



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ  
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.  
GENERAL

E/1997/98  
10 July 1997

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

Основная сессия 1997 года  
Женева, 30 июня - 25 июля 1997 года  
Пункт 8 повестки дня

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ, ГУМАНИТАРНАЯ ПОМОЩЬ И  
ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ ПОМОЩЬ В СЛУЧАЕ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Обзор потенциала системы Организации Объединенных Наций  
в области гуманитарной помощи

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.	ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 11	3
II.	СИСТЕМА КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ . . . . .	12 - 34	5
III.	ПОТЕНЦИАЛ ГУМАНИТАРНОЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РЕАГИРОВАНИЯ НА СЛОЖНЫЕ КРИЗИСНЫЕ СИТУАЦИИ . . . . .	35 - 79	11

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Раннее предупреждение, планирование на случай чрезвычайных обстоятельств, обеспечение готовности, информация и быстрое реагирование . . . . .	35 - 45	11
B. Местный потенциал/чрезвычайная помощь и развитие . . . . .	46 - 49	13
C. Мобилизация ресурсов и финансовый потенциал Организации Объединенных Наций в области гуманитарной помощи . . . . .	50 - 60	15
D. Подотчетность, контроль и оценка гуманитарной деятельности . . . . .	61 - 65	17
E. Вопросы управления людскими ресурсами и их развития . . . . .	66 - 71	19
F. Безопасность . . . . .	72 - 79	20
IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ . . . . .	80 - 91	22

## Г. ВВЕДЕНИЕ

1. В последнее десятилетие эскалация жестоких внутренних конфликтов и возникновение таких явлений, как взрывообразное дробление государственных структур, радикально изменили условия, в которых осуществляется гуманитарная деятельность.
2. В своей резолюции 1995/56 Экономический и Социальный Совет настоятельно призвал гуманитарную систему Организации Объединенных Наций провести обзор своего потенциала в области реагирования на гуманитарные кризисы и бедствия. За прошедший период гуманитарная система Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с неправительственными, двусторонними и международными организациями провела оценку своей эффективности и рассмотрела возможные пути преодоления трудностей и повышения своего потенциала в области реагирования на кризисные ситуации.
3. Со времени принятия резолюции 1995/56 Совета руководящие органы Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Мировой продовольственной программы (МПП), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) рассмотрели и во многих случаях приняли рекомендации в целях укрепления своего организационного потенциала, а также поощрения сотрудничества с Департаментом Секретариата по гуманитарным вопросам (ДГВ) и с другими организациями для обеспечения последовательного общесистемного подхода к вопросам гуманитарной помощи.
4. Межучрежденческий постоянный комитет (МУПК) провел детальный обзор системных вопросов, имеющих наиболее важное значение для выработки последовательного общесистемного подхода. В ходе этих межучрежденческих консультаций были рассмотрены итоги обсуждений и решения руководящих органов гуманитарных организаций системы Организации Объединенных Наций. Главная цель, которую поставил перед собой МУПК при проведении этого обзора, заключалась в выработке более четкого стратегического подхода к гуманитарной помощи, который не только позволил бы членам МУПК эффективнее реагировать на кризисные ситуации, но и определил бы ключевое значение укрепления потенциала, а также обеспечил расширение поддержки и связи с деятельностью по восстановлению и реабилитации, - такого стратегического подхода, который внес бы вклад в миротворческие и миростроительные усилия Организации Объединенных Наций. Процесс обзора, организованный Советом, сам по себе сыграл полезную роль в становлении более развитой культуры сотрудничества между членами МУПК. При подготовке настоящего доклада должный вес придавался итогам дискуссий, выводам и рекомендациям МУПК.
5. Чрезвычайно непредсказуемый характер нынешних конфликтов и обусловленные этим угрозы региональному миру и безопасности привели к повышению роли Совета Безопасности. Вместе с тем в международном сообществе редко складывается достаточный

консенсус для устранения коренных причин этих кризисов. С учетом политического контекста следует признать весьма уместным принятие МУПК на вооружение такого подхода к координации, при котором признается важное значение комплексного реагирования на кризисные ситуации во всех возможных случаях. Вместе с тем необходимо признать, что без политических действий гуманитарная деятельность является не более чем паллиативом.

6. Гуманитарная деятельность осуществляется в определенной политической среде и, следовательно, испытывает на себе влияние этой среды и сама оказывает на нее воздействие. Необходимо обеспечить эффективное оказание гуманитарной помощи, причем на беспристрастной и продуманной основе, в целях удовлетворения самых разных потребностей тех получателей, для которых она предназначена. В рамках Организации Объединенных Наций важнейшая задача заключается в уважении гуманитарных принципов и особого характера гуманитарной деятельности при обеспечении последовательного подхода на уровнях политического сектора, звена безопасности и гуманитарного сектора.

7. Гражданские лица все чаще становятся жертвами преднамеренных посягательств на права человека и нарушений международного гуманитарного права. Нуждающиеся люди оказываются лишенными доступа к гуманитарной помощи по соображениям политической и военной целесообразности. Результатом этих нарушений являются массовые перемещения населения; все более важной проблемой становится вопрос о путях обеспечения соблюдения международного гуманитарного права воюющими сторонами. Гуманитарное сообщество сталкивается также с проблемой двойного подхода к его роли в области прав человека. Кое-кто опасается, что обнародование случаев нарушений прав человека поставит под угрозу доступ гуманитарных организаций к жертвам этих нарушений, и выражает беспокойство по поводу того, что вынесение суждений о том, кто является виновным в нарушениях прав человека, подрывает способность к беспристрастным и нейтральным действиям. Другие же считают, что гуманитарная деятельность может быть действенной и эффективной только в том случае, когда при этом обеспечивается защита основных прав человека. Такой специфический вопрос, как защита прав человека женщин в период конфликтов, также выступает осложняющей проблемой, которая до сих пор должным образом не решена.

8. В настоящее время возрастают масштабы злоупотреблений международной помощью и ресурсами, а люди, занимающиеся предоставлением гуманитарной помощи, все чаще становятся жертвами гонений, захвата заложников и убийств. Нападения на тех, кто занимается предоставлением помощи, преследуют различные цели: срыв переговоров, недопущение того, чтобы сотрудники гуманитарных организаций оказывали помощь "врагам", а также устранение потенциальных свидетелей зверств. Подобные злоупотребления и посягательства еще более затрудняют оказание гуманитарной помощи.

9. Эффективное предоставление помощи и четкое определение приоритетов зависят от всеобъемлющего анализа и глубокого понимания влияния конфликтов на различные слои общества, на гендерные отношения и на расстановку сил внутри общин. Во многом

критика методов реагирования международного сообщества на кризисные ситуации, которая высказывается в настоящее время, связана с отсутствием должного внимания к этим аспектам и к их последствиям.

10. Важнейшей задачей, стоящей перед гуманитарным сообществом, остается оказание скоординированной, эффективной и своевременной помощи тем, кто в ней нуждается. Для более эффективного удовлетворения потребностей этих людей колоссальное значение имеет улучшение координации действий национальных органов, Организации Объединенных Наций и международного сообщества. Именно эти цели легли в основу жарких дискуссий, развернувшихся в 1995 и 1996 годах в среде гуманитарных организаций как в Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами. Двумя самыми важными "катализаторами" этих дискуссий стали совместная оценка чрезвычайной помощи Руанде и обзор, организованный на основе резолюции 1995/56 Совета.

