



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

A/51/172
E/1996/77
21 June 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Пятьдесят первая сессия
Пункт 21а первоначального перечня*
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

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ
СОВЕТ
Основная сессия 1996 года
Пункт 5 предварительной
повестки дня**
СОЦИАЛЬНЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ
ВОПРОСЫ
И ВОПРОСЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА:
ДОКЛАДЫ ВСПОМОГАТЕЛЬНЫХ
ОРГАНОВ, КОНФЕРЕНЦИЙ И
СМЕЖНЫЕ ВОПРОСЫ

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 4	3
II. УСЛОВИЯ, В КОТОРЫХ ПРЕДОСТАВЛЯЕТСЯ ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ	20	4
III. ПОСЛЕДУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СВЯЗИ С РЕЗОЛЮЦИЕЙ 1995/56 ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА: ОБЗОР ПОТЕНЦИАЛА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ГУМАНИТАРНЫЕ СИТУАЦИИ	21 - 62	7

* A/51/50.

** E/1996/100.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Последующая деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций в связи с резолюцией 1995/56	22 - 36	8
B. Роль Межучрежденческого постоянного комитета	37 - 39	12
C. Факторы, сдерживающие и ограничивающие потенциал гуманитарной системы Организации Объединенных Наций	40 - 62	13
IV. ДЕПАРТАМЕНТ ПО ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ: ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕЗОЛЮЦИИ 46/182 ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ	63 - 104	18
A. Инструменты координации	66 - 77	19
B. Удовлетворение потребностей сложных чрезвычайных ситуаций	78 - 83	22
C. Стихийные бедствия и чрезвычайные экологические ситуации	84 - 101	23
D. Мероприятия по разминированию и смежная деятельность	102 - 104	27
V. ВЫВОДЫ	105 - 115	28

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В своей резолюции 46/182 от 19 декабря 1991 года Генеральная Ассамблея выразила свою глубокую обеспокоенность страданиями жертв бедствий и чрезвычайных ситуаций, гибелью людей, потоком беженцев, массовым перемещением людей и материальными разрушениями и изложила ряд руководящих принципов и мер для укрепления координации в области чрезвычайной гуманитарной помощи системы Организации Объединенных Наций.

2. Четыре года спустя в своей резолюции 1995/56 от 28 июля 1995 года Экономический и Социальный Совет признал необходимым проводить обзор и укреплять потенциал системы Организации Объединенных Наций в области гуманитарной помощи и просил Генерального секретаря в тесном сотрудничестве с соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций представить к дате, которая будет определена Советом на его основной сессии 1996 года, всесторонний аналитический доклад, включая возможные варианты, предложения и рекомендации в отношении проведения обзора и укрепления всех аспектов потенциала системы Организации Объединенных Наций в области гуманитарной помощи.

3. В настоящем докладе содержится обновленная информация в отношении достигнутого до настоящего времени прогресса в деле осуществления резолюции 1995/56 Экономического и Социального Совета и в отношении выполнения резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи. В разделе IІ содержатся замечания, касающиеся условий, в которых может потребоваться и будет оказываться гуманитарная помощь в ближайшие годы. В разделе IІІ, посвященном последующей деятельности по выполнению резолюции 1995/56 Совета, содержится краткий обзор основных обсуждений, касающихся указанной резолюции, которые проводились руководящими органами соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций, с уделением особого внимания вопросам общесистемного значения. В соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 1995/56, организации системы Организации Объединенных Наций будут включать в свои доклады Совету более подробную информацию об обсуждениях, проводимых в рамках их руководящих органов. В разделе IІІ также отмечается роль Межучрежденческого постоянного комитета в рамках процесса по выполнению принятых решений и содержится сводная информация о межучрежденческих консультациях, проходящих в настоящее время в семи ключевых областях деятельности системы, которые были определены в ходе межучрежденческих совещаний и в результате анализа обсуждений, проходивших в руководящих органах организаций.

4. В разделе IV представлена информация об осуществлении Департаментом по гуманитарным вопросам резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи. В тех случаях, когда это целесообразно, в предшествующих разделах также затрагивается ряд вопросов, касающихся указанной резолюции. В этой связи основное внимание в рамках этого раздела уделяется конкретной деятельности, осуществляющейся Департаментом как в случае сложных чрезвычайных ситуаций, так и в случае стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций экологического характера. Доклад завершается замечаниями в отношении задач, стоящих перед гуманитарной системой Организации Объединенных Наций, и предстоящего обзора потенциала системы, который будет проводиться Экономическим и Социальным Советом.

II. УСЛОВИЯ, В КОТОРЫХ ПРЕДОСТАВЛЯЕТСЯ ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ

5. В случае сохранения нынешних тенденций в предстоящее десятилетие гуманитарная помощь, по всей вероятности, будет предоставляться во все более сложных условиях – условиях, которые характеризуются внутренними конфликтами и возникновением других ситуаций, в которых

международное сообщество должно заниматься вопросами установления и поддержания мира и постконфликтного миростроительства, стабилизировать находящиеся под угрозой общества и оказывать помощь в восстановлении пострадавших от войны общин. Гуманитарному сообществу, возможно, будет также необходимо во все большей степени обеспечивать средства для подстраховки нестабильных обществ.

6. В целях решения вопросов, касающихся удовлетворения потребностей пострадавших народов и коренных причин бедствий и кризисов, гуманитарному сообществу было бы весьма полезно добиться более глубокого понимания условий, в которых в будущем будет предоставляться гуманитарная помощь. Гуманитарным организациям с учетом этих условий будет необходимо определить, в какой степени они должны принимать участие в рамках значительно более широкой и более ориентированной на практическую деятельность глобальной сети. Гуманитарному сообществу будет необходимо рассмотреть вопрос о том, как в будущем оно будет проводить свою деятельность в связи с глобальными экономическими и социальными изменениями, с проблемами в области охраны окружающей среды и экологии и с правами человека.

7. Более углубленное и подробное рассмотрение этих вопросов, по-видимому, станет частью всеобъемлющего обзора, о проведении которого просил Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 1995/56. В качестве первого шага в настоящем разделе проводится обзор некоторых вопросов, которые, по всей вероятности, будут влиять на требования в отношении предоставления гуманитарной помощи в будущем. Эти вопросы в свою очередь указывают на тип обязанностей гуманитарного характера, которые, возможно, придется выполнять в будущем, и освещают некоторые важные задачи, которые гуманитарное сообщество должно решать сегодня.

8. Фактор нищеты повышает уязвимость по отношению к стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям антропогенного характера, а растущее экономическое и социальное неравенство может вызвать напряженность, которое в свою очередь может привести к конфликту. Несмотря на ряд позитивных событий – снижение показателей младенческой смертности, повышение уровня образования, увеличение предполагаемой продолжительности жизни и быстрые темпы экономического роста и развития во многих странах Азии и Латинской Америки – в развивающемся мире 1,3 млрд. человек все еще живут в условиях нищеты и более 800 млн. человек голодают 1/. Растет неравенство между богатыми и бедными: в период с 1960 по 1991 год доля стран, в которых проживают самые бедные 20 процентов от мирового населения, в мировом доходе сократилась с 4,9 процента до 3,6 процента 2/.

9. Если нынешние тенденции сохранятся, перспективы многих наименее развитых стран являются обескураживающими. Существует опасность того, что в беднейших и наименее развитых странах по-прежнему будет иметь место незначительный или отрицательный рост, а степень их маргинализации в рамках мировой экономики будет усиливаться 3/. Как представляется, проблема задолженности по-прежнему будет подрывать экономику наименее развитых стран 4/; уже сейчас бремя внешней задолженности африканских стран составляет 83 процента от ВНП этого континента 5/. Такие масштабы задолженности отпугивают иностранных инвесторов и сдерживают национальное производство. Во многих странах официальная помощь в целях развития (ОПР) во все большей степени используется для целей выплаты задолженности, а не для целей развития, и условия торговли основными сырьевыми товарами вряд ли улучшатся в значительной степени 6/.

10. Нищета часто ведет к ухудшению состояния окружающей среды; а сочетание ухудшения состояния окружающей среды и нищеты еще более повышает уязвимость. По мере перехода к сельскохозяйственной обработке низко расположенных равнинных и подверженных засухе земель повышается степень уязвимости по отношению к стихийным бедствиям. Растущая нехватка и

ухудшение качества пресной воды повышает опасность для здоровья людей, а обезлесение усугубляет эти проблемы, ускоряя деградацию земельных и водных ресурсов. В городских районах чаще всего беднота вынуждена жить в густонаселенных скваттерских поселениях, характеризующихся антисанитарными условиями, или поблизости от создающих опасность для здоровья промышленных предприятий.

11. Будущее еще более наглядно покажет, что кризисы и бедствия представляют собой не аномальные явления, а наоборот, являются отражением того, как международное сообщество и национальные общества организуют свою деятельность и распределяют свои ресурсы. Нищета не только ведет к уязвимости населения для непосредственных последствий бедствий или конфликтов и ограничивает его возможности возвращения к нормальной жизни, но и может подорвать сами основы общества и таким образом значительно повысить опасность кризиса.

12. В некоторых случаях сочетание растущей нищеты, углубляющихся социальных конфликтов и слабых органов управления может поставить под угрозу способность государства обеспечивать безопасность и предоставлять основные социальные услуги. Стремительная урбанизация 7/, зачастую выходящая из-под контроля органов власти, может способствовать разрыву общинных связей и распаду систем социальной защиты. Могут использоваться предполагаемые этнические и другие различия, и может начаться цикл ненависти и насилия.

13. Нищета, растущая уязвимость и неустойчивое развитие некоторых государств по-прежнему будут приводить к возникновению острых гуманитарных потребностей. Глобализация усиливает влияние нестабильности и конфликтов на международный мир и безопасность. Последствия того или иного конфликта больше не могут ограничиваться границами одной страны. Бывшая Югославия и район Великих озер в Африке являются лишь двумя примерами того, как беженцы, стрелковое оружие и ведущие боевые действия подразделения пересекали границы достаточно часто и в достаточном количестве для того, чтобы поставить под угрозу стабильность соседних государств. Соседние государства будут по-прежнему нести огромное финансовое и политическое бремя, а также бремя обеспечения безопасности в связи с приемом лиц, ищущих убежище 8/. Может увеличиться не только число лиц, ищущих убежища, но и число лиц, перемещенных внутри страны, что приведет, по всей вероятности, в возрастанию потребности в оказании гуманитарной помощи в масштабах всего мира.

14. Изменяющиеся политические и экономические условия уменьшили стратегическую значимость многих государств в глазах стран-доноров, результатом чего стала экономическая и политическая маргинализация некоторых нестабильных государств. Эти изменяющиеся приоритеты в сочетании с раздающимися в странах-донорах требованиями удовлетворять внутренние потребности, возможно, также частично обусловливали сокращение объема ОПР в реальном выражении на протяжении последних нескольких лет 9/. Общий объем средств в рамках ОПР перестал увеличиваться, а в случае некоторых крупных доноров резко сократился, несмотря на общее признание того, что помочь, направляемая на обеспечение устойчивого и основанного на участии населения процесса развития, может способствовать предупреждению и ликвидации основных причин сложных кризисов.

15. В то же время, несмотря на вероятность сохранения устойчивой потребности в гуманитарной помощи, объем финансовых средств, предоставляемых традиционными странами-донорами, резко возросший в начале 90-х годов, как представляется, остается неизменным и, возможно, даже сокращается. В 1995 году государства-доноры предоставили лишь 70 процентов от общего объема средств, запрошенных в призывах Организации Объединенных Наций к совместным действиям по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи, по сравнению с 76 процентами в 1994 году.

