



**Генеральная Ассамблея  
Экономический и Социальный  
Совет**

Distr.: General  
23 May 2007  
Russian  
Original: English

**Генеральная Ассамблея  
Шестьдесят первая сессия  
Пункты 53(с) и 69(а) повестки дня**

**Устойчивое развитие: Международная  
стратегия уменьшения опасности бедствий**

**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 2007 года  
Пункт 5 предварительной повестки дня\***

**Специальная экономическая и гумани-  
тарная помощь и помощь в случае сти-  
хийных бедствий**

**К программе гуманитарной помощи Организации  
Объединенных Наций в области реагирования  
на бедствия и уменьшения их опасности: уроки,  
извлеченные из бедствия, вызванного цунами  
в Индийском океане**

**Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь настоящим препроводить на рассмотрение членам Генеральной Ассамблеи свои замечания и замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «К Программе гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности: уроки, извлеченные из бедствия, вызванного цунами в Индийском океане» (A/61/699-E/2007/8).

\* E/2007/100.



## *Резюме*

Генеральный секретарь и исполнительные руководители организаций системы Организации Объединенных Наций считают, что существующие соглашения, положения, правила и руководящие принципы в сфере оказания международной гуманитарной помощи и помощи в области развития в контексте реагирования на бедствия и уменьшения их опасности, разработанные многосторонними организациями, требуют дальнейшего улучшения в целях повышения их эффективности и что необходимо энергично поощрять и осуществлять текущие реформаторские инициативы, призванные более успешно противостоять новым угрозам бедствий в мире. Система Организации Объединенных Наций уделяет повышенное внимание задаче уменьшения опасности бедствий и повышению эффективности деятельности по реагированию на них в особо подверженных им и пострадавших от бедствий странах путем содействия осуществлению Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы на основе реализации в рамках системы Организации Объединенных Наций Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, путем наращивания национального потенциала, а также путем поощрения принятия и осуществления разработанных на международном уровне процедур и руководящих принципов в области обеспечения готовности на случай бедствий и ликвидации их последствий, включая руководящие принципы, касающиеся оперативного запуска трансграничного процесса ликвидации последствий бедствий, и оказания помощи государствам-членам в создании резервных механизмов на национальном уровне.

## I. Введение

1. Главная цель рассматриваемого доклада Объединенной инспекционной группы (ОИГ) заключается в укреплении потенциала системы Организации Объединенных Наций в области координации и поддержки гуманитарной помощи в контексте уменьшения опасности бедствий и реагирования на них путем объединения программ, рационального использования ресурсов и координации усилий, а также упрощения и стандартизации оперативных, административных и финансовых процедур реализации мероприятий, связанных со всем циклом борьбы с бедствиями, т.е. чрезвычайная помощь, меры по предотвращению и обеспечению готовности, снижение риска и восстановление и реконструкция в период после бедствия. В докладе говорится об уроках, которые должны быть извлечены из последствий цунами в Индийском океане, и подчеркивается неотложная необходимость в осуществлении организациями системы Организации Объединенных Наций мер по углублению понимания и пропаганде важности применения принятых на международном уровне руководящих принципов в отношении оказания чрезвычайной помощи и восстановления после бедствий в пострадавших от них странах, а также по содействию укреплению национального потенциала в области уменьшения опасности бедствий и ликвидации их последствий. В докладе также указывается на необходимость организации планирования с участием заинтересованных групп населения, а также обеспечения согласованности и подотчетности при проведении деятельности в сфере гуманитарного реагирования. В докладе подчеркивается важность того, чтобы система Организации Объединенных Наций была более подотчетна перед пострадавшими странами и общинами, перед организациями, предоставляющими Организации Объединенных Наций финансовые ресурсы в порядке оказания содействия в ее деятельности по реагированию, и перед ее собственными учреждениями, наделенными мандатом и полномочиями действовать от имени международного сообщества.

## II. Общие замечания

2. Поскольку обсуждаемый обзор проводился в середине 2005 года, он не охватил целый ряд мероприятий системы, в частности мер по разработке и укреплению институциональных рамок деятельности по уменьшению опасности бедствий и реагированию на них. Несколько рекомендаций перекликаются с основными вопросами гуманитарной реформы и текущей деятельностью по осуществлению Хиогской декларации и Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы. В прилагаемой записке помимо замечаний, касающихся рекомендаций, содержится также обновленная информация о последних инициативах в области реформы политики. Существует опасение, что некоторые рекомендации, в случае их неправильного понимания, могут стать препятствием для нынешних усилий по упорядочению системы и могут привести к созданию новых дублирующих механизмов.