11. Настоящий документ представляет собой промежуточный доклад, в котором содержится описание нынешних условий деятельности и в котором внимание заостряется на потенциале гуманитарной системы Организации Объединенных Наций в области реагирования на сложные кризисные ситуации. На данном этапе доклад не затрагивает институциональных вопросов и не содержит конкретных рекомендаций. Анализ этих вопросов и сформулированные рекомендации МУПК будут приведены прежде всего в докладе о реформе Организации Объединенных Наций, который будет представлен Генеральной Ассамблее 16 июля. Они могут быть более подробно развиты в последующем докладе Совету, если он обратится с такой просьбой.

## **II. СИСТЕМА КООРДИНАЦИИ ГУМАНИТАРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

12. Ответственность за удовлетворение гуманитарных потребностей своих граждан несут национальные правительства, однако масштабы и характер кризисных ситуаций зачастую требуют поддержки международного сообщества. В настоящем разделе описывается система реагирования Организации Объединенных Наций.

13. В гуманитарной области организации имеют либо секторальные мандаты, либо мандаты, сориентированные на конкретные группы населения, что – без должной координации – может выступать источником вторжений в сферы действия друг друга и дублирования усилий. Анализ накопленного в последнее время опыта действий в сложных чрезвычайных ситуациях вскрыл определенные пробелы в системе. Невзирая на прогресс, достигнутый в обеспечении большей взаимодополняемости действий, вопрос о пробелах сохраняет решающее значение.

14. В контексте кризисных ситуаций УВКБ и ЮНИСЕФ имеют мандаты на защиту беженцев и детей и оказание им помощи; МПП, ФАО и ВОЗ имеют секторальные мандаты в области оказания продовольственной помощи, в сфере продовольствия и

сельского хозяйства и в области здравоохранения. Роль ПРООН заключается в содействии применению практики устойчивого развития. Координационные функции в области гуманитарной помощи возложены на ДГВ. Оперативные организации системы Организации Объединенных Наций, как правило, в той или иной степени задействованы на всех трех этапах чрезвычайной ситуации: на предкризисном, превентивном этапе, на этапе самого кризиса и на этапе восстановления. Очевидно, что даже в случае полной ясности мандатов возможность дублирования не исключена. В числе пробелов в мандатах гуманитарной системы Организации Объединенных Наций, на которые необходимо обратить самое пристальное внимание, можно назвать: а) аспекты защиты и оказания помощи лицам, перемещенным внутри стран; б) вопросы демобилизации и реинтеграции бывших комбатантов; в) проблемы деятельности, связанной с запрещением мин и разминированием; и г) вопроса предоставления услуг общего назначения. К другим областям, где имеются пробелы, относятся: совместное планирование на случай чрезвычайных обстоятельств, проведение оценок и подготовка кадров. В таких случаях гуманитарные потребности удовлетворяются в порядке их возникновения, хотя нередко без оптимального использования опыта и экспертных знаний.

15. В целях улучшения координации и повышения эффективности реагирования, в частности для устранения дублирования и сведения к минимуму имеющихся пробелов, гуманитарные организации заключили меморандумы о договоренности (МОД) 1/ и другие двусторонние соглашения, уточняющие разделение функций. В этих соглашениях признаются сравнительные преимущества и особые сферы компетенции каждой организации, которые и являются главными опорными звеньями этих соглашений. Они призваны обеспечить последовательность и предсказуемость отношений между организациями. Разработанные в них аспекты охватывают совместное планирование на случай чрезвычайных обстоятельств, проведение совместных оценок и разработку стандартов и руководящих принципов. Эти соглашения имеют также важное значение для ускорения реагирования в чрезвычайных ситуациях. МУПК следует провести обзоры действующих МОД и аналогичных соглашений и поощрять заключение новых.

16. Определенный прогресс был достигнут в уточнении и укреплении взаимосвязей между гуманитарными организациями системы Организации Объединенных Наций и организациями, действующими за пределами этой системы. Так, двусторонними соглашениями регулируются взаимоотношения между различными подразделениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями, Международным комитетом Красного Креста 2/, Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (МФОКК) и Международной организацией по миграции (МОМ). Некоторые из этих договоренностей имеют глобальную сферу охвата, другие же привязаны к конкретным регионам. Помимо этого, несколько организаций активно укрепляют свое сотрудничество с бреттонвудскими учреждениями.

17. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 46/182 учредила МУПК, который призван служить главным механизмом межучрежденческой координации, а также разрабатывать и направлять согласованные и своевременные меры реагирования Организации Объединенных Наций на чрезвычайные ситуации. МУПК несет ответственность за разработку общесистемной гуманитарной политики и за обеспечение комплексного, стратегического подхода к сложным чрезвычайным ситуациям. Он определяет приоритеты и сферы ответственности, в том числе выбирает координаторов гуманитарной деятельности.

18. Членами МУПК являются руководители или назначенные представители гуманитарных организаций системы Организации Объединенных Наций (ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, МПП, ФАО и ВОЗ). Кроме того, постоянные приглашения участвовать в его работе имеют МОМ, МККК 2/, МФОКК и Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, а также консорциумы НПО: Международный совет добровольных учреждений (МСДУ), Организация "Интердействие" и Руководящий комитет по вопросам гуманитарного реагирования (РКГР). На специальной основе при рассмотрении соответствующих тем приглашения для участия в его заседаниях направляются Представителю Генерального секретаря по вопросу о лицах, перемещенных внутри страны, и бреттонвудским учреждениям. Поддержку МУПК в его работе оказывает ряд вспомогательных органов, включая Рабочую группу МУПК.

19. Эффективность МУПК в качестве главного механизма межучрежденческой координации основана на той посылке, что его члены обязуются выполнять решения Комитета и соблюдать соответствующие процедуры и являются подотчетными Комитету в этих вопросах. Как председатель МУПК Координатор чрезвычайной помощи несет особую ответственность за обеспечение эффективного выполнения функций Комитета. Для эффективного функционирования в качестве одного из центральных форумов для принятия решений по вопросам политики и оперативным вопросам МУПК требуется действенная административная и основная поддержка.

20. НПО являются составной частью системы Организации Объединенных Наций, занимающейся оказанием гуманитарной помощи. Их полевые сотрудники в большинстве случаев выступают конечными поставщиками помощи и действуют в качестве партнеров-исполнителей организаций системы Организации Объединенных Наций. Три консорциума НПО - "Интердействие", МСДУ и РКГР - активно вносят вклад в проводимые в МУПК дискуссии и тем самым обогащают их своим коллективным опытом и знаниями. По мнению этих консорциумов, для того чтобы жертвы бездействий получали надлежащую помощь, а средства доноров расходовались продуманно и эффективно, настоятельно необходимо улучшить сотрудничество между членами МУПК. Эти организации будут и впредь активно участвовать в работе МУПК.

