны все шире применяют правозащитный подход к разработке программ и используют Основной стандарт качества и подотчетности гуманитарной деятельности и Обязательства в отношении подотчетности перед пострадавшим населением, разработанные Межучрежденческим постоянным комитетом, в качестве общей отправной точки для усилий, направленных на то, чтобы учитывать при оказании гуманитарной помощи прежде всего интересы затронутого населения. Инициатива по налаживанию связей и взаимодействия с общинами, созданная под эгидой Сети по взаимодействию с пострадавшими от стихийных бедствий общинами, призвана повысить качество и эффективность гуманитарной помощи на основе применения более систематического и скоординированного подхода к работе на общинном уровне в течение всего цикла программирования гуманитарной деятельности. Этот подход позволяет составить более полное представление о положении людей, их взглядах, опыте, потребностях и проблемах, обеспечивает последовательную передачу информации и связь, сокращает дублирование усилий и помогает избежать перегрузки общин многочисленными разрозненными подходами. Предоставленные пострадавшими лицами данные и их отклики, а также их общее участие помогут поставщикам услуг корректировать и совершенствовать свои меры реагирования.

51. Объемы финансирования национальных и местных субъектов увеличиваются, и международные действующие лица рассматривают способы дальнейшего содействия локализации помощи, в том числе посредством адаптации существующих механизмов для обеспечения систематического контроля за финансированием национальных и местных субъектов в рамках гуманитарной системы, в соответствии с взятыми в рамках «базовой договоренности» обязательствами направлять как минимум 25 процентов средств, предназначенных для финансирования гуманитарной деятельности, непосредственно таким субъектам.

52. Объединенные фонды играют центральную роль в расширении прав и возможностей местных структур экстренного реагирования и наращивании местного потенциала. В 2017 году 18 объединенных страновых фондов, находящихся в ведении Управления по координации гуманитарных вопросов, выделили 25 процентов от общей суммы их выплат в объеме 647 млн долл. США непосредственно местным и национальным структурам. Донорам следует продолжать расширять поддержку, оказываемую объединенным фондам, выявлять и устранять внутренние ограничения, препятствующие прямому финансированию национальных и местных структур, а также создавать для получателей субсидий стимулы действовать в сотрудничестве с национальными и местными структурами экстренного реагирования и при их посредничестве.

53. Общины получают все большее признание и поддержку, поскольку во время бедствий именно они первыми проходят проверку на жизнестойкость. В разработанной МФОКК и КП дорожной карте по обеспечению устойчивости общин, которая в настоящее время внедряется в 12 странах, содержатся рекомендации для них в отношении того, как можно сформировать более полное представление о рисках бедствий и устранить основные факторы уязвимости, а также создать, расширить и привести в действие инструменты и партнерства в целях обеспечения жизнестойкости, ориентированные на интересы людей и действующие под руководством общин. Эта дорожная карта также помогает общинам содействовать усилиям в рамках инициативы «Коалиция одного миллиарда за повышение устойчивости к потрясениям», которая объединяет сетевые сообщества и повышает эффективность инструментов обеспечения устойчивости на местном уровне.

Н. Перемещения, вызванные бедствиями

54. На мировом уровне, где риск вынужденных перемещений в результате бедствий с 1970 года вырос вдвое, основной акцент следует переключить на разработку подхода к управлению рисками, способствующего активизации усилий по предотвращению перемещений в результате бедствий посредством выявления факторов риска и уменьшения уязвимости людей и их восприимчивости к риску перемещений.

55. Поскольку бедствия и негативные последствия изменения климата, как ожидается, в будущем будут происходить чаще и приобретут еще более опасный характер, они будут усиливать другие факторы риска, такие как отсутствие продовольственной безопасности, недостаток воды, бедность и быстрая и незапланированная урбанизация, что способно еще больше повысить риск перемещений. Это может заставить местные, национальные, региональные и международные организации работать на пределе своих возможностей. На сегодняшний день в целом отмечается недостаточность потенциала в области обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и реагирования на них, когда речь идет о преодолении текущих и возникающих трудностей, связанных с перемещениями в результате стихийных бедствий. Необходимо оказывать уязвимым и пострадавшим странам и регионам поддержку в их усилиях по укреплению потенциала в области предупреждения, регулирования и уменьшения риска перемещений в результате стихийных бедствий, в том числе в деле восстановления и реконструкции. Кроме того, необходимо установить систематические связи между секторами, мандатами и направлениями экспертных знаний, с тем чтобы управлять рисками перемещений в результате бедствий, устранять их коренные причины и принимать согласованные и предсказуемые меры реагирования.