16. Наиболее успешно деятельность по мобилизации ресурсов проводится в связи с крупными кризисами, такими, как кризис в Руанде (92 процента от общего объема средств, предусмотренных в рамках призыва к совместным действиям) или в бывшей Югославии (90 процентов); меньший объем средств выделяется в связи с затяжными сложными кризисами, такими, как кризис в Афганистане (33 процента) и в Сомали (30 процентов) (данные приводятся исходя из призывов, с которыми Организация Объединенных Наций обратилась в 1995 году). Аналогичным образом, финансирование основной деятельности по восстановлению и реконструкции порой бывает скучным по причине снижения интереса общественности, а потребности в области восстановления в случае многих доноров остаются неохваченными ни мандатами, предусматривающими оказание чрезвычайной помощи, ни мандатами, касающимися проведения деятельности в области развития.

17. Кроме того, серьезную озабоченность вызывает значительное сокращение масштабов деятельности по оказанию продовольственной помощи. За последние годы произошло резкое сокращение объема продовольственной помощи, предоставляемой для целей развития и в рамках чрезвычайных ситуаций – поставки зерновых сократились с 15 млн. метрических тонн в 1992/93 году до всего лишь 8 млн. метрических тонн в 1994/95 году 10/. Причины этого сокращения включают в себя как недостаточное количество излишков продовольствия в мире (объемы запасов продовольствия приближаются к самому низкому показателю за все время), что частично объясняется либерализацией торговли сельскохозяйственной продукцией, так и соответствующее повышение цен на продовольствие (на одну и ту же сумму выделенных средств может быть приобретено меньшее количество продовольствия), а также застойные явления в области выделения средств в рамках ОПР.

18. Внутренние конфликты, которые уже являются отличительной чертой 90-х годов, по всей вероятности, будут продолжаться. Хотя цели, преследуемые вооруженными группировками, являются различными, гражданские лица и имеющиеся в их распоряжении средства к существованию постоянно подвергаются насилию. На сегодняшний день 90 процентов от общего числа жертв конфликтов составляют лица, не являющиеся комбатантами, в основном женщины и дети. Насилие в отношении гражданских лиц и причиняемые им страдания изменяют требования, предъявляемые к гуманитарному сообществу. В настоящее время к числу необходимых компонентов многих гуманитарных программ относятся психо-социальная реабилитация детей, восстановление разрушенных учебных заведений и обеспечение людей материальными средствами, необходимыми для возвращения к нормальной жизни. Сама по себе гуманитарная помощь не может решить все связанные с конфликтом проблемы – эффективность гуманитарной помощи часто может зависеть от соответствующих механизмов обеспечения защиты пострадавшего населения.

19. В конфликтных ситуациях гуманитарное сообщество по-прежнему будет сталкиваться с некоторыми из наиболее серьезных проблем. Военный характер конфликтов во многих случаях будет означать, что гуманитарная помощь не будет рассматриваться как нейтральная, поскольку ею можно манипулировать или использовать ее для достижения военных целей одной из воюющих сторон. Опасности и трудности, с которыми сталкиваются лица, занимающиеся оказанием чрезвычайной помощи, усугубляются широкой доступностью и неизбирательным использованием оружия и наземных мин, а также частыми случаями раскола внутри самих воюющих сторон. В связи с этими вопросами проведение переговоров в отношении обеспечения доступа пострадавшего населения к чрезвычайной помощи является исключительно проблематичным. Кроме того, поступает все больше сообщений о том, что лица, занимающиеся оказанием гуманитарной помощи, подвергаются насилию.

20. Гуманитарная помощь идет на благо пострадавшим, однако она в редких случаях может предотвратить само явление виктимизации; кроме того, она может содействовать укреплению местного потенциала и, возможно, помочь избежать повторения прошлых ошибок. Однако гуманитарная помощь должна быть элементом комплексной ответной деятельности; она не может заменять собой другие международные действия в политической или военной области или в области развития, которые направлены на урегулирование конфликта и устранение его коренных причин.

**III. ПОСЛЕДУЮЩАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СВЯЗИ С РЕЗОЛЮЦИЕЙ 1995/56
ЭКОНОМИЧЕСКОГО
И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА: ОБЗОР ПОТЕНЦИАЛА ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ ГУМАНИТАРНЫЕ
СИТУАЦИИ**

21. В конечном итоге потенциал Организации Объединенных Наций в области реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации зависит от того, насколько каждое учреждение Организации Объединенных Наций эффективно функционирует, взаимодействует с другими организациями в рамках системы и дополняет их деятельность. Для того чтобы система обладала потенциалом, позволяющим в равной степени эффективно, действенно, оперативно и оптимально реагировать на чрезвычайные ситуации, сумма должна быть больше ее слагаемых. С учетом этого Экономический и Социальный Совет просил представить ему всеобъемлющий доклад о системе гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций и обзоры руководящих органов всех организационных звеньев системы Организации Объединенных Наций.

a. Последующая деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций в связи с резолюцией 1995/56

22. В пункте 2б своей резолюции 1995/56 Экономический и Социальный Совет настоятельно призывает(призывал) руководящие органы соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций в период с 1995 года по 1997 год рассмотреть вопросы, касающиеся роли и оперативной ответственности, а также оперативного и финансового потенциала их соответствующих организаций в деле реагирования, в рамках их мандатов, в контексте широких и всеобъемлющих гуманитарных программ.

23. В ответ на этот призыв в 1996 году в исполнительных советах и комитетах Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управления Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Мировой продовольственной программы (МПП) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) состоялись обсуждения основных положений резолюции 1995/56 Совета. В октябре 1995 года с резолюцией были ознакомлены участники Конференции Продовольственной и сельскохозяйственной организаций Объединенных Наций (ФАО), и на следующей сессии Совета в октябре 1996 года будет рассмотрен вопрос о последующей деятельности ФАО в связи с этой резолюцией. Во всех случаях соответствующие организации проинформировали свои советы о предлагаемых ими последующих мерах по решению вопросов, поставленных в резолюции, и подтвердили свою приверженность следовать установленному Межурядческим постоянным комитетом курсу на принятие общих согласованных мер по выполнению этой резолюции. Государства-члены приветствовали такую реакцию учреждений и в целом призвали их продолжать участвовать в работе возглавляемой

Департаментом по гуманитарным вопросам Межучрежденческой целевой группы по последующей деятельности в связи с этой резолюцией Совета.

24. Как предусматривается в резолюции Совета, выводы по поставленным в ней вопросам необязательно должны быть сделаны в 1996 году, поэтому обсуждение некоторых аспектов носило предварительный характер. Например, ЮНИСЕФ в настоящее время кардинально пересматривает свою роль в условиях чрезвычайных ситуаций и занимается разработкой стратегических и оперативных предложений для представления своему Исполнительному совету в 1996 и 1997 годах. В то же время уже очевидно, что определение Межучрежденческой целевой группой семи ключевых системных вопросов (см. раздел III.C) имеет самое непосредственное отношение к той озабоченности, которую высказывают организации и государства-члены в исполнительных советах.

25. Предметом особого внимания и обсуждений являются три вопроса. Первый вопрос касается связей между операциями по оказанию чрезвычайной помощи и деятельностью по восстановлению и развитию. В документе ЮНИСЕФ о чрезвычайных операциях, представленном его Исполнительному совету в январе 1996 года внимание было обращено на особый вклад, который способен вносить ЮНИСЕФ в чрезвычайные операции благодаря его активному участию в процессе развития и постоянному присутствию на местах. Члены Исполнительного совета отметили и приветствовали эти моменты, и в одном из последующих докладов своему Исполнительному совету ЮНИСЕФ более подробно рассмотрит вопрос о связях между чрезвычайной помощью и развитием. ЮНИСЕФ выступает решительным сторонником идеи о том, что создание потенциала имеет основополагающее значение на всех этапах чрезвычайной ситуации, даже на начальном этапе "выживания".

26. Центральное место на состоявшихся в апреле обсуждениях в Постоянном комитете УВКБ было отведено роли Управления в странах происхождения с уделением особого внимания необходимости укрепления связей с организациями, занимающимися вопросами развития, в том числе с бреттон-вудскими учреждениями. УВКБ также обратило внимание Комитета на сохраняющееся значение его проектов, дающих быстрый эффект.

27. В последнее время признается, что связь между деятельностью по оказанию чрезвычайной помощи и деятельностью в области развития не обязательно носит последовательный характер. Мероприятия в области оказания чрезвычайной помощи и развития нередко осуществляются одновременно и, следовательно, оказывают воздействие друг на друга. Признание ограниченности парадигмы линейной последовательности получило отражение на недавних обсуждениях в исполнительных советах, и это признание привело к осознанию необходимости пересмотра механизмов финансирования деятельности по оказанию чрезвычайной помощи и развитию с целью добиться ясности в вопросе о соответствующих функциях призывов к совместным действиям, совещаний за круглым столом и консультативных групп. В настоящее время этот вопрос рассматривается в Рабочей группе Межучрежденческого постоянного комитета и в Консультативном комитете по программе и оперативным вопросам Административного комитета по координации. Постоянный комитет также постановил рассмотреть вопрос о возможных формах участия Всемирного банка в его работе.

28. В знак признания необходимости совершенствования связей между деятельностью по оказанию чрезвычайной помощи и деятельностью в области развития Программа развития Организации Объединенных Наций в докладах, представленных ее Исполнительному совету в мае 1996 года, предложила ряд подходов. К их числу относятся оперативные руководящие принципы использования средств для финансирования последующих процедур программирования, в частности

использования средств в интересах стран, для которых характерны особые условия развития. Эти руководящие принципы обеспечивают основу для использования основных средств ПРООН на цели оказания в сотрудничестве с соответствующими партнерами поддержки, усилиям в области развития, предпринимаемым в ответ на кризисные ситуации, в том числе мероприятиям превентивного и профилактического характера, и для содействия в удовлетворении насущных потребностей стран, подвергнувшихся внезапному воздействию стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций. В то же время руководящие принципы предусматривают вклад ПРООН в разработку стратегических рамок для международных и национальных действий, обеспечивающих согласованный подход к удовлетворению потребностей в области восстановления стран, находящихся в условиях кризиса. Детали создания таких новых механизмов еще предстоит проработать, для чего, например, потребуется обсудить этот вопрос с членами Межучрежденческого постоянного комитета, с тем чтобы обеспечить устойчивую и четкую связь между организациями, оказывающими чрезвычайную помощь, и организациями, занимающимися вопросами развития. К моменту представления доклада Экономическому и Социальному Совету в 1997 году будет проведен анализ этих механизмов.

29. Исполнительный совет ПРООН обсудил также вопрос о роли Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) в устраниении основных причин конфликтов и призвал ДООН активизировать свое участие в целом ряде мероприятий в области развития, оказания гуманитарной помощи и поддержании мира, проводимых системой Организации Объединенных Наций и связанными с нею организациями.

30. Второй основной вопрос касается оказания помощи лицам, перемещенным внутри страны, и обеспечения их защиты. Этот вопрос поднимается во всех документах, представляемых исполнительным советом, причем все стороны разделяют мнение о том, что потребуется еще немало сделать для того, чтобы добиться ясности в вопросе о внешних институциональных функциях в контексте суверенного потенциала правительства реагировать на эти нужды. УВКБ вновь заявило о своей готовности положительно реагировать на просьбы Генерального секретаря об оказании помощи. Хотя некоторые члены его Исполнительного комитета заинтересованы в том, чтобы УВКБ играло более активную роль в отношении лиц, перемещенных внутри страны, другие его члены придерживаются осторожной позиции, настоятельно призывая УВКБ не превышать своего установленного "потолка эффективности". МПП предложила уполномочить координатора чрезвычайной помощи, в консультации с членами Межучрежденческого постоянного комитета, в особых обстоятельствах рассматривать вопрос о назначении "ведущего оперативного учреждения" для выполнения этих функций. ПРООН заявила, что, по ее мнению, ее роль заключается в оказании помощи на этапах предупреждения и расселения; Исполнительный совет ПРООН настоятельно призвал ПРООН совместно с УВКБ проводить мероприятия по оказанию помощи в области развития перемещенным группам населения. Что касается ЮНИСЕФ, то в настоящее время его обязанности по оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны, и обеспечению их защиты находятся в стадии разработки и в конечном итоге будут определены с учетом того факта, что большинство перемещенных внутри страны лиц составляют женщины и дети.