21. Масштабы и сложность чрезвычайных ситуаций в последние пять лет ясно продемонстрировали решающую роль Координатора чрезвычайной помощи в области координации гуманитарной деятельности. Координатор подотчетен Генеральному секретарю

и взаимодействует с Департаментом по политическим вопросам, Департаментом операций по поддержанию мира и с Советом Безопасности. Возрастающая необходимость оказания гуманитарной помощи в случае внутренних конфликтов и в других нестабильных ситуациях подчеркивает важную роль Координатора в консультировании Генерального секретаря и Совета Безопасности по гуманитарным аспектам общей системы реагирования Организации Объединенных Наций на такие кризисы. Координатор должен обеспечивать четко скоординированное, эффективное и быстрое реагирование всей системы на чрезвычайные ситуации, а также играть глобальную пропагандистскую роль для облегчения такого реагирования Организации Объединенных Наций, при котором учитывались бы политические, гуманитарные аспекты кризиса и аспекты безопасности, при неизменном соблюдении принципов нейтральности и беспристрастности при оказании гуманитарной помощи.

22. ДГВ оказывает поддержку Координатору чрезвычайной помощи в выполнении его координационных функций в сложных чрезвычайных ситуациях и в случае стихийных бедствий. В этой связи ДГВ оказывает Координатору содействие в обеспечении координации мер реагирования Организации Объединенных Наций на сложные чрезвычайные ситуации и стихийные бедствия, в обеспечении четкого и своевременного разделения труда между оперативными учреждениями Организации Объединенных Наций, в отстаивании гуманитарных принципов и аспектов, в поощрении использования оптимальных методов при оказании гуманитарной помощи, а также в установлении и распределении ответственности за восполнение пробелов в системе гуманитарного реагирования. В функции ДГВ входит также предупреждение стихийных, техногенных и экологических катастроф, смягчение их последствий и реагирование на них.

23. Колоссальное увеличение потребностей в гуманитарной помощи и невиданный рост сложности кризисных ситуаций в сочетании с огромным числом реагирующих на них организаций требуют активизации консультаций, сотрудничества и координации на местах.

24. Традиционно роль организатора гуманитарной помощи брал на себя координатор-резидент. Однако в сложных или политически накаленных ситуациях, например в Камбодже, Южном Судане, Северном Ираке и в бывшей Югославии, на индивидуальной основе вводились в действие специальные механизмы, включая назначение ведущего учреждения для координации международного гуманитарного реагирования. В ряде чрезвычайных ситуаций в последнее время, например в Анголе и Либерии, координаторами гуманитарной деятельности назначались не координаторы-резиденты, а другие люди. В других случаях две эти функции выполнялись одним и тем же лицом.

25. МУПК изучил ряд различных механизмов координации. Было проведено различие между стратегической и оперативной координацией. Было сочтено, что для обеспечения более оптимальной связи между чрезвычайной помощью и помощью в целях развития, для устранения дублирования и рационализации координационных структур желательно иметь единую систему координации, основанную на системе координаторов-резидентов. МУПК



будет принимать равновесное участие в выборе и назначении таких координаторов гуманитарной деятельности. Помимо этого, МУПК пришел к выводу, что резидент/координатор гуманитарной деятельности не должен выполнять оперативных функций и должен быть подотчетным Координатору чрезвычайной помощи. Кроме того, функции координатора гуманитарной помощи следует отделить от функций представителя-резидента ПРООН. Тем не менее в определенных обстоятельствах все же может возникать необходимость раздельного назначения координатора гуманитарной деятельности и координатора-резидента.

26. МУПК отметил, что в тех случаях, когда в стране имеется специальный представитель Генерального секретаря, на которого возлагается общая ответственность за деятельность системы Организации Объединенных Наций, важное значение имеет скорейшее четкое определение взаимоотношений между резидентом/координатором гуманитарной деятельности и специальным представителем.

27. Оказание международной помощи десяткам миллионов лиц, перемещенных внутри стран, и обеспечение их международной защиты затрудняются отсутствием системы последовательного и организованного реагирования на их нужды. Ответственность за защиту лиц, перемещенных внутри страны, несут конкретные правительства, но в тех случаях, когда национальные власти не могут или не готовы предоставить ее, гуманитарные организации считают необходимым обеспечивать защиту этой самой уязвимой группы населения в рамках своей гуманитарной помощи.

28. В последние несколько лет учреждения Организации Объединенных Наций и партнерские организации расширили свои возможности в деле удовлетворения потребностей лиц, перемещенных внутри стран. Помощь и защита предоставлялись этим лицам как уязвимым группам населения в рамках мандатов учреждений системы Организации Объединенных Наций или – в случае УВКБ – в порядке распространения действия на них мандата Управления при определенных обстоятельствах. Вместе с тем глобального или всеобъемлющего мандата на предоставление им помощи и защиты не имеет ни одно учреждение, и удовлетворительные механизмы координации этой помощи на уровне Центральных учреждений или на местах отсутствуют.

29. В 1994 году на ДГВ были возложены функции центра для координации действий системы Организации Объединенных Наций против наземных мин. В его задачу входят: проведение пропагандистской работы за глобальное запрещение мин и в поддержку деятельности по разминированию, мобилизация ресурсов, содействие созданию потенциала для осуществления программ действий по проблеме мин и управление Целевым фондом добровольных взносов на оказание помощи в разминировании.

30. Соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций и все большее число НПО принимают участие в различных аспектах гуманитарной деятельности, связанной с разминированием и с разъяснением проблемы мин. Самые активные позиции

в отстаивании принципа запрещения наземных мин и в оказании помощи их жертвам занимает МККК. Таким образом, ДГВ преследует цель обеспечить наличие всех элементов программы действий Организации Объединенных Наций по проблеме мин, согласование и установление приоритетов, а также действенное и эффективное выполнение программы. По согласованию с национальными правительствами, учреждениями Организации Объединенных Наций и НПО ДГВ принимает меры для надлежащего разделения функций между оперативными учреждениями с учетом их сравнительных преимуществ и внутреннего потенциала стран.

31. Чересчур поспешное свертывание программы гуманитарной помощи, равно как и проволочки в этом вопросе могут иметь одинаково катастрофические последствия. Если не обеспечены элементарные условия для выживания или нет гарантий безопасности населения, то раннее свертывание программы может вызвать новый конфликт, создать угрозу для населения и породить новые гуманитарные кризисы. Вместе с тем запоздалое свертывание программы может привести к таким же последствиям и задержать реализацию долговременных, устойчивых решений, если получатели гуманитарной помощи окажутся в чрезмерной зависимости от нее и будут ожидать от правительства того, чего то не в состоянии сделать.

32. Необходима также стратегия, определяющая критерии и процедуры выхода участников оказания гуманитарной помощи из сложной чрезвычайной ситуации. Непременными предварительными условиями для осуществления "стратегии ухода" являются: значительное уменьшение числа гражданских лиц, которых затрагивает чрезвычайная ситуация; успешное завершение переговоров по мирному урегулированию и прекращение боевых действий; возобновление социальной, политической и экономической деятельности; восстановление прав человека и наличие у правительства потенциала для заботы о населении и его защите.