56. Необходимо прилагать постоянные усилия в целях совершенствования сбора данных и мониторинга масштабов, тенденций и рисков, связанных с перемещением населения в результате бедствий. Ощущается нехватка данных о медленно протекающих явлениях и процессах, а имеющиеся данные касаются главным образом внезапных событий и, как правило, не дезагрегируются по признакам возраста, пола и продолжительности перемещения. Надежные данные имеют ключевое значение для понимания и устранения текущих и будущих рисков перемещений в случае стихийных бедствий. Данные должны отражать перемещения в течение определенного периода времени и классифицироваться по типу перемещений, чтобы можно было отличить превентивную эвакуацию от спонтанного бегства. Если не знать о том, при каких условиях люди покинули свои дома и как долго они находятся на положении перемещенных лиц, то не

получится составить полную картину о перемещениях, вызванных бедствиями, и страны не смогут разработать надлежащие меры по регулированию рисков.

57. В Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий признается взаимосвязь между бедствиями и перемещениями. Это подчеркивалось в итоговых документах пятой сессии Глобальной платформы по снижению риска бедствий, состоявшейся в мае 2017 года в Канкуне, Мексика. В Канкунском коммюнике высокого уровня отмечался рост вероятности перемещений в результате стихийных бедствий, связанный с рисками бедствий. В резюме Председателя подчеркивалось, что при разработке стратегий уменьшения опасности бедствий необходимо учитывать региональные и международные аспекты и включать в эти стратегии положения, направленные на предотвращение перемещений населения в результате бедствий, снижение риска вынужденных перемещений, удовлетворение потребностей перемещенных лиц в защите и поощрение долгосрочных решений проблемы перемещения. Руководящие принципы по вопросам перемещений в результате бедствий «Переход от слов к действиям» способствуют осуществлению Сендайской рамочной программы и решению проблемы вынужденных перемещений в результате бедствий с помощью мер по управлению рисками бедствий.

58. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции направлен на устранение основных факторов риска перемещений, вызываемых бедствиями, с помощью комплекса мер, политических инструментов и передовых методов работы, которые государства могли бы использовать в целях сведения к минимуму неблагоприятной динамики и структурных факторов, вынуждающих людей покидать свои родные страны, в том числе в связи со стихийными бедствиями, негативными последствиями изменения климата и ухудшением состояния окружающей среды. В число этих мер входит учет соображений, касающихся проблемы перемещения населения, при составлении стратегий обеспечения готовности к стихийным бедствиям, разработка стратегий по вопросам адаптации и устойчивости и применение согласованных подходов к решению проблем, связанных с миграционными потоками, с учетом соответствующих рекомендаций, вынесенных по итогам таких процессов, как Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата и Платформа по вопросам перемещения в результате бедствий. К числу других соответствующих мер относятся: создание новой или расширение уже существующей национальной и региональной политики в области приема и пребывания мигрантов, которая устанавливала бы надлежащую продолжительность пребывания для мигрантов, вынужденных покинуть свои родные страны; сотрудничество в интересах выявления, разработки и совершенствования инструментов для мигрантов; и обеспечение доступа к гуманитарной помощи, которая позволит удовлетворять основные потребности мигрантов, при полном соблюдении их прав.

59. В предлагаемом глобальном договоре о беженцах признается, что изменение климата, ухудшение состояния окружающей среды и стихийные бедствия все в большей степени становятся факторами перемещения беженцев. В договоре подчеркивается, что заинтересованным сторонам, обладающим соответствующими мандатами, функциями и опытом, необходимо развивать оперативные партнерские связи, с тем чтобы обеспечить применение скоординированного подхода и предоставить руководящие указания и поддержку для мер по оказанию помощи лицам, перемещенным в результате стихийных бедствий, принимая во внимание национальные законы и региональные документы, сообразно обстоятельствам, а также такие методы, как предоставление временной защиты и договоренности о временном пребывании гуманитарного характера.