3. Организации положительно отмечают тот факт, что в докладе ОИГ освещается также правозащитный аспект проблематики стихийных бедствий. Как признавала ОИГ, Генеральный секретарь недавно уделил особое внимание Руководящим принципам по вопросу о перемещении лиц внутри страны как важной международной нормативной базы для защиты внутренне перемещенных

лиц, в своем докладе, озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех» (A/59/2005). В пункте 210 доклада Генеральный секретарь настоятельно призвал государства-члены признать руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2), подготовленные Специальным представителем по правам человека, в качестве базовой международной нормы для защиты таких лиц и взять на себя обязательство содействовать закреплению этих принципов в рамках национального законодательства, берущих свое начало в имеющих обязательную юридическую силу международно-правовых документах, включая международное гуманитарное право, нормы в области прав человека и беженское право. В ответ на это Генеральная Ассамблея приветствовала тот факт, что растущее число государств-членов, учреждений Организации Объединенных Наций и региональных и неправительственных организаций применяют эти принципы в качестве стандарта. Ассамблея призвала всех соответствующих субъектов использовать Руководящие принципы при решении проблем внутреннего перемещения населения (резолюция 60/168).

4. Организации согласны с тем, что необходимо заняться проблемой параллелизма и дублирования мандатов различных координационных органов и механизмов (таких, как Межучрежденческий постоянный комитет (МПК) и Международная целевая группа по уменьшению опасности бедствий, международные финансовые учреждения и учреждения, занимающиеся вопросами развития). В то же время организации по-прежнему испытывают озабоченность в связи с тем, что система будет оставаться раздробленной, если все институциональные рамки, инструменты и стратегии не будут скоординированы с деятельностью подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся проблематикой антропогенных бедствий, постконфликтного восстановления, включая реагирование на бедствия и уменьшение их опасности, поддержание мира и миростроительство, а также общие вопросы обеспечения готовности в контексте регулярных программ в области развития. В этом отношении в докладе недостаточно раскрыта потребность в более тесном взаимодействии с существующими рамочными механизмами развития, такими, как Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и Общий анализ по стране (ОАС), без чего система Организации Объединенных Наций не может оказывать согласованную поддержку на различных этапах кризиса.

### **III. Конкретные замечания по рекомендациям**

#### **Рекомендация 1**

**Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой:**

**а) рассмотреть и оценить существующие соглашения, нормы, правила и руководящие принципы, касающиеся оказания международной гуманитарной помощи в деле реагирования на бедствия и уменьшения их опасности, разработанные многосторонними организациями, с точки зрения их актуальности для стран, затронутых бедствиями, и стран, оказывающих помощь;**

b) представить свою оценку по этому вопросу в 2007 году Экономическому и Социальному Совету для рассмотрения и одобрения вместе с предложениями по комплексу международных регулирующих норм и правовых инструментов, с помощью которых можно было бы более эффективно справляться с возникающими глобальными угрозами бедствий;

c) при представлении своих вышеупомянутых предложений принять во внимание рекомендации 2–6;

d) поручить заместителю Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатору чрезвычайной помощи оказать содействие странам, затрагиваемым бедствиями, в создании национального потенциала в области принятия и осуществления существующих международных процедур и руководящих принципов в вопросах обеспечения готовности к бедствиям и организации действий в случае таких бедствий.

5. Организации приветствуют обзор, который должен быть проведен в духе объединения и обеспечения согласованности многочисленных соглашений, нормативных положений, правил и руководящих принципов такого рода. Отмечается также, что вопросы, затронутые в частях (a) и (b) рекомендации, уже рассматриваются в рамках нескольких механизмов. Комиссия международного права включила вопрос о защите населения в случае стихийных бедствий в свою программу работы (A/61/10 и A/C.6/61/L.14). Организация Объединенных Наций также поддерживает уже начатую деятельность по разработке международно-правовых норм, правил и принципов в области реагирования на стихийные бедствия, которой активно занимается при ее поддержке Международная федерация Красного Креста и Красного Полумесяца в целях ликвидации пробелов в нормативно-правовой базе.

6. Хиогская рамочная программа действий образует основу для мероприятий Организации Объединенных Наций в области уменьшения опасности бедствий, в то время как Межучрежденческая целевая группа по уменьшению опасности бедствий, которая расширила масштабы своей деятельности и изменила название Глобальной платформы действий по уменьшению опасности бедствий, находится в процессе определения надлежащих последующих мер по реализации ее решений. Дальнейшее развитие и поддержка вышеупомянутых инициатив должны привести к реальному уменьшению опасности бедствий и повышению эффективности реагирования на них.