31. В рамках системы Организации Объединенных Наций центральная роль в этом вопросе отводится координатору чрезвычайной помощи. Для оказания координатору помощи при выполнении его обязанностей в 1995 году была создана межучрежденческая целевая группа по содействию лицам, перемещенным внутри страны. В настоящее время работа этой целевой группы официально увязана Межучрежденческим постоянным комитетом с резолюцией 1995/56 Экономического и Социального Совета в качестве форума для проведения межучрежденческих консультаций по этому ключевому системному вопросу. Предполагается, что Постоянный комитет будет в состоянии представить Совету свои рекомендации по распределению между организациями

системы Организации Объединенных Наций обязанностей по оказанию помощи лицам, перемещенным внутри страны, и обеспечению их защиты.

32. Третий основной вопрос касается координации в сложных чрезвычайных ситуациях. Это один из семи системных вопросов, определенных Межучрежденческой целевой группой по последующей деятельности в связи с резолюцией 1995/56 Совета. Руководящие органы решительно выступили за необходимость того, чтобы учреждения оказывали Департаменту по гуманитарным вопросам поддержку в выполнении его центральной функции координатора. В январе 1996 года на заседании своего Постоянного комитета УВКБ подтвердило свою точку зрения, согласно которой наиболее оптимальным путем обеспечения на местах координации в сложных чрезвычайных ситуациях является назначение координатором чрезвычайной помощи в консультации с Межучрежденческим постоянным комитетом ведущего учреждения. Этот аспект координации будет рассмотрен и более детально проанализирован в ходе межучрежденческих консультаций.

33. Вторым аспектом координации в сложных чрезвычайных ситуациях, которому было уделено определенное внимание, является необходимость обеспечения в рамках гуманитарной системы Организации Объединенных Наций оперативной "предсказуемости". Например, для того чтобы возложить на МПП более широкие функции материально-технического обеспечения в рамках транспортировки непродовольственных товаров, необходимо быть уверенным в том, что такие услуги будут оказываться бесперебойно в любых сложных чрезвычайных ситуациях, даже в тех, когда обстоятельства не требуют активного участия МПП в продовольственном снабжении. Аналогичным образом мандат ЮНИСЕФ предусматривает его обязанность обеспечивать помощь и защиту женщинам и детям, и эта обязанность получила отражение в его документе, представленном в январе его Исполнительному совету. Конкретные обязанности ЮНИСЕФ, связанные с оценкой потребностей и восстановлением основных систем социального обслуживания, а также с его деятельностью в защиту детей нуждаются в дальнейшей проработке в оперативных контекстах с его партнерами для обеспечения эффективной взаимодополняемости. Вопрос о "предсказуемости" был также поднят на январском заседании Постоянного комитета УВКБ.

34. Вопрос о предсказуемости будет урегулирован в рамках меморандумов о взаимопонимании. В таких документах также будут определены вопросы отчетности по услугам и разграничены соответствующие функции и обязанности подразделений, занимающихся вопросами оказания чрезвычайной помощи и развития. Учреждения продолжают работу по подготовке меморандумов о взаимопонимании – этот вопрос также был затронут в резолюции 1995/56 Совета. Меморандум о взаимопонимании подписан между ЮНИСЕФ и УВКБ. Ведется работа по заключению аналогичных договоренностей между ЮНИСЕФ и соответственно МПП, ВОЗ и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО). Механизмы сотрудничества являются темой обсуждений, ведущихся между УВКБ и соответственно Всемирным банком, ПРООН и Международной организацией по миграции (МОМ), а также между МПП и Международным комитетом Красного Креста (МККК) и между МККК и ЮНИСЕФ. УВКБ наряду с заключением меморандума о взаимопонимании с МПП (подписан в 1991 году) подписало меморандумы с Фондом Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Ведется также работа по заключению меморандумов о взаимопонимании с неправительственными организациями: ЮНИСЕФ разрабатывает общий формат, тогда как МПП подписала (в 1995 году) первый Меморандум с Католической службой чрезвычайной помощи. Наконец, важность укрепления связей между учреждениями, занимающимися оказанием чрезвычайной помощи, и учреждениями, ведающими вопросами развития, является убедительным аргументом в пользу разработки меморандумов между ПРООН и другими организациями системы Организации Объединенных Наций, и ПРООН в настоящее время занимается этим. С учетом того, что в настоящее время

находится в стадии разработки и уже подписано большое число меморандумов о взаимопонимании, ни у кого не вызывает сомнения важность обеспечения того, чтобы двусторонние меморандумы о взаимопонимании стали составной частью согласованной системы гуманитарного реагирования.

35. Третим аспектом координации является заключение с внешними донорами соглашений о резервном кредитовании за счет внешних средств для расширения объема чрезвычайной помощи в периоды особой необходимости. Наряду с укреплением в последнее время своего потенциала в области реагирования на чрезвычайные ситуации УВКБ разработало программу "Пакеты услуг", которая в январе 1996 года была передана на рассмотрение его Постоянному комитету. Эти пакеты представляют собой договоренность между УВКБ и правительствами стран, располагающих в основном военными активами и активами гражданской обороны, которые могут быть задействованы в тех случаях, когда потенциал УВКБ в области чрезвычайного реагирования нуждается в укреплении. Аналогичным образом МПП разработала восемь пакетов материально-технического обслуживания. Кроме того, ЮНИСЕФ в настоящее время занимается разработкой аналогичных договоренностей в дополнение к недавно созданной им Группе быстрого реагирования и укреплению его потенциала в области реагирования на чрезвычайные ситуации. Для обеспечения максимально эффективного управления этими внешними активами в Департаменте по гуманитарным вопросам создана Группа по военным вопросам и вопросам гражданской обороны для обслуживания учреждений, доноров и правительств принимающих стран (см. раздел IV.A.) Департамент и ДООН также приступили к разработке инициативы "Белые каски", которая преследует цель содействия использованию созданных в последнее время национальных добровольческих корпусов для поддержки усилий по оказанию чрезвычайной помощи и восстановлению. Экспериментальные проекты по линии ДООН/инициатива "Белые каски" уже осуществляются на пробной основе в некоторых странах, таких, как Гаити, Ливан и Руанда.

36. В контексте текущих усилий организаций системы Организации Объединенных Наций по укреплению потенциала в области реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации резолюция 1995/56 Экономического и Социального Совета оказывает значительное влияние на подходы, которых придерживаются органы и организации к планированию своих мер реагирования в связи с проведением чрезвычайных операций, и об этом свидетельствует то внимание, которое уделяется этой резолюции в ходе обсуждений в исполнительных советах. Созданы механизмы последующей деятельности по решению вопросов, поставленных в этой резолюции, в целях представления всеобъемлющих докладов Совету в 1997 году. Учреждения, организации, программы и фонды системы Организации Объединенных Наций придерживаются единого подхода к решению поставленных вопросов, который обеспечивает их эффективное обсуждение на уровне исполнительных советов, с целью представления мнений и вынесения рекомендаций Совету для обзора потенциала всей системы. Ключевые системные вопросы определяются и решаются совместными усилиями соответствующих организаций, при этом исполнительные советы постоянно получают информацию о связях между их обсуждениями и обсуждениями, которые ведутся на других форумах.

В. Роль Межучрежденческого постоянного комитета

37. Межучрежденческий постоянный комитет и его Рабочая группа являются основным средством обеспечения межучрежденческой координации по широкому кругу насущных гуманитарных вопросов, в том числе по вопросам последующей деятельности в связи с резолюцией 1995/56 Экономического и Социального Совета. В 1995 году этот межучрежденческий механизм обеспечил учреждениям форум для координации работы по конкретным чрезвычайным операциям и для выработки совместных общесистемных позиций по вопросам наземных мин и использования военных активов и активов гражданской обороны для оказания гуманитарной помощи. В первой

половине 1996 года Постоянный комитет рассмотрел такие вопросы, как: последующая деятельность в связи с проведенным силами нескольких доноров оценочным исследованием по Руанде, гуманитарные последствия санкций, процесс подготовки призывов к совместным действиям и мобилизации ресурсов.

38. Постоянный комитет и его Рабочая группа выступают в роли координатора всей работы, проводимой в рамках последующей деятельности в связи с резолюцией 1995/56 Совета. Такой подход способствует обеспечению последовательности диалога между учреждениями, их руководящими органами и государствами-членами, а также согласованности мер, принимаемых для решения вопросов, поставленных в этой резолюции.

39. В своей резолюции 1995/56 Совет просил Департамент по гуманитарным вопросам проводить регулярные, неофициальные и открытые информационные совещания с государствами-членами, государствами-наблюдателями и соответствующими межправительственными и другими организациями для рассмотрения указанных вопросов с целью их всестороннего изучения и должного отражения в докладе Генерального секретаря. Во исполнение этой просьбы Департамент проинформировал государства-члены о последующей деятельности в связи с резолюцией и просил их высказать свои комментарии и замечания в этой связи.

С. Факторы, сдерживающие и ограничивающие потенциал гуманитарной системы Организации Объединенных Наций

40. На межучрежденческих совещаниях, посвященных обсуждению последующей деятельности в связи с резолюцией 1995/56 Экономического и Социального Совета, внимание в основном уделялось обеспечению согласованного и скоординированного подхода. На основе межучрежденческих дискуссий и обзора результатов обсуждений, проведенных в учреждениях, были определены семь ключевых вопросов системного характера, которые будут более подробно рассмотрены в ходе дальнейших межучрежденческих консультаций: координация, мобилизация ресурсов, чрезвычайная помощь и развитие, подготовка кадров, контроль и оценка, укрепление местного потенциала и механизмов осуществления и лица, перемещенные внутри страны.

41. Члены Межучрежденческого постоянного комитета пришли к выводу о том, что наиболее оптимальным путем рассмотрения этих вопросов и выработки рекомендаций по совершенствованию практики и методов является проведение серии неофициальных консультаций. Сформулированные по итогам этих консультаций предложения будут представлены Постоянному комитету или его Рабочей группе с целью вынесения рекомендаций Экономическому и Социальному Совету в 1997 году. В нижеследующем разделе дается характеристика обсуждений и дискуссий по каждой из этих основных областей. По шести из семи областей созданы межучрежденческие рабочие подгруппы для содействия процессу межучрежденческих консультаций.

1. Координация

42. В рамках Организации Объединенных Наций Департамент по гуманитарным вопросам является подразделением, главная задача которого состоит в обеспечении своевременного, согласованного и скоординированного гуманитарного реагирования международного сообщества на стихийные бедствия и сложные кризисные ситуации. Ему конкретно поручено обеспечивать эффективную координацию гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций и способствовать развитию отношений между международными организациями и НПО. Созданные для содействия координации механизмы, такие, как Межучрежденческий постоянный комитет, Центральный чрезвычайный оборотный фонд, процесс подготовки призывов к Совместным действиям, комплексная инициатива

подготовки специалистов по чрезвычайным ситуациям, программа подготовки специалистов по борьбе со стихийными бедствиями и прикомандирование сотрудников к другим органам Организации Объединенных Наций, были значительно усовершенствованы, однако по-прежнему остаются нерешенными ряд вопросов, касающихся повышения эффективности и действенности координации.