60. Исполнительному комитету Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата, действующему под эгидой Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, было поручено Конференцией сторон на ее двадцать первой сессии, состоявшейся в 2015 году в Париже, создать целевую группу для разработки рекомендаций в отношении комплексных подходов к предотвращению, сведению к минимуму и решению проблемы перемещения людей в связи с негативными последствиями изменения климата. С момента своего создания целевая группа по вопросам перемещений занимается поиском, анализом и изучением существующих стратегий, инструментов, практических методов и данных, касающихся перемещений населения в результате внезапных и медленно надвигающихся бедствий и долгосрочных экологических и климатических изменений. Окончательные рекомендации в отношении комплексных подходов к решению ключевых правовых, политических и институциональных проблем, разработанные на основе примеров эффективной практики и накопленного опыта, будут включены в доклад, который будет представлен на двадцать четвертой сессии Конференции сторон, которая запланирована к проведению в декабре 2018 года в Катовице, Польша.

61. Вынужденное перемещение населения в результате бедствий создает многоплановые проблемы в областях гуманитарной деятельности, помощи в целях развития и прав человека. Совет по правам человека в своей резолюции 35/20 по вопросу о правах человека и изменении климата, принятой на его тридцать пятой сессии в июне 2017 года, признал последствия изменения климата для прав человека мигрантов и лиц, перемещенных через международные границы в контексте неблагоприятного воздействия изменения климата, а также настоятельную необходимость защиты и обеспечения их прав человека. В своем последующем докладе (A/HRC/38/21) Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека призвал, в частности, обеспечить: защиту и осуществление всех прав человека для лиц, пересекающих границы в контексте изменения климата; создание безопасных, законных, достойных и доступных путей для мобильности людей; осуществление и финансирование мер по адаптации в интересах наиболее уязвимых групп, содействие безопасному и добровольному передвижению и сведение к минимуму принудительного перемещения, в том числе путем укрепления систем социальной защиты; и содействие интеграции климатических мигрантов в принимающих общинах, упорядочению их правового статуса и их доступу к рынкам труда.

62. Поскольку в большинстве случаев перемещения, вызванные бедствиями, происходят в пределах конкретных стран, осуществление руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц внутри страны имеет ключевое значение для уменьшения и урегулирования перемещений посредством принятия превентивных мер, обеспечения защиты и решения проблем внутренне перемещенных лиц. Двадцатая годовщина принятия руководящих принципов открывает возможность для укрепления таких стратегий. В тех случаях, когда не представляется возможным избежать трансграничных перемещений, вызванных бедствиями, или их предотвратить, государствам и другим заинтересованным сторонам следует рассмотреть возможность использования различных гуманитарных мер защиты и других инструментов и методов защиты мигрантов, а также расширения масштабов, распространения и применения таких мер, инструментов и методов на более систематической и предсказуемой основе.

63. В рамках Платформы по вопросам перемещения в результате бедствий продолжилось осуществление Программы защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата, которая представляет собой комплекс практических методов и возможных стратегий в целях предотвращения

внутренних и трансграничных перемещений, подготовки к ним и реагирования на них в контексте бедствий и негативных последствий изменения климата, а также более эффективной защиты перемещенных в таких условиях лиц и оказания им помощи. В числе последних достижений в области расширения использования эффективной практики на региональном уровне можно отметить, что Платформа организовала учебное мероприятие в сотрудничестве с Международной организацией по миграции в целях распространения руководящего пособия по эффективной практике для стран — членов Региональной конференции по миграции в Северной и Центральной Америке и оказала Коста-Рике и Панаме поддержку в организации имитационного мероприятия, целью которого было протестировать стандартные оперативные процедуры для приведения в состояние готовности механизмов по обеспечению защиты, оказанию помощи и совместному реагированию на ситуации трансграничного перемещения в результате стихийных бедствий. С опорой на обнадеживающие результаты и достигнутый в регионе прогресс в настоящее время разрабатывается руководящее пособие по вопросам приема и пребывания мигрантов для Южноамериканской конференции по вопросам миграции. Кроме того, при поддержке со стороны Международной организации по миграции в настоящее время проводится работа в целях содействия проведению диалога по вопросам региональной политики и укреплению потенциала для принятия мер по борьбе с изменением климата и обеспечению мобильности людей в различных регионах, включая Тихоокеанский регион, в рамках деятельности Международной организации по миграции и Межправительственной организации по развитию. В контексте последующей деятельности в связи с Бразильской декларацией и Планом действий, целью которых является поддержание международных и региональных стандартов и ликвидация безгражданства в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев руководит проведением исследования национального и регионального законодательства, политики и практики с целью получить более четкое представление о проблемах трансграничного перемещения населения, вызываемого стихийными бедствиями и изменением климата в регионе, и отыскать решения этих проблем.