33. В случае подписания мирного соглашения необходимо безотлагательно пересмотреть существующую структуру координации гуманитарной деятельности в свете изменения целей, сферы действий и последствий, сфокусировав внимание на необходимости обеспечения перехода от гуманитарной помощи к программам реабилитации и восстановления.

34. На резидента/координатора гуманитарной деятельности следует возложить функцию установления – во взаимодействии с действующей в стране группой и с правительством – факта наличия условий для полного или частичного ухода участников гуманитарных операций. Окончательное решение должен принимать МУПК.

### III. ПОТЕНЦИАЛ ГУМАНИТАРНОЙ СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ РЕАГИРОВАНИЯ НА СЛОЖНЫЕ КРИЗИСНЫЕ СИТУАЦИИ

#### A. Раннее предупреждение, планирование на случай чрезвычайных обстоятельств, обеспечение готовности, информация и быстрое реагирование

35. Потенциал раннего предупреждения в гуманитарной сфере является рычагом усовершенствования процесса принятия решений в предвидении кризисов. При увязке с механизмами своевременного и решительного реагирования система раннего предупреждения может служить подспорьем в обеспечении готовности на случай кризисных ситуаций и даже в их предотвращении.

36. На основе собственного экспертного потенциала несколько учреждений создали системы раннего предупреждения, рассчитанные на специфические кризисные ситуации. Например, предупредить гуманитарное сообщество о потенциальных кризисах помогает мониторинг в таких сферах, как предложение продовольствия и спрос на него (через созданную ФАО Глобальную систему информации и раннего предупреждения в области продовольствия и сельского хозяйства), состояние здоровья населения (ВОЗ), а также перемещения беженцев и их численность (через такие базы данных, как "REFWORLD" УВКБ). Гуманитарная система раннего предупреждения (ГСРП) ДГВ использует опыт работы существующих механизмов раннего предупреждения в системе Организации Объединенных Наций и за ее пределами и объединяет секторальную информацию с более специфической социально-экономической и политической информацией. ЮНИСЕФ и ПРООН решают задачи превентивной деятельности путем выявления и устранения основополагающих факторов уязвимости, и присутствие ряда учреждений на местах играет важную роль в поддержании их потенциала раннего предупреждения.

37. В деле развития информационных процессов, обслуживающих систему, достигнут значительный прогресс, однако для укрепления потенциала раннего предупреждения можно было бы еще более повысить эффективность обмена информацией. С этой целью следует возобновить проведение межучрежденческих консультаций по вопросу о раннем предупреждении, а согласованные в ходе этих консультаций выводы сделать достоянием процесса МУПК в интересах облегчения планирования на случай чрезвычайных обстоятельств и обеспечения готовности.

38. Эффективность первоначальной реакции на чрезвычайную ситуацию во многом определяется деятельностью по планированию на случай чрезвычайных обстоятельств и по обеспечению готовности, организуемой в ответ на сигналы системы раннего предупреждения. Планирование на случай чрезвычайных обстоятельств включает в себя определение возможных сценариев развития чрезвычайной ситуации, вытекающих из этого различных последствий и соответствующих гуманитарных потребностей, оценку имеющихся возможностей и действий, необходимых для укрепления потенциала, а также преодоление

или частичное устранение препятствий на пути эффективного реагирования. За этапом планирования на случай чрезвычайных обстоятельств должно следовать принятие мер по обеспечению готовности с учетом специфики данной страны.

39. В последние два года все шире признается необходимость более систематического осуществления планирования на случай чрезвычайных обстоятельств и обеспечения готовности на местах. Системе Организации Объединенных Наций следует также активизировать разъяснительную работу среди местных органов и заручиться их поддержкой в деле принятия конкретных мер по обеспечению готовности. Кроме того, ключевое значение имеет разработка общей межучрежденческой методологии планирования на случай чрезвычайных обстоятельств, которая обеспечила бы основу единых параметров планирования. В той мере, в какой это практически осуществимо, в этих усилиях следует задействовать максимально возможный круг партнеров по гуманитарной деятельности, включая НПО.

40. Как правило, самые первые меры реагирования на чрезвычайную ситуацию принимают международные и национальные сотрудники Организации Объединенных Наций, находящиеся в соответствующей стране, и они же являются ключевым звеном последующих усилий по чрезвычайному реагированию. Если возникает необходимость в быстром наращивании кадрового потенциала в данной стране, то учреждения Организации Объединенных Наций используют различные механизмы быстрого развертывания персонала, включая резервные группы, и иногда дополняют их опытным персоналом из организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, или персонала Программы добровольцев Организации Объединенных Наций. В целом учреждения Организации Объединенных Наций создали адекватный потенциал для быстрого развертывания необходимого персонала, а также доставки помощи и предметов материально-технической поддержки (транспортные средства, средства индивидуальной поддержки и т.п.).

41. Специальные механизмы реагирования на внезапные чрезвычайные ситуации на уровне Центральных учреждений включают в себя де-факто целевые группы, которые интегрируют и координируют деятельность штаб-квартир, и центры по чрезвычайным ситуациям, которые играют роль координационных механизмов в области обработки информации, составления отчетности и управленческой координации мер реагирования учреждений. Отдельные учреждения внедрили также специальные чрезвычайные административные, финансовые, закупочные процедуры и процедуры поддержки в целях ускорения принятия мер реагирования на чрезвычайные ситуации. Однако в Секретариате Организации Объединенных Наций большинство действующих правил и процедур отнюдь не способствуют быстрому реагированию. Следует добиваться установления более рациональных процедур системы Организации Объединенных Наций для быстрого набора кадров и внедрения более гибких процедур в целом.

42. Многие учреждения системы Организации Объединенных Наций осуществили децентрализацию своих операций путем делегирования расширенных полномочий на места в сочетании с созданием или со значительным укреплением региональных и субрегиональных

отделений. Достоинства децентрализации включают в себя более высокую оперативность реагирования на местные потребности, более глубокое знание и понимание местных условий и более высокую способность действующей в стране группы принимать своевременные и эффективные решения под руководством резидента/координатора гуманитарной деятельности.

43. Хотя планирование на случай чрезвычайных обстоятельств и осуществление мер по обеспечению готовности в конкретных ситуациях представляют собой недорогостоящие мероприятия и могут быть чрезвычайно полезными в случае реального возникновения чрезвычайной ситуации, важным препятствием для их разработки остается недостаточное финансирование. Следует поощрять усилия по включению предложений о финансировании мер обеспечения готовности в сводные призывы в контексте уже возникших чрезвычайных ситуаций. Однако этот подход утрачивает свою действенность, когда речь идет о мерах, которые необходимо принять перед лицом крупномасштабной сложной чрезвычайной ситуации. В числе возможных альтернатив можно назвать учреждение целевых фондов, использование Центрального чрезвычайного оборотного фонда, расширение полномочий учреждений Организации Объединенных Наций на использование резервных чрезвычайных фондов и увеличение размеров средств, выделяемых на эти цели.