43. Межурожденческая рабочая подгруппа по координации рассмотрит нынешнее положение с вариантами обеспечения координации на местах. Рабочая подгруппа рассмотрит ряд конкретных примеров существующих механизмов координации на местах и определит, какие уроки могут быть извлечены в целях совершенствования практики в разных чрезвычайных ситуациях. Предполагается, что на основе этих уроков будут четко определены принципы и критерии, которые должны стать основными целями процесса координации: такие принципы, как беспристрастность, нейтральность, транспарентность и подотчетность, и такие критерии, как способность к реагированию, целостный характер программ, адаптируемость и гибкость. В свою очередь, эти стандарты будут использоваться в интересах обеспечения более рациональной основы для создания координационных механизмов с учетом уникальных особенностей каждой чрезвычайной ситуации.

44. На основе этих принципов будет рассмотрен ряд вопросов. Необходимо определить надлежащие координационные механизмы для использования на различных этапах сложных чрезвычайных ситуаций и в промежутках между этими этапами (чрезвычайная помощь, восстановление, реконструкция, развитие). Будут предприняты шаги для определения сферы охвата и формы координационных механизмов, пригодных для использования в рамках программ демобилизации, реинтеграции и разминирования. Будут рассмотрены вопросы, касающиеся определения круга различных участников (Организация Объединенных Наций, двусторонние участники, многосторонние участники, доноры, неправительственные организации, органы государственной власти, бенефициары и т.д.) и разных уровней (международный, региональный, национальный, местный), задействуемых в ходе оказания гуманитарной помощи, а также надлежащих механизмов для координации этих сложных взаимосвязей. Кроме того, будет продолжена работа по совершенствованию ранее созданных координационных инструментов и процессов принятия решений и процедур на уровне Центральных учреждений, а также на региональном и межстрановом уровнях.

2. Мобилизация ресурсов

45. В условиях роста числа чрезвычайных ситуаций, увеличения потребностей в помощи и ограниченности ресурсов доноров настоятельно необходимо обеспечить наличие эффективных и скоординированных механизмов для мобилизации ресурсов и улучшение учета использования полученных взносов. В целях содействия проведению межурожденческих консультаций в ключевых областях, в которых могут существовать ограничения системного характера или недостаточно развитый потенциал, была создана рабочая подгруппа по мобилизации ресурсов.

46. На заседании Межурожденческого постоянного комитета в апреле 1996 года были определены семь приоритетных областей для рассмотрения рабочей подгруппой по мобилизации ресурсов. Они включают процесс определения приоритетности потребностей в средствах, использование "срочных призывов" для обеспечения своевременной реакции на острые потребности первого этапа чрезвычайных ситуаций, взаимосвязь различных механизмов финансирования и пути расширения пропагандистской деятельности и проведения стратегий в области общественной информации с упором на ресурсы, необходимые для предоставления гуманитарной помощи.

47. В ходе изучения взаимодействия таких существующих механизмов мобилизации ресурсов, как призывы к совместным действиям, совещания "за круглым столом" и консультативные группы, рабочая подгруппа должна рассмотреть наилучшие пути выработки эффективной стратегии мобилизации ресурсов для разнообразных мероприятий в области оказания помощи, восстановления и реабилитации, необходимых для предоставления чрезвычайной помощи и помощи в постконфликтный период. Эти вопросы будут рассматриваться в рамках тесного сотрудничества с Консультативным комитетом по программе и оперативным вопросам, который в настоящее время изучает основные элементы и финансовые последствия для стратегии и принципов восстановления в постконфликтный период.

48. Рабочая подгруппа рассмотрит нынешние процедуры отчетности по осуществлению программ и финансовым потребностям. Она сформулирует рекомендации в отношении усовершенствования мониторинга, анализа и предоставления информации о достижениях и возникших трудностях с уделением особого внимания важнейшим проблемам финансирования, которые могут ограничивать осуществление или эффективность приоритетных мероприятий. Другой областью рассмотрения является расширение доступа к информации о глобальной гуманитарной помощи, предоставляемой международным сообществом (как через Организацию Объединенных Наций, так и по каналам, не связанным с Организацией Объединенных Наций). Рабочая подгруппа подготовит рекомендации относительно путей наиболее эффективной оценки помощи, предоставляемой через двусторонние, неправительственные и иные организации, стоимости военных активов и активов гражданской обороны, используемых в поддержку гуманитарных операций, и стоимости услуг.

3. Помощь и развитие

49. Все больше внимания уделяется тому, каким образом в период, непосредственно следующий за гуманитарными и политическими кризисами, программы постконфликтного восстановления, которые объединяют помощь и развитие, могут содействовать мирному процессу путем удовлетворения неотложных потребностей пострадавших от конфликтов обществ. Вместе с этим возникают ситуации, хотя и не связанные с конфликтами, в рамках которых требуется оказание обширной гуманитарной помощи и в то же время существует настоятельная необходимость обеспечения развития.

50. Административный комитет по координации и Постоянный комитет, среди прочих, предпринимают значительные усилия в целях налаживания тесных рабочих отношений между бреттон-вудскими учреждениями и другими занимающимися вопросами гуманитарной помощи и развития учреждениями в рамках системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, растущая интеграция мероприятий в области оказания чрезвычайной помощи и развития требует, чтобы сообщество доноров предложило способы объединения обычно в высшей степени раздробленных средств на цели оказания чрезвычайной помощи и развития.

4. Подготовка кадров

51. В области развития людских ресурсов многие учреждения признают необходимость принятия более широких политики и стратегии управления людскими ресурсами. В связи с крайне важным значением подготовки кадров для достижения целей организации этой деятельности придается новый стимул. Широко признается необходимость развития управленческих возможностей и стратегического мышления в качестве важного средства управленческой деятельности.

52. В гуманитарной области стратегия развития людских ресурсов требует пакета взаимосвязанных мер, включая профессиональную подготовку. Персонал Организации Объединенных Наций,

занимающийся гуманитарной деятельностью, вынужден укреплять свой потенциал для работы в постоянно меняющихся условиях. Отдельные учреждения, как правило, располагают собственными программами подготовки кадров, отражающими приоритеты учреждений и конкретную организационную направленность. Однако существует также острая необходимость в применении более согласованного подхода к развитию людских ресурсов в целом и к подготовке на уровне системы Организации Объединенных Наций в частности в целях улучшения общих показателей.

53. Рабочая подгруппа по подготовке кадров приняла к сведению деятельность, касающуюся развития людских ресурсов, которая в настоящее время осуществляется в рамках АКК и других межучрежденческих форумов. ДГВ и ПРООН на совместной основе осуществляют руководство Программой подготовки кадров по управлению операциями в случае стихийных бедствий. Кроме того, в Международном учебном центре Международной организации труда в Турине создается колледж персонала Организации Объединенных Наций и Департамент по гуманитарным вопросам содействует реализации инициативы по подготовке кадров для деятельности в сложных чрезвычайных ситуациях. В свете всех этих осуществляемых программ рабочая подгруппа теперь выявляет неучебные вопросы подготовки кадров.

5 . Мониторинг и оценка

54. Правительства и учреждения, занимающиеся оказанием чрезвычайной помощи, широко признают необходимость повышения эффективности и транспарентности и совершенствования отчетности в отношении операций по оказанию чрезвычайной помощи для пострадавших и доноров. Государства-члены уделяют все больше внимание вопросам, касающимся эффективности с точки зрения затрат и результативности гуманитарной помощи, о чем свидетельствует недавно подготовленное несколькими донорами исследование по Руанде.

55. Оказывающие гуманитарную помощь учреждения Организации Объединенных Наций располагают хорошо организованными группами мониторинга и оценки, которые предоставляют рекомендации и обеспечивают обратную связь в целях повышения качества их мероприятий. Однако такие мероприятия, как правило, носят специфический для каждого учреждения характер, и пока мало что сделано для создания совместных или межучрежденческих механизмов мониторинга и оценки, которые могли бы изучать взаимосвязь между мероприятиями конкретных учреждений и общей направленностью многоучрежденческой программы гуманитарной помощи. Вследствие этого затрудняется согласованная координация программы и отчетности.

56. Рабочая подгруппа по мониторингу и оценке пришла к выводу о том, что наиболее приоритетным вопросом является изучение одной или нескольких широкомасштабных программ гуманитарной помощи в целях вынесения рекомендации относительно практической системы мониторинга общей гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в чрезвычайных ситуациях. Такие рекомендации будут основываться на конкретных мероприятиях по мониторингу существующих учреждений и позволят выработать простую и практическую систему мониторинга этих аспектов для многоучрежденческой гуманитарной программы, которые связаны с ее общей координацией и направленностью. В этой связи будет начата деятельность по разработке совместных методологий и процедур оценки с учетом существующих концепций и практики Организации Объединенных Наций и в тесной консультации с различными комитетами Организации Объединенных Наций, работающими над вопросом руководящих принципов мониторинга и оценки, например с Объединенной консультативной группой по вопросам политики и Консультативным комитетом по программе и оперативным вопросам.

6 . Укрепление местного потенциала и механизмов осуществления

57. Сложные кризисные ситуации, как правило, обусловлены структурными и глубинными причинами, которые не позволяют или мешают различным группам полностью участвовать в социально-экономическом и политическом развитии их общества. К числу наиболее уязвимых для кризисных ситуаций людей практически везде относятся уже и без того обездоленные лица, не имеющие возможности влиять на события, которые определяют их возможности для выживания. Вполне очевидно, что кризисные ситуации ведут к потерям с гуманитарной и финансовой точки зрения. Они сопровождаются значительным разрушением физической инфраструктуры, природных активов и наносят ущерб возможности людей поддерживать их обычные средства жизнеобеспечения. Кроме того, кризисы, как правило, наносят серьезный ущерб социальной структуре, которая объединяет элементы общества.

58. Становится все более очевидным, что основным фактором, определяющим общую эффективность гуманитарных мероприятий, является степень, в которой они укрепляют или разрушают внутренний потенциал и механизмы приспособления пострадавших общин. Создания внутреннего институционального потенциала для реагирования на потребности в помощи оказывается недостаточно; необходимо также глубокое понимание общих возможностей и механизмов приспособления общин, нуждающихся в помощи, и более широких факторов, формирующих их среду обитания.

59. Определенный прогресс был достигнут в деле создания механизмов и процедур выявления наиболее уязвимых групп населения для оценки их потребностей и для определения стратегий, укрепляющих ресурсы общин, которым угрожает кризисная ситуация. Так, МПП приступила к осуществлению программы укрепления местного потенциала для ликвидации последствий стихийных бедствий, которая включает анализ уязвимости на местном уровне. Тем не менее во многих ситуациях, особенно при широкомасштабном, неожиданном и динамичном перемещении населения, оказывающие гуманитарную помощь учреждения сталкиваются со значительными проблемами, стараясь, чтобы их деятельность не подрывала местный потенциал и не вела к зависимости.

60. После предварительных консультаций рабочая подгруппа по местному потенциалу и механизмам осуществления приступит к проведению обзора концепций, оперативных определений и текущей практики для различных этапов кризисной ситуации. После завершения этого будут определены наиболее подходящие средства оценки воздействия гуманитарных мероприятий на местный потенциал и механизмы приспособления. На основе этих результатов рабочая подгруппа рассмотрит вопрос о том, в какой степени эти различные подходы формируют согласованную стратегию, необходимую для конструктивного и комплексного укрепления потенциала и механизмов осуществления, а затем определит дополнительные эффективные виды практики и процедур.