I. Гендерная проблематика в контексте стихийных бедствий

64. Разработка программ, учитывающих гендерные аспекты и ориентированных на осуществление преобразований, имеет решающее значение для эффективного обеспечения готовности к бедствиям, реагирования на них и восстановления. Был достигнут значительный прогресс в актуализации гендерной проблематики в гуманитарной деятельности, что является одним из важнейших элементов учета многообразного опыта, мнений, потребностей, степени подверженности рискам и уязвимости женщин, девочек, мальчиков и мужчин, а также выявления тех из них, кто подвержен наибольшему риску маргинализации.

65. Чтобы содействовать систематическому учету гендерных аспектов в работе механизмов по обеспечению готовности, реагированию и восстановлению в целях достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девочек, Межучрежденческий постоянный комитет улучшил свои общесистемные подходы и руководящие указания. В своей стратегии по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девочек в контексте гуманитарной деятельности Комитет излагает принципы, стандарты и меры по обеспечению учета этой проблематики в гуманитарной деятельности. Разработанный Комитетом гендерно-возрастной маркер представляет собой ди-

агностический инструмент для обеспечения учета гендерных и возрастных факторов при разработке программ, в том числе в рамках Службы финансового контроля, а его обновленный Справочник по гендерным вопросам в процессе гуманитарной деятельности содержит практические рекомендации для содействия достижению гендерного равенства во всех секторах, особенно при составлении программ по защите.

66. В 2017 году Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») оказала 13 странам поддержку в разработке рамочных программ, касающихся стихийных бедствий, с учетом гендерных аспектов. Используя свои минимальные стандарты обеспечения равенства и многообразия при составлении программ реагирования на чрезвычайные ситуации, МФОКК и КП оказала 54 национальным обществам Красного Креста и Красного Полумесяца содействие в обеспечении учета подходов, основанных на учете возрастных и гендерных аспектов и многообразия, в их деятельности по ликвидации последствий бедствий. Кроме того, МФОКК и КП поощряет разработку учитывающих гендерную проблематику законов и стратегий в области уменьшения опасности бедствий и защиты от сексуального и гендерного насилия в условиях бедствий.

67. В марте 2018 года Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин одобрил свою общую рекомендацию № 37 по гендерным аспектам снижения риска бедствий в условиях изменения климата. Эта рекомендация содержит руководящие указания в отношении применения соответствующих норм и обязательств в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и способствует слаженности действий, обеспечению ответственности и приданию взаимно подкрепляющего характера различным международным рамочным программам в области уменьшения опасности бедствий, изменения климата, гуманитарной помощи и устойчивого развития. Правительствам и другим заинтересованным сторонам следует использовать эту рекомендацию в качестве ориентира, чтобы обеспечивать соответствие своей политики и мер обязательствам по этим рамочным программам и нормам международного права в области прав человека.

Ж. Повышение устойчивости инвалидов к внешним потрясениям

68. В общинах, пострадавших от стихийных бедствий, люди с инвалидностью являются одной из наиболее маргинализованных групп. Они испытывают те же основные потребности, что и все пострадавшие лица, и нуждаются в такой же жизненно необходимой гуманитарной помощи, однако у них есть дополнительные потребности, касающиеся доступа, защиты и других аспектов реагирования. Эти люди обладают богатым опытом и знаниями, которые в большинстве случаев не принимаются во внимание.