44. В любой кризисной ситуации каждое учреждение Организации Объединенных Наций собирает и распространяет информацию и аналитические материалы по охваченному его мандатом сектору и по осуществлению своей гуманитарной деятельности. Для осуществления координатором гуманитарной деятельности и Координатором чрезвычайной помощи мер стратегического планирования, координации и пропагандистских мероприятий они должны располагать своевременной и точной информацией и аналитическими оценками для информационного обеспечения процесса принятия решений. Кроме того, предполагается, что координатор гуманитарной деятельности тоже будет собирать, анализировать и распространять информацию о конкретной кризисной ситуации.

45. Учитывая проблемы, возникшие в связи с нехваткой информации на ранних этапах кризиса в районе африканских Великих озер, ДГВ создал Интегрированную региональную информационную сеть (ИРИС) для управления потоками оперативной информации между участниками гуманитарных операций, действующими в районе Великих озер. ИРИС обобщает и анализирует информацию, поступающую из самых разных источников. В настоящее время создается ИРИС/Западная Африка. Кроме того, ДГВ разработал "ReliefWeb" в качестве информационной платформы для полевых операций и Центральных учреждений в связи с обеспечением готовности и реагированием на кризисы. В рамках "ReliefWeb" обобщается и систематизируется информация о возникающих гуманитарных чрезвычайных ситуациях и стихийных бедствиях и непосредственно вводится в Интернет.

#### В. Местный потенциал/чрезвычайная помощь и развитие

46. Признается, что взаимоподкрепляющие действия в связи с такими аспектами чрезвычайных ситуаций, как чрезвычайная помощь и развитие, имеют решающее значение для спасения жизней и сохранения средств к существованию. Совместные действия в

неустойчивых условиях способствуют предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций, вытекающих из конфликтов, позволяют сдерживать дальнейший развал систем жизнеобеспечения и обеспечивают элементарные условия для деятельности по восстановлению. Деятельность в целях развития может эффективно осуществляться одновременно с чрезвычайными мероприятиями во многих кризисных ситуациях. Такие организации, как ЮНИСЕФ и МПП, имеющие мандаты и на оказание чрезвычайной помощи, и на предоставление помощи в целях развития, имеют ценные преимущества в деле увязки аспектов чрезвычайной помощи и развития.

47. Люди и учреждения, затрагиваемые чрезвычайными ситуациями, часто прибегают к использованию самых разных механизмов реагирования, которые при всей их неадекватности все же обеспечивают возможность выживания. При проведении последних обзоров и оценок программ были выявлены негативные последствия чрезвычайной помощи и вероятность подрыва ею местного потенциала. В то же время был накоплен дополнительный опыт, позволяющий определить пути и средства, благодаря которым можно обеспечить вклад чрезвычайной помощи в укрепление местного потенциала, включая расширение возможностей женщин и женских организаций, и тем самым помочь развитию более долгосрочных процессов восстановления. Как было подчеркнуто на Всемирной встрече на высшем уровне по проблемам продовольствия, хотя бесплатное предоставление предметов чрезвычайной помощи зачастую необходимо для устранения непосредственной угрозы вымирания населения от голода, к организации распределения такой чрезвычайной помощи следует подходить с повышенной осторожностью.

48. В течение последних двух лет Консультативный комитет по программе и оперативным вопросам (ККПОВ) провел углубленный анализ роли системы Организации Объединенных Наций в постконфликтных ситуациях. В ходе этого обзора была подчеркнута необходимость выработки всеобъемлющего подхода с охватом действий а) на этапе кризиса и посткризисной ситуации, б) по увязке чрезвычайной помощи и деятельности в области развития и с) по расширению партнерских связей с другими внешними участниками гуманитарных операций, а также с национальными и местными органами. В то же время МУПК утвердил ряд важных принципов и договоренностей, нацеленных на более тщательную проработку вопросов о механизмах реагирования и потенциале в рамках операций Организации Объединенных Наций по оказанию чрезвычайной помощи. Полная взаимодополняемость этих двух обзоров была обеспечена за счет перекрестного участия рабочих групп ККПОВ и МУПК.

49. Административный комитет по координации (АКК) также высказался в поддержку необходимости параллельных и взаимодополняющих действий. Он согласился с тем, что программы чрезвычайной помощи и развития должны обеспечивать преодоление проблемы раздробленности действий, находящей отражение в различии подходов, бюджетов и функций и усугубляющейся в связи с их несогласованностью. Помимо этого, АКК поддержал идею необходимости определения общих элементов стратегической основы с заострением внимания на трех главных компонентах: на анализе условий внутри страны;

на определении параметров политики; а также на установлении приоритетов для программы реагирования. Разработка такой стратегической основы должна строиться на принципах гибкости и прагматичности.

С. Мобилизация ресурсов и финансовый потенциал Организации Объединенных Наций в области гуманитарной помощи

50. Успех коллективного реагирования на гуманитарные кризисы зависит не только от хорошо скоординированного и комплексного плана действий, но и от наличия людских, материальных и финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения своевременного оказания помощи. В условиях роста спроса на ресурсы доноров возникает необходимость в таком подходе к мобилизации ресурсов, который обеспечивал бы удовлетворение приоритизированных потребностей в более широком контексте, - в подходе, предусматривающем установление четких целей, помогающем более эффективно устранять причины кризисной ситуации и способствующем формированию связей с последующим восстановлением.

Финансовый потенциал и механизмы чрезвычайного финансирования

51. За последние несколько лет был отмечен значительный рост разнообразия и сферы охвата механизмов финансирования программ гуманитарной помощи, и в частности оперативного реагирования на кризисные ситуации. В настоящее время для финансирования мер реагирования на кризисные ситуации организации системы Организации Объединенных Наций используют целевые фонды, Центральный чрезвычайный оборотный фонд, учрежденческие чрезвычайные фонды и добровольные взносы. В прошедшем году отдельные организации предоставили своим руководящим органам всеобъемлющую информацию о своем собственном финансовом потенциале, особо отметив достигнутые успехи и те области, в которых требуется принять дополнительные меры по укреплению потенциала или проявить большую гибкость.

52. Одним из главных механизмов, призванных обеспечить быстрое реагирование организаций системы Организации Объединенных Наций на ту или иную чрезвычайную ситуацию, выступает Центральный чрезвычайный оборотный фонд, находящийся в ведении Координатора чрезвычайной помощи. Со времени учреждения Фонда в 1992 году по его линии было выделено в общей сложности 124 млн. долл. США, из них 111 млн. долл. было возмещено. Фонд имеет прочную финансовую основу и использовался оперативными организациями системы Организации Объединенных Наций для удовлетворения неотложных потребностей в оказании помощи 48 раз.

53. Из всех средств, выделенных по линии Фонда, 109 млн. долл. (88%) были ассигнованы в период 1992-1994 годов. В 1995 и 1996 годах оперативные учреждения Организации Объединенных Наций лишь шесть раз обращались с просьбой о выделении авансов на общую сумму 11,8 млн. долларов. Объем запрашиваемых у Фонда средств за последние два года значительно уменьшился по ряду причин. В условиях отсутствия

оговорки в отношении высокорисковых займов (т.е. когда нет гарантии возмещения со стороны донора) учреждения неохотно идут на заимствование средств у Фонда, опасаясь, что они окажутся неспособными погасить остаток. Кроме того, отдельные организации предприняли усилия по наращиванию своих собственных внутренних ресурсов для чрезвычайной помощи и по упрощению тех административных процедур, которые в прошлом препятствовали осуществлению мер до фактического получения средств. И наконец, в этот период возникло меньше крупномасштабных чрезвычайных ситуаций по сравнению с первыми тремя годами функционирования Фонда.