7. Лица, перемещенные внутри страны

61. Вопросы, касающиеся того, как система в целом решает проблемы лиц, перемещенных внутри страны, с точки зрения помощи и защиты, рассматриваются Междучужденческой целевой группой по делам лиц, перемещенных внутри страны, которая была создана в поддержку координатора чрезвычайной помощи при осуществлении его/ее роли в качестве источника информации по этому вопросу в рамках системы Организации Объединенных Наций. Существует очевидная необходимость в дополнительном уточнении институциональных функций учреждений в рамках системы Организации Объединенных Наций. Несмотря на обширную деятельность в интересах лиц, перемещенных внутри страны, УВКБ рассматривает их в качестве группы населения, на которую распространяется его общий мандат, а не в качестве бенефициаров, предусмотренных его конкретным мандатом. ЮНИСЕФ и МПП действуют в соответствии с их собственными мандатами в отношении женщин и детей и обеспечения продовольствием во всех

ситуациях, когда люди оказываются в уязвимом положении, независимо от того, являются ли они беженцами, перемещенными лицами или обычными жителями.

62. Необходимо дальнейшее уточнение деятельности отдельных организаций системы Организации Объединенных Наций в связи с другими оказывающими гуманитарную помощь учреждениями в рамках и вне рамок Организации Объединенных Наций и в контексте способности правительства суверенных государств удовлетворять потребности лиц, перемещенных внутри страны. В случае чрезвычайной гуманитарной ситуации конкретные потребности в области оказания помощи и защиты таких лиц и возможности их удовлетворения международным сообществом зачастую сильно отличаются от таких потребностей в случае беженцев, репатриантов или даже просто нуждающихся жителей. По мере завершения этапа оказания чрезвычайной гуманитарной помощи и появления возможностей для реинтеграции возникают также конкретные требования нормативного и существенного характера для удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри страны. В предстоящем году Целевая группа рассмотрит эти среднесрочные и долгосрочные вопросы политики и проведет обзор оперативных механизмов, касающихся положения перемещенных лиц в конкретных странах.

**IV. ДЕПАРТАМЕНТ ПО ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ: ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ
РЕЗОЛЮЦИИ 46/182
ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ**

63. Департамент по гуманитарным вопросам Секретариата спустя четыре года после его создания в 1992 году в соответствии с резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи превратился в орган, эффективно содействующий координации деятельности в связи со стихийными бедствиями и сложными чрезвычайными ситуациями. Департамент также улучшил свои возможности в области пропаганды гуманитарной помощи в ходе обсуждений, посвященных вопросам политики и гуманитарным стратегиям, а также в связи с мобилизацией ресурсов для гуманитарных чрезвычайных ситуаций.

64. В прошлом году в Департаменте был осуществлен процесс внутреннего стратегического планирования, после которого было проведено независимое исследование в области управления в целях определения основных направлений его деятельности и требуемого объема ресурсов, а также в целях оценки эффективности его мероприятий. В исследовании в области управления было подтверждено, что Департамент является динамичным, гибким, чутко реагирующим на обстоятельства учреждением. Вместе с тем подчеркивалось, что в конечном счете успех его деятельности будет в значительной степени зависеть от поддержки государств-членов и других организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций. В исследовании в области управления было определено несколько сфер совершенствования деятельности, в том числе в связи с необходимостью уделения большего внимания вопросам политики и оценки, улучшения сбора, анализа и распространения информации, совершенствования административных процедур и создания программы повышения квалификации и профессиональной подготовки сотрудников. Департамент уже предпринял ряд усилий по устранению указанных недочетов, в том числе в целях перестройки оперативной деятельности в интересах согласования работы отделений в Нью-Йорке и Женеве и более широкого использования общих служб в связи со сложными чрезвычайными ситуациями и стихийными бедствиями.

65. В представленном в 1995 году Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее докладе признавалось, что ограниченный объем средств, предоставляемый Департаменту из регулярного бюджета, значительно ограничивает его возможности в области координации

деятельности в связи с увеличением числа сложных чрезвычайных ситуаций. На основе внутренних и внешних обзоров и исследований, упомянутых выше, была разработана финансовая стратегия для удовлетворения потребностей Департамента во внебюджетных средствах. При надлежащей поддержке доноров эта стратегия может обеспечить надежную финансовую основу для Департамента, а также предсказуемый характер процесса обеспечения ресурсами для осуществления им деятельности на долгосрочную перспективу.

А. Инструменты координации

66. В резолюции 46/182 Генеральная Ассамблея учредила должность Координатора чрезвычайной помощи, а также создала ряд инструментов, которыми он мог бы пользоваться в своей работе, таких, как Центральный чрезвычайный оборотный фонд и межучрежденческие призывы к совместным действиям. Департамент продолжает совершенствовать эти инструменты в целях обеспечения их эффективности и соответствия требованиям, предъявляемым в связи с изменением спроса и с учетом оперативных реалий. Департамент также разработал ряд дополнительных инструментов, предназначающихся для удовлетворения новых потребностей и учета новых условий, таких, как системы обмена информацией через "Интернет", и использование военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны.

1. Центральный чрезвычайный оборотный фонд

67. Центральный чрезвычайный оборотный фонд продолжает выполнять функции одного из основных источников финансирования учреждений Организации Объединенных Наций, которые должны обеспечивать своевременное реагирование на чрезвычайные ситуации. В 1995 году средства Фонда использовались в дополнение к собственным средствам учреждений в деле финансирования чрезвычайных операций в Руанде, Бурунди, Либерии и районе Великих озер. Подробная информация о займах, предоставленных оперативным учреждениям, и об их возмещении этими учреждениями, а также о статусе Фонда содержится в приложении. Хотя всеми признается полезный характер деятельности Фонда, ряд проблем и трудностей остается нерешенным, и для обеспечения эффективности деятельности Фонда их необходимо будет устранить.

68. Как сообщалось Совету и Генеральному Ассамблее в 1995 году, в нескольких случаях Фонд использовался для финансирования деятельности в связи с затянувшимися чрезвычайными ситуациями, с тем чтобы избежать прекращения или сокращения объема критически важных работ по предоставлению гуманитарной помощи, которые могли бы привести к отрицательным последствиям. Поскольку Фонд создавался прежде всего для обеспечения оперативного реагирования на первоначальном этапе чрезвычайных ситуаций, Совет может пожелать рассмотреть этот вопрос и официально разрешить в условиях возникновения чрезвычайных обстоятельств, имеющих затяжной характер, использовать ЦЧОФ для удовлетворения безотлагательных гуманитарных потребностей.

69. Другой вопрос касается необходимости своевременного пополнения Фонда. Задержки с возвращением средств оказывали серьезное воздействие на возможности Фонда удовлетворять потребности в условиях чрезвычайных ситуаций. Департамент по гуманитарным вопросам предпринял меры по улучшению существующих процедур: были сокращены сроки возвращения средств, открыты возможности для частичного возвращения средств в тех случаях, когда это представляется оправданным, к должникам обращаются призывы погашать просроченные платежи. Департамент также использует соответствующие положения руководящих принципов, регулирующие усилия Фонда по ликвидации задолженности доноров.

70. Однако, несмотря на все эти меры, в ряде случаев предоставленные донорам средства не возвращались на протяжении более чем одного-двух лет, что объясняется вялой реакцией на сводные призывы. Об этом было доведено до сведения Совета и Генеральной Ассамблеи. Представитель одного из задолжавших учреждений отметил, что, поскольку они не в состоянии вернуть заимствованные средства, в будущем это учреждение не намерено просить Фонд о предоставлении займов, за исключением тех случаев, когда у него уже имеются обеспеченные обязательства; но тем самым ослабляется концепция заимствования. Остается единственная возможность получить обратно средства - это обратиться к донорам с призывом выделять средства специально для покрытия непогашенных займов, с тем чтобы поддержать объем ресурсов Фонда на минимальном уровне в размере 50 млн. долл. США, определенном в резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи.

71. Экономический и Социальный Совет в ходе анализа возможностей Организации Объединенных Наций в области осуществления гуманитарной деятельности, определенных в резолюции 1995/56, может также пожелать рассмотреть общий вопрос об усилении Фонда, расширении масштаба его деятельности и укреплении его ресурсной базы в целях дальнейшего повышения эффективности его работы в условиях чрезвычайных ситуаций.

2. Раннее предупреждение

72. С учетом того, что предупреждение и готовность являются наиболее эффективными средствами уменьшения связанных с конфликтами страданий людей, Департамент по гуманитарным вопросам продолжил работу по созданию системы раннего предупреждения. Гуманитарная система раннего оповещения предназначена для сбора и анализа информации, поступающей из различных источников, и определения потенциальных кризисных ситуаций, которые могут иметь гуманитарные последствия. Система основывается на имеющихся механизмах раннего предупреждения организаций, связанных с Организацией Объединенных Наций, и других организаций. Установлены тесные связи с неправительственными организациями, которые поставляют данные и выступают в роли партнеров при проведении оценки положения. Имея информацию, полученную от Системы, Департамент, используя "Рамки для координации", сосредоточивает внимание на вызывающих особую озабоченность ситуациях при их обсуждении с партнерами по гуманитарной деятельности, включая учреждения Организации Объединенных Наций и неправительственные организации, а также с другими департаментами Секретариата Организации Объединенных Наций, в частности с Департаментом по политическим вопросам и Департаментом операций по поддержанию мира.

73. Следующий шаг по укреплению Системы связан с созданием надлежащих, эффективных и действующих на регулярной основе каналов связи с отделениями на местах и таких региональных информационных систем, как Комплексная региональная информационная сеть (ИРИН) в Найроби, а также с региональными организациями, такими, как Организация африканского единства, которая сама недавно создала систему раннего предупреждения о конфликтных ситуациях в Африке.

3. "ReliefWeb" ("Сеть помощи")

74. В случае возникновения кризиса пробелы информации, равно как и ее избыток, могут стать основными препятствиями на пути эффективной координации международной гуманитарной помощи. Признавая необходимость лучшего использования информации, Департамент по гуманитарным вопросам в сотрудничестве с заинтересованными правительствами, организациями, входящими в систему Организации Объединенных Наций, и неправительственными организациями

создал комплексную глобальную информационную электронную сеть, известную под названием "ReliefWeb" ("Сеть помощи").

75. Информация, распространяемая по "ReliefWeb" ("Сеть помощи") в форме ситуационных анализов, призывов, оценок, информационных бюллетеней, карт, финансовых схем и сведений о странах, поступивших по каналам Гуманитарной системы раннего предупреждения, компилируется международным гуманитарным сообществом и хранится в базе данных Департамента. В "ReliefWeb" ("Сеть помощи") информация о чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях обобщается, классифицируется и постоянно обновляется, при этом обеспечивается беспрепятственный доступ к ней для пользователей "Интернет". В тех случаях, когда нет возможности использовать "Интернет", информация "ReliefWeb" ("Сеть помощи") может распространяться при помощи электронной почты или на компакт-дисках/ПЗУ.

4. Использование военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны

76. В настоящее время признано, что военные ресурсы и ресурсы гражданской обороны, к которым прибегали в прошлом в отдельных случаях для целей ликвидации последствий стихийных бедствий, являются одним из полезных инструментов, которые можно применять в связи со сложными кризисами и, прежде всего, в связи с внезапно возникающими чрезвычайными ситуациями. В соответствии с решением Постоянного комитета Департамент создал Группу по использованию военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны, которая подотчетна Консультативному совету, учрежденному Постоянным комитетом. Задача группы – содействовать предоставлению своевременной, адекватной и эффективной с точки зрения затрат поддержки в форме военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны соответствующим гуманитарным учреждениям в тех случаях, когда они обращаются с просьбой об этом. Группа будет выполнять функции координационного центра, действующего в интересах правительств, региональных организаций и военных учреждений и систем гражданской обороны, которые занимаются планированием, и, в случае наличия соответствующих просьб, оказывать поддержку органам, осуществляющим гуманитарные операции. Она будет помогать в деле обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, разрабатывать инструменты планирования (базы данных, руководства), определять юридические рамки для использования военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны и подготовке и проводить учебные мероприятия.