69. Обеспечение более широкого участия инвалидов вне зависимости от их возраста, пола и типа инвалидности, включая психические нарушения и психо-социальные расстройства, в гуманитарной деятельности и оказании помощи в целях развития является одним из неперенных условий достижения целей в области устойчивого развития и выполнения основных обязательств Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которые заключаются в том, чтобы никого не оставить без внимания и гарантировать уважение достоинства и прав человека для всех. В соответствии с Сендайской рамочной программой, Конвенцией о правах инвалидов и Хартией об учете особых потребностей инвалидов в рамках гуманитарной деятельности необходимо систематически привлекать инвалидов в качестве активных участников к участию в

деятельности по управлению рисками и гуманитарной деятельности, в том числе путем устранения барьеров, препятствующих их полноценному участию, поощрения инклюзивных стратегий, мер и услуг, обеспечения того, чтобы восстановление по принципу «лучше, чем было» способствовало улучшению доступности, а также сбора дезагрегированных данных об инвалидности. На Глобальном саммите по вопросам инвалидности, состоявшемся в июле 2018 года в Лондоне, удалось придать импульс глобальным усилиям, объявить о новых обязательствах и поставить новые цели, с тем чтобы обеспечить учет потребностей инвалидов в рамках гуманитарной деятельности и оказания помощи в целях развития.

70. Межучрежденческий постоянный комитет разрабатывает общесистемные руководящие принципы вовлечения инвалидов в гуманитарную деятельность, подготовка которых должна быть завершена к концу 2018 года. Эти руководящие принципы помогут гуманитарным организациям, правительствам и затронутым общинам осуществлять важнейшие меры, способствующие повышению эффективности и результативности гуманитарной деятельности в целях обеспечения полного, эффективного и конструктивного участия и учета интересов инвалидов во всех секторах и на всех этапах гуманитарной деятельности.

III. Рекомендации

71. На основе настоящего доклада Генеральный секретарь рекомендует государствам-членам, Организации Объединенных Наций, гуманитарным организациям и организациям по вопросам развития и другим соответствующим заинтересованным сторонам:

а) продолжать наращивать потенциал в области обеспечения готовности к бедствиям, реагирования на них и восстановления на всех уровнях, в том числе посредством создания и укрепления стратегий, планов, учреждений и механизмов финансирования и мониторинга;

б) активизировать усилия по прогнозированию ситуаций отсутствия продовольственной безопасности в условиях бедствий, их предотвращению и реагированию на них, в том числе посредством расширения сотрудничества в гуманитарной области и в области развития и инвестирования в сельское хозяйство в целях защиты источников средств к существованию и производства продовольствия, а также в системы здравоохранения; принимать комплексные и скоординированные меры реагирования в целях достижения коллективных результатов в области обеспечения продовольственной безопасности и надлежащего питания; устранять коренные причины отсутствия продовольственной безопасности и недоедания, в том числе на основе поддержки производства и социальной защиты; создавать жизнеспособные и стабильные источники средств к существованию в сельских и городских районах; усиливать системы здравоохранения; улучшать контроль над факторами риска, связанными с бедствиями, и совершенствовать системы раннего предупреждения и раннего реагирования; а также поддерживать устойчивые продовольственные системы на основе инклюзивных процессов разработки политики, в том числе с участием местных общин, а также эффективных партнерских отношений;

в) обеспечивать разработку и более широкое применение способных противостоять потрясениям систем социальной защиты, которые позволяют предотвращать потрясения и смягчать их последствия, содействуют осуществлению мер реагирования, расширяют возможности по обеспечению средств к существованию, повышают устойчивость и активизируют