54. В ходе текущего обзорного процесса были сформулированы рекомендации относительно создания "второго окна финансирования", которое повысило бы потенциал организаций в области удовлетворения приоритетных потребностей, особенно в секторах, ощущающих острую нехватку финансовых ресурсов, и в не столь заметных ситуациях, когда доноры менее охотно оказывают поддержку. Однако страны-доноры не спешат согласиться с подобным предложением. Необходимо провести консультации в целях определения возможных вариантов такой структурной организации Фонда, которая обеспечила бы его неизменную эффективность. МУПК предложил открыть доступ к средствам Фонда для тех НПО, которые определяются в качестве партнеров-исполнителей при составлении сводных призывов.

#### Период чрезвычайной ситуации

55. Процесс формулирования сводных призывов (ПСП) остается наиболее важным механизмом координации и задействования потенциала системы Организации для удовлетворения ее потребностей в чрезвычайных ресурсах. В период 1992-1996 годов в рамках 68 призывов, инициированных ДГВ, было выделено в общей сложности 10,4 млрд. долларов.

56. Был проведен углубленный обзор ПСП; при этом была поставлена цель выработать рекомендации относительно оптимальных путей повышения эффективности инициатив отдельных учреждений в рамках общей системы сотрудничества, интеграции и приоритизации. Один из аспектов, который неоднократно упоминался, - фундаментальное значение разработки стратегической основы, обеспечивающей постановку четких целей для гуманитарной программы и предусматривающей комплексный подход, связующий воедино в тех случаях, когда это целесообразно, деятельность по оказанию чрезвычайной помощи и деятельность в области развития. ПСП - процесс составления программ на базе тщательного учета местных условий - выступает рычагом мобилизации ресурсов для внедрения стратегической основы. МУПК определил круг обязанностей учреждений и резидента/координатора гуманитарной деятельности в области установления приоритетов, подчеркнув важное значение консультаций на уровне страны при определении таких приоритетов. Была также достигнута договоренность о необходимости включения в ПСП соответствующей деятельности Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека.



57. Подтвердив руководящие принципы ПСП, организации – члены МУПК тем не менее согласились с тем, что координация процессов мобилизации ресурсов и планирования между организациями, занимающимися оказанием чрезвычайной помощи и помощи в целях развития, является недостаточно эффективной. Это приводит к возникновению пробелов, задержек и/или случаев дублирования усилий. Чрезвычайно важно выработать подход, который обеспечит взаимоподкрепляющий характер чрезвычайной помощи и помощи в целях развития. Вместо создания новых механизмов, которые могут привести к еще большему дроблению системы финансирования, следует расширить ПСП за счет охвата потребностей в области реабилитации и восстановления. Координатору чрезвычайной помощи и Администратору ПРООН во взаимодействии с МУПК следует изучить пути практического внедрения этого подхода.

58. Традиционная дихотомия в финансовых приоритетах доноров может затруднить выделение ресурсов для одновременного удовлетворения потребностей в чрезвычайной помощи и в помощи развитию, а также реализации деятельности по восстановлению и реабилитации. Остро стоит также проблема мобилизации ресурсов для деятельности на переходном этапе, поскольку в объемах финансирования сотрудничества в целях развития наблюдается понижательная тенденция. Еще одна проблема – затяжной характер процедур выделения средств донорами на реабилитацию и восстановление.

59. Хотя необходимость укрепления комплексного подхода к составлению программ в рамках ПСП не вызывает сомнений, следует признать, что в случае неадекватности ресурсов, выделяемых некоторым секторам или на некоторые виды деятельности, страдает эффективность всей гуманитарной программы. В случае непредоставления помощи на деятельность по реабилитации, например по восстановлению сельского хозяйства, возникает риск синдрома зависимости от чрезвычайной помощи среди тех людей, которые затронуты кризисной ситуацией, а это может привести к увеличению потребностей в помощи на более позднем этапе.

60. С учетом потребности в механизме для быстрой мобилизации ресурсов в случае возникновения новой чрезвычайной ситуации предполагается использовать координируемый ДГВ механизм экстренных призывов, который позволяет заручиться срочной финансовой поддержкой на первом этапе деятельности в течение 10 дней после возникновения кризисной ситуации. При необходимости после этого можно задействовать полномасштабную стратегическую схему или механизм сводных призывов. При этом нужно уточнить взаимосвязь между программами и потребностями в финансировании по системе экстренного призыва и по механизму ПСП.

#### D. Подотчетность, контроль и оценка гуманитарной деятельности

61. Главная задача контроля заключается в оценке соблюдения сроков запланированной деятельности и достигнутых результатов, а также факторов, на основании которых в программу могут вноситься изменения. В силу возросшей сложности современных

гуманитарных программ при осуществлении контроля следует уделять особое внимание взаимосвязи между проектами и компонентами программ, а также эффективности механизмов управления и координации.

62. В последние два года в системе Организации Объединенных Наций, в сообществе межправительственных организаций, доноров и НПО было выдвинуто множество инициатив, нацеленных на улучшение подотчетности поставщиков гуманитарной помощи как донорам, так и получателям помощи. Отдельные доноры и НПО обращают также все более пристальное внимание на необходимость регулирования гуманитарной деятельности за счет использования поддающихся контролю стандартов подготовки кадров, кадровой практики и процедур отчетности.

63. МУПК согласился с необходимостью создания простых полевых систем контроля во всех сложных чрезвычайных ситуациях, в которых задействована система Организации Объединенных Наций, для повышения уровня подотчетности, более оптимального использования ресурсов, устранения дублирования усилий и адаптации к меняющимся условиям. Создание подобной системы будет представлять собой межучрежденческую инициативу, которая будет претворяться в жизнь под руководством резидента/координатора гуманитарной деятельности. Предполагается поднять эффективность деятельности по контролю, осуществляемой оперативными организациями, в преломлении к различным секторам или группам получателей помощи. Необходимо предпринять усилия для обеспечения полноценного участия представителей НПО и доноров, а также национальных и местных органов управления в составлении программ и процессе их обзора. Чрезвычайно важно, чтобы резидент/координатор гуманитарной деятельности в сотрудничестве со всеми соответствующими участниками устанавливал цели с четкими параметрами помощи.

64. Контроль следует рассматривать в качестве неотъемлемой части цикла программирования: его результаты крайне важны для перепрограммирования и переоценки приоритетов. При должном применении руководящие принципы составления сводных призывов обеспечивают последовательную схему и структуру программирования, которые помогают оценивать достигнутый прогресс и встречающиеся трудности. Таким образом, при составлении сводного призыва по стране должен четко определяться механизм контроля и в рамках ПСП должны предусматриваться ресурсы, требующиеся для деятельности по контролю. Кроме того, система контроля должна быть увязана с механизмом ДГВ по наблюдению за финансированием сводных призывов для создания основы системы консолидированной отчетности по ориентации и практическому осуществлению гуманитарной программы.