77. До учреждения этой группы в сотрудничестве с представителями 30 стран в рамках проекта Департамента по использованию военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны была завершена подготовка руководства об использовании на местах военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны, где были определены варианты предварительного планирования и управления кризисными ситуациями. Кроме того, рабочая группа подготовила справочный документ по вопросам координации гуманитарных воздушных операций, и была завершена работа над первым комплектом учебных пособий по использованию военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны. Подготовленные материалы используются правительствами, участвующими в осуществлении программы "Партнерство в интересах мира", и уже применялись в условиях чрезвычайных ситуаций в Кабо-Вerde, Руанде и Украине. Проект по использованию военных ресурсов и ресурсов гражданской обороны и Группа будут объединены в одно подразделение.

В. Удовлетворение потребностей сложных чрезвычайных ситуаций

78. Департамент продолжил деятельность по улучшению своих возможностей, связанных с удовлетворением потребностей существующих и новых сложных чрезвычайных ситуаций. Наряду с разработкой осуществляемых на постоянной основе учебных программ, включая упомянутую выше

Инициативу по подготовке к сложным чрезвычайным ситуациям, проводились, в частности, межучрежденческие и другие призывы к совместным действиям, осуществлялся процесс консолидации штаб-квартир и местных отделений.

79. Обращение с призывами к совместным действиям по-прежнему является основным инструментом координации деятельности партнеров, предоставляющих гуманитарную помощь в связи со сложными чрезвычайными ситуациями. С сентября 1995 года в рамках 12 призывов было испрошено приблизительно 2,5 млрд. долл. США; получено 795 млн. долл. США в форме объявленных по состоянию на нынешнюю дату или перенесенных взносов. В результате обращения с призывами, охватывающими Анголу, Афганистан, бывшую Югославию, Ирак, Корейскую Народно-Демократическую Республику, Либерию, Ливан, район Великих озер, район Чечни в Российской Федерации, район Кавказа, Судан и Сьерра-Леоне, предполагалось помочь примерно 25 млн. человек. Важное значение срочных призывов было вновь подтверждено в 1996 году в связи с возникновением чрезвычайной ситуации в Ливане. 19 апреля 1996 года был сделан срочный призыв к совместным действиям в интересах перемещенных лиц в этой стране. В ответ на призыв объем поступивших средств значительно превысил финансовые потребности.

80. Возможности Департамента по реагированию на сложные чрезвычайные ситуации также были улучшены в результате продолжавшегося оперативного размещения его миссий – нередко при активном участии других органов Организации Объединенных Наций. Огромное значение этих миссий состояло в том, что, во-первых, привлекалось внимание международного сообщества к бедственному положению пострадавшего населения и, во-вторых, тщательно оценивались потребности уязвимых групп населения, что немаловажно для последующего планирования, подготовки и осуществления гуманитарных программ. В каждом случае всякая новая оценка увязывалась с процессом определения наиболее уместной стратегии мобилизации ресурсов как при помощи использования обстоятельных докладов о положении, так и при помощи срочных или межучрежденческих призывов к совместным действиям.

81. Департамент также продолжал заниматься среднесрочным обзором гуманитарных программ, выявляя и анализируя достижения и недочеты в осуществляемых программах, что принесло пользу всем партнерам по гуманитарной деятельности и содействовало улучшению работы Департамента по удовлетворению потребностей существующих и новых сложных чрезвычайных ситуаций.

82. Что касается существующих сложных чрезвычайных ситуаций, то в настоящее время Департамент укомплектовал сотрудниками 14 отделений на местах, располагающихся в Анголе, Афганистане, Ираке, Либерии, Сомали, Судане и Сьерра-Леоне, в районе Кавказа (Армения, Азербайджан и Грузия), в районе Чечни Российской Федерации, в районе Великих озер (Бурунди, Руанда и отделение ИРИН в Найроби). Кроме того, один сотрудник Департамента работает в Сараево, где он помогает Специальному представителю Генерального секретаря и специальному посланнику Управления Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций. В конце 1995 года была прекращена деятельность Группы Департамента по координации на местах в Таджикистане, поскольку эта страна стала на путь осуществления непрерывного процесса восстановления и реконструкции.

83. Координационные группы Департамента предоставляют поддержку Координатору гуманитарной помощи, осуществляющему функции по координации деятельности на местах, в том числе в связи с поощрением секторальной координации и осуществлением гуманитарных стратегий, которые согласованы всеми гуманитарными учреждениями в стране. Основные функции групп связаны с обменом информацией, определением общих стратегий для удовлетворения потребностей существующих гуманитарных операций, содействием проведению совместных оценок потребностей,

предоставлением учреждениям помочи по определению их конкретных функций и предупреждением случаев возникновения дублирования.

С. Стихийные бедствия и чрезвычайные экологические ситуации

84. Одним из важных компонентов процесса осуществления Департаментом резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи является деятельность, имеющая отношение к уменьшению опасности и смягчению последствий стихийных бедствий и чрезвычайных экологических ситуаций, а также к реагированию на них. Эти бедствия причиняют большие страдания и наносят огромный материальный ущерб во всем мире, прежде всего в развивающихся странах.

1. Мероприятия по уменьшению опасности и смягчению последствий стихийных бедствий

85. На протяжении отчетного периода Департамент продолжал принимать усилия по использованию комплексных согласованных подходов в области предупреждения стихийных бедствий, обеспечению готовности к ним и смягчению их последствий. Эта работа велась на основе Иокогамской стратегии и Плана действий и с учетом результатов Всемирной конференции по уменьшению опасности стихийных бедствий, состоявшейся в мае 1994 года. В поле зрения Департамента находились вопросы технического сотрудничества в поддержку конкретных способов уменьшения опасности стихийных бедствий на страновом уровне.

86. Секретариат Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, как и раньше, оказывал поддержку координированным им мероприятиям по достижению целей Десятилетия и выполнению общей задачи, связанных с уменьшением – путем принятия согласованных международных действий – людских потерь, материального ущерба и нарушений в социальной и экономической областях, которые возникают в результате стихийных бедствий. Особое внимание уделяется удовлетворению потребностей наиболее уязвимых групп населения, которым в этой связи предоставляется соответствующая поддержка в основном в развивающихся странах. Основные трудности в деле достижения целей Десятилетия состоят в налаживании конструктивных связей между мероприятиями по уменьшению опасности стихийных бедствий, охране природных ресурсов, рациональному использованию окружающей среды и обеспечению устойчивого развития. В соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи в 1996 году будет подготовлен подробный доклад о ходе осуществления Международных рамок действий для Десятилетия по пункту повестки дня, озаглавленному "Окружающая среда и устойчивое развитие".

87. В результате проведения консультаций с национальными органами власти, межправительственными организациями и неправительственными организациями была разработана общая стратегия осуществления мероприятий, предшествующих стихийным бедствиям. Нерешенной по-прежнему остается проблема, связанная с отсутствием достаточной решимости действовать в целях уменьшения опасности, держать этот вопрос под постоянным контролем. Как правило, каждая новая катастрофа приводит к тому, что мерам по уменьшению последствий стихийных бедствий начинают уделять большее внимание, по крайней мере в связи с конкретным случаем, однако часто такое внимание имеет узконаправленный и непродолжительный характер, в результате чего глобальное социально-экономическое воздействие стихийных бедствий, измеряемое числом жертв, неуклонно увеличивается приблизительно на 6 процентов в год.

88. Единственно, как можно остановить этот процесс, отрицательно сказывающийся на устойчивом развитии и способствующий деградации окружающей среды, – это приступить к осуществлению долгосрочных программ по уменьшению последствий стихийных бедствий.

Руководители стран, наиболее подверженных воздействию стихийных бедствий, и многие доноры все чаще говорят о том, что большая часть международной помощи должна быть отведена на рассмотрение коренных причин природных катализмов, в том числе посредством осуществления надлежащим образом адаптированных программ предупреждения и обеспечения готовности, которые позволяют максимально увеличить объем мобилизуемых средств на уровне стран и, прежде всего, на уровне местных общин, опираясь при этом на практический опыт и знания всех соответствующих региональных и международных учреждений.

89. В прошлом году Департамент в тесном сотрудничестве с другими органами Организации Объединенных Наций предоставлял странам помочь в целях проведения надлежащей оценки всевозможных рисков стихийных бедствий, разработки с учетом глобального опыта самых эффективных с точки зрения затрат мер по уменьшению опасности стихийных бедствий, координации, в случае необходимости, внешней консультативной помощи в вопросах применения этих мер в самых уязвимых районах и содействия более широкому участию растущего числа международных учреждений, располагающих соответствующими техническими знаниями и опытом в сфере управления, и более тесному сотрудничеству между ними. В ряде развивающихся стран мира, наиболее подверженных воздействию стихийных бедствий, осуществляются комплексные систематизированные программы по уменьшению опасности стихийных бедствий.

2. Реагирование на стихийные бедствия и чрезвычайные экологические ситуации

90. В 1995 году Департамент предоставил помочь 55 государствам-членам, заключавшуюся в поддержке их усилий по преодолению последствий 82 внезапно возникших природных бедствий и чрезвычайных экологических ситуаций. Система Департамента по обеспечению реагирования на чрезвычайные ситуации предоставляла помочь в связи с проведением оценок на местах, координации деятельности на местном, национальном и международном уровнях и мобилизацией ресурсов. В 28 случаях пострадавшие от стихийных бедствий страны просили Департамент обратиться от их имени с призывами об оказании международной помощи. В ответ на призывы международное сообщество выделило средства наличными, натурой и в форме услуг общей стоимостью 103 млн. долл. США. Через Департамент было распределено 7 млн. долл. США, полученных после призывов, которые пошли на удовлетворение первоочередных потребностей жертв стихийных бедствий.

91. В дополнение к поощрению мобилизации и координации международной помощи в целях содействия пострадавшим странам в деле ликвидации последствий стихийных бедствий Департамент продолжил свою работу в основных областях создания потенциала в интересах улучшения готовности к стихийным бедствиям на международном, региональном и национальном уровнях.

92. Укреплялось сотрудничество в областях закупки, хранения и поставок предметов помощи на принципах совместного финансирования расходов и, в частности, совместного пользования запасами чрезвычайной помощи. В 1995 году начался процесс осуществления меморандумов о взаимопонимании о совместном использовании склада в Пизе с участием ВОЗ и МПП, что позволило повысить степень оперативности и расширить возможности склада в Пизе в плане удовлетворения потребностей чрезвычайных операций. На протяжении последних трех лет в сотрудничестве с 15 партнерами приблизительно в 57 районов было доставлено 2700 тонн предметов помощи на сумму около 11,5 млн. долл. США.

93. Группа Организации Объединенных Наций по оценке стихийных бедствий и координации, состоящая из 18 государств-членов, продолжала содействовать процессу улучшения

транспарентности и повышения эффективности деятельности Департамента по проведению оценки и осуществлению координации в контексте внезапно возникающих стихийных бедствий. В интересах дальнейшего улучшения своих возможностей по удовлетворению потребностей в области координации Департамент организовал в 1995 году два учебных курса и одни курсы повышения профессиональной квалификации в вопросах оценки стихийных бедствий и координации деятельности по уменьшению их последствий.