процесс восстановления, а также применение гуманитарных подходов, в том числе денежных трансфертов и дополнительной помощи в обеспечении средств к существованию, с тем чтобы способствовать восстановлению устойчивых социальных систем и систем жизнеобеспечения;

d) продолжать поддерживать взаимодействие в гуманитарной области и в области развития, в том числе в процессе разработки и практического выполнения коллективных задач, направленных на уменьшение потребностей, рисков и степени уязвимости;

e) развивать механизмы и подходы в области упреждающего финансирования и улучшать использование данных, аналитического прогнозирования, систем раннего предупреждения, прогнозов, иницирующих сигналов, учитывающих конкретные условия, протоколов и заранее согласованных планов в целях совершенствования процесса принятия решений и повышения действенности, эффективности, предсказуемости, своевременности, согласованности, взаимодополняемости, гибкости и масштабности заблаговременного финансирования и финансирования с учетом прогноза неблагоприятных явлений для обеспечения готовности к бедствиям, оказания помощи на ранних этапах и быстрого реагирования, с тем чтобы уменьшить негативные последствия бедствий и гуманитарные потребности, а также дополнять это предоставлением финансовых средств и разработкой программ в целях устранения базовых факторов уязвимости и основных причин риска бедствий и обеспечения того, чтобы финансовая поддержка была согласованной, многоуровневой и последовательной;

f) увеличивать объем взносов в страновые объединенные фонды в поддержку осуществления планов гуманитарного реагирования;

g) продолжать инвестировать средства в сектор надежных и актуальных данных, услуги в области геопространственной информации и анализ рисков с использованием открытых источников в целях углубления общего понимания рисков бедствий и их последствий, основанного на фактических данных, а также принимать меры для повышения эффективности деятельности по сбору, распространению и использованию данных;

h) активизировать усилия по привлечению частного сектора, в том числе малых и средних предприятий, к участию в мероприятиях по управлению рисками бедствий в рамках стратегических партнерств и продолжать разрабатывать инструменты в поддержку участия частного сектора в гуманитарной деятельности;

i) устранять барьеры, препятствующие сотрудничеству между международными, национальными, местными и региональными субъектами, что позволит укреплять, а не подменять потенциал местных субъектов и учреждений, в том числе с помощью дополнения и укрепления национальных механизмов координации, привлечения местных субъектов к участию в международных механизмах координации и предоставления финансовых средств напрямую национальным и местным органам реагирования, насколько это возможно;

j) продолжать внедрять подходы, предполагающие участие местных общин, с тем чтобы они могли своевременно получать информацию и иметь доступ к механизмам подачи жалоб и обратной связи, способствующим повышению целенаправленности гуманитарной помощи;

к) укреплять последовательные подходы и структуры финансирования в целях управления рисками, связанными с перемещением населения в результате бедствий, и устранения их коренных причин;

л) сделать систематический сбор и представление данных по вопросам перемещения в результате бедствий и долгосрочных решений этой проблемы составляющей частью деятельности по снижению риска бедствий и устойчивому развитию, а также планов и стратегий гуманитарного реагирования;

м) осуществлять глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, в том числе посредством сведения к минимуму неблагоприятной динамики и структурных факторов, которые вынуждают людей покидать страны своего происхождения в связи со стихийными бедствиями, неблагоприятными последствиями изменения климата и ухудшением состояния окружающей среды, использования имеющихся инструментов политики и руководящих указаний и укрепления существующих партнерских связей;

н) оказывать содействие Исполнительному комитету Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата, действующему под эгидой Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, в его усилиях по выполнению рекомендаций в отношении всесторонних подходов к предотвращению, сведению к минимуму и решению проблемы перемещения людей, связанного с негативными последствиями изменения климата;

о) продолжать содействовать систематическому учету гендерных аспектов в деятельности по обеспечению готовности, реагированию и восстановлению в целях достижения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин и девочек в контексте гуманитарной деятельности на основе разработки и осуществления программ, направленных на удовлетворение различных потребностей с учетом конкретных условий и устранение уязвимости затрагиваемого населения, в том числе посредством обеспечения систематического сбора, анализа и использования данных, дезагрегированных по признаку пола, возраста и инвалидности, придания приоритетного значения программам, учитывающим гендерные аспекты, и использования гендерно-возрастного маркера, разработанного Межучрежденческим постоянным комитетом;

р) осуществлять на практике стратегии и руководящие принципы по учету интересов инвалидов и обеспечивать, чтобы при разработке систематических подходов к инклюзивной гуманитарной деятельности не оставались без внимания интересы инвалидов и представляющих их организаций.