65. Одно из преимуществ механизма совместного контроля заключается в том, что он обеспечивает рациональную основу для более глубокого анализа уроков и проведения оценок. В идеале такой контроль будет автоматически приводить к системной оценке

гуманитарных программ. МУПК планирует посвятить одну из своих предстоящих сессий вопросу об извлеченных уроках и оценке, а также возможности поддержания межучрежденческого механизма.

Е. Вопросы управления людскими ресурсами и их развития

66. Эффективность реагирования системы Организации Объединенных Наций на гуманитарные кризисы определяется исключительно эффективностью работы людей, которые занимаются этими вопросами. Таким образом, для системы Организации Объединенных Наций чрезвычайно важно набирать, обучать, поддерживать и сохранять лучшие кадры, которые можно использовать для работы в кризисных ситуациях.

67. Учитывая трудности, связанные с быстрой мобилизацией достаточного квалифицированного персонала для развертывания в кризисных ситуациях, МУПК принял ряд рекомендаций, направленных на повышение гибкости и профессионализма при реагировании на гуманитарные кризисные ситуации. Эти рекомендации, в частности, касаются способов упрощения процедур найма персонала и предусматривают дальнейшее развитие системы групп быстрого реагирования, стандартизацию оценки и обеспечение адекватных пакетов льгот и пособий.

68. В связи с тем, что учреждения усилили акцент на этих вопросах, в последние годы расширился объем и повысилось качество подготовки кадров. Учреждения сами отвечают за эффективность технической и секторальной подготовки своего персонала к действиям в чрезвычайных ситуациях и принимают для этого соответствующие меры. Приоритетными аспектами всех инициатив в области подготовки кадров остаются вопросы обучения более эффективному контекстуальному анализу чрезвычайной ситуации и учета гендерных факторов.

69. Все учреждения активно участвуют в рабочих семинарах по вопросам укрепления национального потенциала и повышения эффективности координации на уровне страны, которые проводятся по линии Программы подготовки специалистов в области управления чрезвычайными ситуациями (ПУЧС) и организуются и спонсируются совместно ПРООН и ДГВ. Учреждения Организации Объединенных Наций принимают участие в работе только что сформированного Руководящего комитета ПУЧС и вносят вклад в разработку программных модулей. Дополнительная подготовка кадров системы Организации Объединенных Наций с привлечением партнеров, действующих в странах, обеспечивается по линии колледжа персонала Организации Объединенных Наций через программу подготовки к действиям в поддержку скоординированного реагирования в странах, переживающих кризис.

70. На общесистемном уровне Инициатива по подготовке кадров для операций в сложных чрезвычайных ситуациях (ИПСЧС) представляет собой основной межучрежденческий форум, где обсуждаются вопросы подготовки кадров по общим аспектам гуманитарной помощи; поднимаемые здесь вопросы, касающиеся политики, передаются на рассмотрение в рабочую группу МУПК. Главный акцент в рамках ИПСЧС делается на повышении эффективности

коллективной работы и на развитии культуры сотрудничества и координации. МУПК определил ряд областей, в которых ИПСЧС должна и впредь готовить учебные материалы и выявлять дополнительные учебные ресурсы для полевого персонала.

71. Условия, в которых осуществляется большая часть операций по оказанию гуманитарной помощи (оторванность персонала гуманитарных операций от своих семей, риск заболеваемости и получения увечий, все большая физическая незащищенность), приводят к неуклонному росту стресса и проблем со здоровьем. В рекомендациях МУПК предусматривается обеспечение адекватного страхового покрытия и особое внимание уделяется тому обстоятельству, что местный персонал является наиболее уязвимым, тогда как контракты и механизмы обеспечения безопасности этих сотрудников гораздо менее эффективны по сравнению с предусмотренными для международного персонала.

#### Г. Безопасность

72. При осуществлении функций, возложенных на них государствами-членами, сотрудники Организации Объединенных Наций все чаще действуют в чрезвычайно опасных условиях – гораздо более опасных, чем в прошлом. Особенно это касается тех районов, где правительства не могут должным образом справиться со своими функциями или вообще не имеют власти. Если в прошлом принадлежность к Организации Объединенных Наций уже сама по себе служила гарантией защищенности персонала, то теперь именно из-за такой принадлежности риск для сотрудников несоизмеримо возрастает. Кроме того, действия Организации Объединенных Наций в одной части мира могут создавать угрозы для персонала Организации Объединенных Наций в другом регионе.

73. В результате этого число жертв возросло. В 1992 году гибель сотрудников Организации Объединенных Наций фиксировалась раз в месяц; в 1993 году – раз в две недели, а в 1994 году погибало более одного сотрудника еженедельно. В 1995 и 1996 годах статистика вновь показывала смертность сотрудников раз в месяц. К 1 марта 1997 года число погибших сотрудников составило девять человек (т.е. более четырех человек в месяц). С 1992 года по настоящее время более 131 сотрудника погибли и 119 были захвачены в заложники.

74. В этой связи Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности и соответствующие учреждения Организации Объединенных Наций приняли меры для укрепления системы безопасности Организации Объединенных Наций. Например, возросло число полевых сотрудников по вопросам безопасности (на уровне специалистов), которые работают под прямым руководством назначенного должностного лица (старшее должностное лицо, как правило координатор-резидент Организации Объединенных Наций, отвечающее за безопасность сотрудников и имущества Организации Объединенных Наций в соответствующем месте службы) и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности. Эти сотрудники по вопросам безопасности могут финансироваться по схеме разделения расходов или приниматься на службу непосредственно одним из учреждений Организации Объединенных Наций.

75. На основе рекомендации Специального межучрежденческого совещания по вопросам безопасности, проведенного в 1996 году, Административный комитет по координации одобрил меры, разработанные Управлением Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности (в сотрудничестве с участвующими подразделениями Организации Объединенных Наций), включая рационализацию набора полевых сотрудников по вопросам безопасности, обмен информацией, касающейся аспектов безопасности, а также разработку стандартизированной общесистемной учебной программы по вопросам безопасности.

76. Расходы на обеспечение безопасности и решение проблем, связанных со стрессом, не могут рассматриваться в качестве факультативной статьи бюджетов учреждений, сотрудники которых рискуют своей жизнью ради Организации Объединенных Наций. Эти расходы, связанные с обеспечением безопасности, все еще относительно невелики по сравнению с совокупными расходами Организации Объединенных Наций на оказание чрезвычайной помощи. Вместе с тем слишком часто подобные расходы ставятся под сомнение или не покрываются в нужном объеме, когда такие средства запрашиваются Управлением Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности или одной из организаций системы Организации Объединенных Наций. Государствам-членам предлагается выделить ресурсы, необходимые для финансирования таких приоритетных статей расходов, как: обеспечение адекватного числа полевых сотрудников категории специалистов по вопросам безопасности, компьютерное и телекоммуникационное оборудование, защитная техника и запасы предметов для обеспечения безопасности, подготовка всех сотрудников по вопросам безопасности и адекватные системы помощи персоналу в преодолении стресса.