94. Подготовка велась на основе материалов и более широких рамок для управления деятельностью по оказанию чрезвычайной помощи, разработанных в рамках совместной Программы Департамента/ПРООН по обучению навыкам управления деятельностью в условиях стихийных бедствий. Программа предназначена для организации и проведения профессиональной подготовки и других мероприятий по повышению квалификации сотрудников и представителей Департамента по гуманитарным вопросам в том, что касается координации деятельности по оказанию чрезвычайной помощи на местах. Поскольку профессиональная подготовка связана с целым рядом чрезвычайных ситуаций, охватываемых мандатом Департамента, она одновременно является собой его практический вклад в процесс осуществления недавно выдвинутой межурожденческой инициативы по подготовке к сложным чрезвычайным ситуациям.

95. Совместная Группа ЮНЕП/Департамент по гуманитарным вопросам по проблемам окружающей среды содействовала многим странам в связи с реагированием в условиях нескольких чрезвычайных экологических ситуаций, выполняя функции по обеспечению связи между пострадавшими и предоставляющими помощь странами, а также функции координационного центра и органа, оповещающего и предупреждающего о стихийных бедствиях. Кроме того, Международная консультативная группа по вопросам поисково-спасательных операций продолжала развивать и укреплять контакты между организациями, предоставляющими ресурсы, и Департаментом.

96. Департамент регулярно проводит заседания Рабочей группы по связи в условиях чрезвычайных ситуаций 11/. Летом 1996 года будет осуществляться работа по созданию механизма координации деятельности сетей связи на местах, используемых учреждениями Организации Объединенных Наций и другими партнерами в условиях чрезвычайных ситуаций. Одновременно с этим будет разработан общий подход, предназначенный снизить тарифы на пользование системами связи, что, как ожидается, обеспечит значительный объем экономии. В мае 1996 года будет проведен обзор хода подготовки проекта международной конвенции о развитии чрезвычайных телекоммуникационных связей в целях предоставления гуманитарной помощи.

97. В сотрудничестве с Секретариатом Всемирной таможенной организации (ВТО) и совместно с заинтересованными учреждениями Организации Объединенных Наций, организациями, предоставляющими помощь, и национальными таможенными властями было подготовлено типовое соглашение между Организацией Объединенных Наций и правительствами государств-членов, касающееся мер по ускорению процесса импорта, экспорта и перевозки предметов помощи и личного имущества сотрудников, занимающихся предоставлением помощи в случае стихийных бедствий. Окончательный вариант текста типового соглашения был представлен на утверждение ВТО в марте 1996 года.

3. Премия Фонда Сасакава/Департамента по гуманитарным вопросам в области предупреждения стихийных бедствий

98. В 1986 году в рамках комплекса мер, направленных на более широкое освещение деятельности по предупреждению стихийных бедствий, которая неизменно являлась частью мандата

Департамента по гуманитарным вопросам и его предшественника Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, при финансовой поддержке Фонда Сасакава была учреждена ежегодно присуждаемая премия в области предупреждения стихийных бедствий. Она вошла в число нескольких аналогичных премий, учрежденных в целях поощрения некоторых ключевых, но менее широко известных мероприятий, проводимых различными международными организациями. Эта премия присуждалась на ежегодной основе с 1987 по 1994 год и в значительной мере стимулировала ее соискателей (число которых составляло, как правило, между 15 и 20 ежегодно) к оценке той степени, в которой им удалось сориентировать свои навыки и мероприятия на удовлетворение практических потребностей развивающихся стран, в большей мере подверженных опасности стихийных бедствий.

99. В связи с ростом административных издержек и сокращением поступлений в результате наблюдающегося во всемирном масштабе снижения ставок процента возникла необходимость мобилизации дополнительных средств для ежегодного присуждения премии. В ответ на запрос Департамента Фонд Сасакава заявил о своей готовности удвоить свой первоначальный взнос, который благодаря этому увеличится в общей сложности до 2 млн. долл. США.

100. Первоначальное соглашение и правила были пересмотрены и расширены, в частности за счет включения в них информации, разъясняющей цель премии, и критериев, регламентирующих подачу заявок и ежегодный выбор лауреата, а также правил, касающихся участия в жюри и процедуры выбора лауреата из числа соискателей. Новое соглашение было разработано после консультаций между Фондом Сасакава и Департаментом, рассмотрено Управлением по правовым вопросам Секретариата и видоизменено с учетом полученной консультативной информации.

101. Генеральной Ассамблее предлагается принять эти договоренности к сведению и утвердить предложение о дальнейшем присуждении этой премии.

D. Мероприятия по разминированию и смежная деятельность

102. В контексте международного кризиса, связанного с наземными минами, Департамент по гуманитарным вопросам продолжал выполнять свои функции координационного центра деятельности Организации Объединенных Наций, связанной с проблемой мин, путем обеспечения финансирования, координации, программного контроля и разработки новых инициатив в целях удовлетворения возникающих во всем мире насущных гуманитарных потребностей, связанных с проблемой мин. Всеобъемлющий доклад о помощи Организации Объединенных Наций в области разминирования будет представлен Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят первой сессии.

103. Организация Объединенных Наций способствует решению трагической проблемы, связанной с наземными минами, путем активной поддержки нескольких программ разминирования. В течение прошедшего года на Секретариат Организации Объединенных Наций была возложена ответственность за осуществление таких программ в Афганистане, Анголе, Боснии и Герцеговине, Восточной Славонии, Мозамбике, Руанде и Хорватии; он также продолжал вносить вклад в осуществление аналогичных программ в Камбодже и Лаосской Народно-Демократической Республике. В 1995 году было завершено осуществление годичной программы для Йемена. В дополнение к удовлетворению безотлагательных потребностей подход Организации Объединенных Наций к реализации программ разминирования предусматривал упор на создание собственных потенциалов.

104. В рамках выполнения своей роли главного защитника интересов лиц, пострадавших в связи с проблемой мин, во всем мире Департамент принимает активное участие в международных

конференциях и продолжает сотрудничать с Международным комитетом Красного Креста и неправительственными организациями в целях повышения информированности международного сообщества о проблеме наземных мин. В рамках кампании расширения информированности о проблеме мин, направленной на дальнейшую пропаганду запрета на наземные мины среди широкой общественности и правительства, Департамент организовал выставку, посвященную положению в области наземных мин, в отделениях Организации Объединенных Наций в Женеве, Вене и Нью-Йорке с применением средств "мультимедиа". Кроме того, в конце 1995 года Департамент опубликовал первый выпуск ежеквартального информационного бюллетеня "Наземные мины" в целях распространения информации о деятельности, связанной с проблемой мин. Действуя при поддержке Департамента операций по поддержанию мира, Департамент продолжает создавать центральную базу данных Организации Объединенных Наций по наземным минам, доступ к которой можно получить через сеть "Интернет", в целях обеспечения максимально широкого распространения собранной информации о минных полях и несчастных случаях, связанных с минами.

V. ВЫВОДЫ

105. Гуманитарная деятельность находится на распутье. Эскалация конфликтов и массовые перемещения населения повлекли за собой резкий рост потребностей в действиях со стороны международного сообщества. Качественные изменения, и в частности последствия работы в нестабильных и небезопасных условиях, являются одним из основных определяющих факторов восприятия гуманитарными организациями своей роли, а также их практической деятельности. Эти перемены принесли с собой понимание того, что сложные кризисные ситуации представляют собой не отклонения от поступательного процесса развития, а явления, которые уходят своими корнями или усугубляются в результате действия таких факторов, как организация обществ, порядок решения проблем законности и управления, а также последствия проблем нищеты и неравенства для отдельных лиц и групп. Кроме того, факторы, на фоне которых предоставляется гуманитарная помощь, во многих случаях носят политический характер и слишком часто являются единственным эффективным механизмом деятельности международного сообщества в случаях отсутствия политической воли или ресурсов для устранения коренных причин кризисов.

106. Гуманитарная деятельность связана с большими расходами. Игнорировать гуманитарный императив нельзя: проблемы, связанные с выживанием отдельных лиц и групп, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, должны быть решены. В условиях, когда обстановка в мире характеризуется ростом потребностей в международной помощи и сокращением имеющихся ресурсов для ее оказания, общество организаций, занимающихся оказанием помощи, сталкивается с трудным выбором между "тихими" и "острыми" чрезвычайными ситуациями, а также между безотлагательными мерами по оказанию чрезвычайной помощи и долгосрочными усилиями в целях восстановления и развития. Кроме того, хотя все и согласны с тем, что "лучшее лечение – это профилактика", суровая реальность международной системы такова, что для устранения условий, которые могут повлечь за собой бедствия, и долгосрочных решений имеются лишь минимальные ресурсы.

107. Четкая концепция дальнейших направлений развития этой деятельности по-прежнему отсутствует. Меняющиеся условия диктуют необходимость вовлечения в гуманитарную деятельность новых категорий участников, включая, например, военнослужащих, а также выполнения новых видов задач, в том числе связанных с разминированием, демобилизаций и реинтеграцией военнослужащих. Фрагментарность, которая характеризовала подходы к этой деятельности в прошлом, уступает место новым формам взаимодополняющего сотрудничества; необходимо

постоянно корректировать определения таких ключевых понятий, как "чрезвычайная помощь", "восстановление", "реконструкция" и "развитие". Во многих чрезвычайных ситуациях сложного характера подобные различия являются неконструктивными: они, как правило, отводят на второй план и затмевают тот факт, что в условиях затяжных кризисов или конфликтов, характеризующихся низкой интенсивностью, во многих случаях можно обеспечивать одновременное удовлетворение потребностей в чрезвычайной помощи и восстановлении, а иногда и потребностей в развитии. По сути дела, к настоящему времени сложилось понимание того, что это - наиболее эффективный путь к достижению прогресса: ключом к успеху является формирование основ для развития в процессе удовлетворения гуманитарных потребностей.

108. На повестке дня стоят реформы. Процесс, начатый Экономическим и Социальным Советом в 1995 году, направлен на оценку и укрепление потенциала системы Организации Объединенных Наций в плане реагирования на кризисные ситуации. В недавних исследованиях, проведенных государствами-членами, неправительственными организациями и научными учреждениями, содержался призыв к проведению обзора нынешних организационных механизмов оказания и координации гуманитарной помощи. Соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций, а также их правительственные и неправительственные партнеры ведут диалог в целях выявления недостатков и узких мест в системе и внесения необходимых коррективов. Этот подход в целом носит поступательный характер и строится на имеющихся возможностях.

109. Происходит укрепление потенциала реагирования, которым располагает система. За четыре года после принятия резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи удалось накопить обширный опыт в области принятия мер в связи со сложными кризисными ситуациями, возникающими на фоне все более непредсказуемой обстановки в мире. Важным нововведением стало создание Международного постоянного комитета и Центрального чрезвычайного оборотного фонда. Меморандумы о взаимопонимании и другие технические механизмы позволили уточнить мандат и повысить эффективность взаимодействия между растущим числом соответствующих организаций. Тем не менее по-прежнему налицо ряд недостатков, к устраниению которых необходимо стремиться.

110. Первая слабость лежит в плоскости мер по предупреждению, обеспечению готовности и планированию на случай чрезвычайных обстоятельств, которые имеют ключевое значение для своевременной и эффективной реакции как на стихийные, так и на антропогенные бедствия. Предпринимаются усилия в целях укрепления руководящих принципов деятельности учреждений Организации Объединенных Наций в области оценки потребностей и возможностей, а также планирования на случай чрезвычайных обстоятельств. Тем не менее реальность такова, что ресурсы, имеющиеся для принятия мер в связи с ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций, по своему объему превышают ресурсы, которые можно направить на превентивные мероприятия. На фоне каждого крупного кризиса приходится в очередной раз с сожалением констатировать отсутствие взаимопонимания по вопросу о том, какой уровень планирования на случай чрезвычайных обстоятельств можно считать приемлемым, а также об объеме средств, необходимых для достижения этого уровня.

111. Вторая слабость связана с неоднозначностью самой концепции координации. Налицо широкое согласие в отношении абсолютной необходимости координации, однако зачастую имеют место разногласия в отношении того, что это понятие означает на практике и каким образом его можно наиболее эффективно перевести в плоскость конкретных механизмов координации на местном уровне. Из этого вытекает необходимость более четкого понимания системой и международным сообществом в целом преимуществ и недостатков конкретных координационных механизмов.

112. Третий недостаток связан с предоставлением Департаменту по гуманитарным вопросам ресурсов, необходимых ему для ведения предусмотренной мандатом деятельности. Организация Объединенных Наций признает сообщество доноров за по-прежнему предоставляемую поддержку, направленную на удовлетворение гуманитарных потребностей, которые связаны как со стихийными бедствиями, так и со сложными кризисными ситуациями. Был начат диалог с участием государств-членов, и в частности доноров, в рамках которого проводится анализ различных подходов, носящих более долгосрочный характер. Налицо очевидная необходимость решения проблемы, связанной с неустойчивостью финансового положения Департамента по причине разбалансированности соотношения между его регулярным бюджетом и внебюджетными ресурсами.

113. Четвертый недостаток связан с отчетностью, которую нельзя назвать оптимальной. Появление новых категорий участников деятельности по оказанию помощи в сложных чрезвычайных ситуациях, а также тот факт, что по причине масштабов и многообразия кризисных ситуаций даже на наиболее опытные организации ложится непосильная нагрузка, привели к значительному усложнению задачи, связанной с контролем, анализом эффективности и оценкой, которая тем не менее является как никогда важной. Налицо широкое признание необходимости разработки кодексов поведения, критериев эффективности деятельности и надлежащих механизмов для оценки ее последствий. Первые шаги по внедрению таких механизмов были приняты как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Долгосрочная поддержка со стороны государств-членов, и в особенности сообщества доноров, зависит от возможностей гуманитарной системы продемонстрировать, что передаваемые ей средства распределяются рационально и эффективно с точки зрения затрат. Тем не менее речь идет о перспективной задаче, требующей выделения ресурсов для проведения исследований и оценок "извлеченных уроков". Необходимо также проделать более значительную работу по оснащению гуманитарных организаций средствами для оценки последствий их деятельности для механизмов реагирования, действующих в соответствующих общинах, а также обеспечить, чтобы такая деятельность носила стабильный характер и не наносила ущерба возможностям для опоры на собственные силы.

114. В конечном счете способность международного сообщества реагировать на чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия будет зависеть от уровня эффективности работы каждого компонента системы, а также взаимодействия между всеми ее компонентами как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Как указывалось в разделе III выше, для того, чтобы добиться оптимального уровня эффективности, результативности и оперативности деятельности, сумма этих составных частей должна превышать совокупность ее слагаемых. Именно этот постулат лег в основу процесса, начало которому было положено Экономическим и Социальным Советом на его сессии 1995 года. Сейчас этот процесс идет полным ходом: руководящие органы соответствующих органов Организации Объединенных Наций и их секретариаты, действуя как на индивидуальной, так и на коллективной основе, проводят обзор вопросов, поставленных в резолюции Совета. Призыв Совета к представлению "всеобъемлющего аналитического доклада, включающего в себя альтернативные варианты, предложения и рекомендации в отношении обзора и укрепления всех аспектов потенциала системы Организации Объединенных Наций в области оказания гуманитарной помощи" дает своевременную возможность для решения некоторых из самых ключевых вопросов, имеющих значение для гуманитарной помощи.

115. Сообщество гуманитарных организаций включает в себя тысячи сотрудников по оказанию чрезвычайной помощи (многие из которых являются молодыми людьми, которые избрали для себя работу в наиболее отдаленных и опасных частях планеты. Независимо от того, работают ли они от имени установленных органов Организации Объединенных Наций, обществ Красного Креста/Красного Полумесяца или международных или национальных неправительственных

организаций, они, за немногими исключениями, проявляют при выполнении своих обязанностей компетентность, приверженность гуманитарным ценностям и целеустремленность. Эти мужчины и женщины отдают все лучшее, что у них есть, жертвам конфликтов и бедствий. Они - самое ценное, что есть у гуманитарного сообщества. Необходимо признать то мужество, которое они проявляют перед лицом трудностей и опасностей. С каждым годом растет и без того недопустимо высокое число людей, которые гибнут при исполнении служебных обязанностей; память о них навсегда сохранится в наших сердцах.

Примечания

1/ Программа развития Организации Объединенных Наций, Доклад о развитии человека за 1995 год, стр. 16 английского текста (New York, Oxford University Press, 1995).

2/ См. United Nations Conference on Trade and Development, The Least Developed Countries, 1996 Report, (United Nations publication, Sales No. E.96.II.D.3), Overview.

3/ Там же.

4/ World Bank, World Debt Tables 1994-1995.

5/ KY Amoako and James Gustave Speth In "Africa, unattended poverty leads to conflict", International Herald Tribune, 21 March 1996.

6/ См. United Nations Conference on Trade and Development, The Least Developed Countries, 1996 Report, (United Nations publication, Sales No. E.96.II.D.3), Overview.

7/ Согласно прогнозам, к 2000 году почти 50 процентов населения планеты будет проживать в городах. Программа развития Организации Объединенных Наций, Доклад о развитии человека за 1995 год, (New York, Oxford University Press, 1995), стр. 185 английского текста.

8/ В настоящее время более 250 000 беженцев находятся в семи наименее развитых странах, которые меньше всего приспособлены для несения этого бремени. United Nations High Commissioner for Refugees, The State of the World's Refugees: In Search of Solutions, (Oxford University Press, 1995), p. 251 англ. текста.

9/ "The world economy at the beginning of 1996: Note by the Secretary-General" (E/1996/INF/1), para. 25.

10/ См. World Food Programme, Tackling Hunger in a World Full of Food: Tasks Ahead for Food Aid (Rome, 1996).

11/ Рабочая группа по связи в условиях чрезвычайных ситуаций была создана в целях осуществления резолюции 7 Международного союза электросвязи, принятой на Всемирной конференции по развитию средств электросвязи (Буэнос-Айрес, 1994 год), а также резолюции 36 Полномочной конференции Международного союза электросвязи (Киото, 1994 год).

A/51/172

E/1996/77

Russian

Page 30

/ ...

ПРИЛОЖЕНИЕ

Центральный чрезвычайный оборотный фонд

А. Сводная ведомость авансовых выплат и возмещенных сумм

(По состоянию на 31 марта 1996 года)
 (в долл. США)

Оперативная организация	Проект	Сумма авансовых выплат	Сумма возмещения	Невыплаченная сумма	Дата авансовой выплаты	Дата возмещения
ЮНИСЕФ	Кения	2 000 000	2 000 000	0	24.08.92	31.12.92 и 22.10.93
ЮНИСЕФ	Сомали	5 000 000	5 000 000	0	24.08.92	22.12.92
ЦНПООН	Сомали	500 000	500 000	0	10.09.92	29.01.93
ФАО	Сомали	1 600 000	1 600 000	0	30.09.92	24.06.93
ВОЗ	Сомали	2 000 000	2 000 000	0	26.10.92	29.03.93
ЮНИСЕФ	Ирак	5 000 000	5 000 000	0	11.11.92	15.04.93
УВКБ	Афганистан	5 000 000	5 000 000	0	24.11.92	06.01.93
ЮНИСЕФ	Мозамбик	2 000 000	2 000 000	0	22.01.93	02.02.94 и 01.08.94
МПП	Таджикистан	4 500 000	2 036 121	2 463 879	25.03.93	03.05.94 и 10.06.94
ВОЗ	Югославия	2 500 000	2 500 000	0	26.03.93	05.05.94
УВКБ	Грузия	2 000 000	2 000 000	0	22.04.93	16.09.93
ЮНИСЕФ	Ирак	5 000 000	5 000 000	0	14.06.93	21.10.93
УВКБ	Таджикистан	5 000 000	5 000 000	0	18.06.93	29.12.93 и 18.05.94
МПП	Ирак	4 000 000	4 000 000	0	21.06.93	03.05.94 и 09.08.94
ЮНИСЕФ	Гаити	1 000 000	1 000 000	0	23.07.93	25.04.94 и 01.08.94
МПП	Ливан	560 000	560 000	0	03.09.93	03.01.94 (ФАО)
ЦНПООН	Ливан	5 000 000	1 693 276	3 306 724	09.09.93	21.03.94 и 17.06.94
ЮНИСЕФ	Ирак	7 000 000	7 000 000	0	27.10.93	01.02.94
УВКБ	Бурунди	5 000 000	5 000 000	0	19.11.93	01.06.94
МПП	Бурунди	5 000 000	5 000 000	0	22.12.93	03.05.94
ЮНИСЕФ	Ангола	1 500 000	1 500 000	0	06.01.94	19.05.94
МОМ	Заир	1 000 000	649 846	350 154	06.01.94	08.07.94
ЮНИСЕФ	Судан	1 000 000	1 000 000	0	17.02.94	20.06.94
ФАО	Судан	200 000	200 000	0	23.02.94	16.05.94
ЮНИСЕФ	Югославия	1 000 000	1 000 000	0	16.03.94	31.08.94

Оперативная организация	Проект	Сумма авансовых выплат	Сумма возмещения	Невыплаченная сумма	Дата авансовой выплаты	Дата возмещения
ПРООН	Кения	500 000	500 000	0	18.03.94	13.04.95
ВОЗ	Югославия	2 500 000	2 500 000	0	29.03.94	31.10.94
ЮНИСЕФ	Сомали	4 870 000	4 870 000	0	28.04.94	22.07.94 и 24.10.94
ЮНРЕО	Руанда	200 000	200 000	0	28.04.94	08.09.94
УВКБ	Таджикистан	3 000 000	3 000 000	0	20.05.94	21.12.94
УВКБ	Руанда	10 000 000	10 000 000	0	01.06.94	29.09.94 и 21.11.94
ЮНИСЕФ	Руанда	3 000 000	3 000 000	0	21.07.94	30.12.94
МПП	Руанда	5 000 000	5 000 000	0	22.07.94	17.11.94
ВКПЧ/ПЧ	Руанда	3 000 000		3 000 000	07.10.94	
ЮНИСЕФ	Судан	3 000 000	3 000 000	0	28.12.94	24.05.95 и 22.11.95
ЮНИСЕФ	Северный Ирак	930 000	930 000	0	04.01.95	26.04.95
ГКГП	Ангола	480 600	480 600	0	26.01.95	28.06.95 и 15.09.95
МПП	Руанда	5 000 000	5 000 000	0	07.03.95	14.07.95
ДГВ/ЮНРЕО	Руанда	100 000	100 000	0	13.07.95	14.03.96
ДГВ/ЮНРЕО	Руанда	100 000	100 000	0	01.08.95	14.03.96
ДГВ/СПГС	Бурунди	110 000	110 000	0	01.09.95	11.01.96
ДГВ/ИРИН	Район Великих озер	200 000	100 000	100 000	02.10.95	29.01.96
МООНПР	Руанда	2 000 000	2 000 000	0	02.10.95	15.03.96
ДГВ	Западная Африка	<u>1 763 660</u>	<u>157 122</u>	<u>1 606 538</u>	08.12.95	16.01.96
ИТОГО		<u>120 114 260</u>	<u>109 286 965</u>	<u>10 827 295</u>		

B. Статус использования средств Фонда

Полученные взносы:	49 227 104
<u>За вычетом:</u> авансовых выплат	(120 114 260)
<u>Плюс:</u> возмещение	109 286 965
<u>Плюс:</u> полученные проценты (по состоянию на 31 марта 1996 года)	<u>4 567 328</u>

Остаток средств в Фонде по состоянию на
31 марта 1996 года 42 967 137