77. Государства-члены могли бы также оказать содействие в рамках пропагандистско-разъяснительных мероприятий, направленных на повышение уровня безопасности сотрудников Организации Объединенных Наций и на мобилизацию ресурсов.

78. Должностные лица на местах иногда обвиняют организации системы Организации Объединенных Наций в небеспристрастности и активном вмешательстве в местные дела. Нередко это подхлестывается неоправданной критикой со стороны центральных правительств. Государства-члены должны принимать энергичные меры в таких обстоятельствах, напоминая правительствам о принципах нейтральности Организации Объединенных Наций и о приверженности этим принципам соответствующих учреждений.

79. Необходимо самым решительным образом осудить милитаризацию всех лагерей беженцев и перемещенных лиц, а к правительствам следует обратиться с просьбой в безотлагательном порядке принять меры для решения подобных проблем. Международное сообщество должно быть готово предоставить для этого необходимую помощь и экспертное содействие при поступлении соответствующих просьб. Это должно привести к спасению многих жизней и сбережению ресурсов, а также к более быстрому возвращению беженцев в страны происхождения.

#### IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

80. Ближится конец XX столетия, и международное сообщество должно помнить о том, что оно обладает творческим и материальным потенциалом для достижения колоссальных успехов в области науки и техники, но еще должно продемонстрировать решимость и целеустремленность, которые позволили бы положить конец военным действиям, усиливающейся маргинализации и уязвимости миллионов людей.

81. Мир переживает время огромных перемен, но одной из характерных черт периода после окончания холодной войны являются кризисы и конфликты, продолжающие уносить жизни и лишать мирных жителей средств к существованию. Предоставление гуманитарной помощи в нынешних зонах кризисов требует наличия не только действенной системы оказания чрезвычайной помощи, но и потенциала для защиты уязвимого населения ради их выживания во враждебной среде, а также недопущения превращения этой помощи в субститут мер, необходимых для устранения коренных причин конфликта.

82. В современном мире, где обостряется внутренняя борьба, все жарче разгораются споры за власть, разваливаются государственные системы и рушатся общественные структуры, суть политических программ конфликтующих сторон зачастую установить довольно трудно. Нередко частью сложного комплекса факторов, лежащих в основе конфликтов, являются несправедливость, политические репрессии, попрание прав человека, социально-экономическое неравенство, отсутствие демократических свобод и возможностей для развития. Во многих случаях вооруженные конфликты разжигаются и подхлестываются умелым манипулированием чувством страха и враждебности, которые могут либо вообще не иметь никакого отношения к реальной жизни, либо иметь к ней весьма опосредованное отношение; подчеркивание самобытности групп населения по этническим или общинным признакам превратилось в почву для процветания нетерпимости, расизма, ненависти и таких отвратительных концепций, как "этническая чистка".

83. В зонах военных действий, где отсутствуют линии фронта, когда целые общины и группы населения превращаются во "врага", а цель боевых действий заключается в их уничтожении или принудительном перемещении, жизненно важное значение имеет переосмысление угроз миру и роли гуманитарных действий в смягчении страданий людей.

84. В то время, когда вокруг гуманитарной деятельности сложилась беспрецедентная атмосфера злоупотреблений, нарушений и цинизма, решение Совета о проведении исследования состояния системы оказания чрезвычайной помощи Организации Объединенных Наций явилось своевременным и дальновидным шагом. Его результаты следует рассматривать не как самоцель, а как важный вклад в более широкие усилия по укреплению потенциала системы Организации Объединенных Наций в области устранения коренных причин и последствий кризисных ситуаций.

85. Повышение потенциала в области реагирования на гуманитарные потребности зависит не только от эффективности действий системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи тем, кто в ней нуждается, в преодолении последствий кризисов, но и от приверженности государств-членов решению проблем, порождающих хаос и политические беспорядки.

86. Возникновение такого явления, как длительное и широкомасштабное перемещение населения, ведение военных действий, которые направлены против гражданского населения и приводят к уничтожению общин, а также дезинтеграция политических, институциональных и экономических структур в охваченных кризисом странах – все это указывает на необходимость более глубокого осмысления самих кризисов и их отрицательных последствий для уязвимых общин. Важное значение имеет заострение внимания на гендерных аспектах конфликтов и кризисов. Не менее настоятельной является необходимость осмысления влияния мер вмешательства, направленных на спасение жизни людей и сохранение их средств к существованию, в привязке к деятельности по смягчению и устранению того ущерба, который причиняют современные кризисные ситуации.

87. Данный обзор и ряд других исследований, проведенных в последнее время, включая многостороннюю совместную донорскую оценку чрезвычайной помощи Руанде, высветили важное значение повышения уровня подотчетности всех тех, кто задействован в управлении кризисными ситуациями. Неадекватность нынешних подходов вызывает всеобщее беспокойство, и в этой связи необходимо повысить эффективность удовлетворения насущных и более долгосрочных потребностей, возникающих в условиях кризисов.

88. Гуманитарное сообщество уже предприняло шаги по разработке общих стандартов и показателей, необходимых для определения общего воздействия многосекторальных мер вмешательства на получателей помощи, с заострением внимания на том, каким образом деятельность по оказанию чрезвычайной помощи укрепляет или подрывает местный потенциал и процессы восстановления.

89. В гуманитарной сфере необходимо укрепить потенциал в области контроля за общей направленностью и эффективностью гуманитарных операций, в том числе за путями влияния решений о финансировании и выделении ресурсов на реализацию последовательных мер реагирования.

90. В рамках общей реформы в системе Организации Объединенных Наций требуются более пристальное внимание и более крупные ресурсы для выработки более глубокого понимания кризисных ситуаций, включая пути влияния решений различных форумов на гуманитарную деятельность. Приверженность обеспечению более эффективной подотчетности вызывает необходимость в конкретных шагах для использования уроков и полезной информации, вытекающих из накопленного богатого опыта, таким образом, чтобы это повысило действенность политики и расширило наши коллективные возможности эффективного реагирования на кризисные ситуации.

91. Этот доклад был бы неполным без воздания должного особым заслугам сотрудников Организации Объединенных Наций и других организаций гуманитарного сообщества, которые лишились жизни на своем посту, стремясь облегчить страдания людей. Организация Объединенных Наций глубоко обязана тысячам сотрудников гуманитарных организаций, которые продолжают оказывать чрезвычайную помощь жертвам бедствий во все более опасных условиях в различных регионах мира, и не может не гордиться ими.

#### Примечания

1/ В настоящее время МОД и аналогичные соглашения действуют в отношении между МПП и ЮНИСЕФ, ФАО и МПП, а также между УВКБ и такими организациями, как ЮНИСЕФ, МПП, ПРООН и ВОЗ; на данном этапе развиваются кооперационные связи между ВОЗ и ЮНИСЕФ.

2/ Со времени создания МУПК отмечается некоторая двойственность в вопросе о конкретной ответственности и обязательствах не входящих в систему ООН организаций, которые имеют постоянные приглашения для участия в его работе. МККК неизменно показывал свою готовность к сотрудничеству, но подчеркивал при этом свою независимость в тех случаях, когда речь шла о принципиальных заявлениях МУПК и его вспомогательных органов.

-----