7. Что касается части (d) рекомендации, то, поскольку надлежащие усилия прилагаются в рамках текущей реформы системы Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, организации предпочли бы, чтобы в вышеупомянутой рекомендации указывалось на необходимость «поручить заместителю Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатору чрезвычайной помощи произвести укрепление системы Международной стратегии уменьшения опасности бедствий в интересах оказания содействия странам, затрагиваемым бедствиями, в создании национального потенциала в области принятия и осуществления существующих международных процедур и руководящих принципов в отношении всех этапов обеспечения готовности к бедствиям и организации действий в случае таких бедствий». Аналогичным образом, следующее предложение после вставки должно гласить: «Осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности системы

оказания гуманитарной помощи Организации Объединенных Наций и уменьшения опасности бедствий».

## **Рекомендация 2**

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой сформулировать дополнительные минимальные стандартные требования в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2), подкрепляющие уже предусмотренные в настоящее время, в целях обеспечения доступа населения, пострадавшего от бедствий, к средствам обмена информацией и радио- и телекоммуникационным средствам для получения достаточной гуманитарной информации. Осуществление этой рекомендации будет способствовать повышению эффективности будущих операций по оказанию чрезвычайной помощи пострадавшему от бедствия населению.

8. Организации считают, что для этой цели нет необходимости производить пересмотр Руководящих принципов. Вместо этого следует уделить повышенное внимание вопросу практической реализации принятых в июне 2006 года Межучрежденческим постоянным комитетом (МПК) Оперативных руководящих принципов защиты прав человека в условиях стихийных бедствий и сопровождающего этот документ методического руководства. Деятельность по подготовке Руководящих принципов возглавлял Представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, и в этом документе признается, что пострадавшие общины «имеют право на доступ к информации», касающейся характера и масштабов бедствия, возможных мер по уменьшению опасности, раннего оповещения и сообщения об оказываемой гуманитарной помощи, усилиях по восстановлению и соответствующих компенсационных правах (см. общий принцип V).

9. Предлагается также, чтобы Организация Объединенных Наций готовила радиопрограммы для чрезвычайных ситуаций, пользуясь при этом помощью правительств. Кроме того, отмечается, что удалось добиться определенного прогресса в области обеспечения доступа к средствам распространения информации и к радио- и телекоммуникационным возможностям для получающего помощь населения в рамках отношений партнерства с неправительственными организациями и частным сектором.

## **Рекомендация 3**

Генеральному секретарю следует провести углубленную оценку опыта и достижений в рамках операции по выявлению и опознанию жертв цунами в Таиланде в качестве эффективной практики механизма организации действий в случае бедствий и представить свои выводы по этому вопросу Экономическому и Социальному Совету, а также предложить, в случае необходимости, систему выявления и опознания жертв для рассмотрения и утверждения. Осуществление этой рекомендации должно способствовать распространению передовой практики, отмеченной в ходе операции по опознанию жертв цунами в Таиланде.

10. Организации поддерживают рекомендацию о создании системы выявления и опознания жертв, которая имеет особое значение в ситуациях, в которых масштабы бедствия значительно превосходят местные возможности по поиску и наблюдению. Поскольку меры по выявлению и опознанию жертв не включе-

ны в нынешний механизм действий на случай бедствий и реагирования на них, была предложена помощь в осуществлении инициативы Интерпола и соответствующих правительств, которая призвана определить передовые методы работы и расширить масштабы их применения в контексте организации действий в случае будущих мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи, включая вопрос опознания жертв. В то же время в самих организациях осуществляется ряд смежных инициатив, как, например, разработка пособия Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)/Панамериканской организации здравоохранения (ПАОЗ) по вопросу обращения с телами погибших в результате бедствия.

#### **Рекомендация 4**

**Генеральному секретарю следует проконсультироваться по соответствующим аспектам с Международной организацией гражданской авиации и предложить Экономическому и Социальному Совету для рассмотрения в 2007 году руководящие принципы быстрого развертывания трансграничного процесса организации действий в случае бедствий, которые помогут государствам-членам в подписании соглашений об обеспечении готовности между их национальными гражданскими и военными авиаслужбами. По мнению Объединенной инспекционной группы, эта рекомендация должна способствовать повышению эффективности операций по оказанию чрезвычайной помощи в связи с крупномасштабными бедствиями.**

11. Организации поддерживают эту рекомендацию и согласны с тем, что любые соглашения об обеспечении готовности, которые повысят скорость реагирования на бедствия, должны активно поощряться. В то же время они указывают, что использование военных служб может быть весьма деликатным вопросом в тех случаях, когда стихийные бедствия случаются в контексте комплексных гуманитарных чрезвычайных ситуаций. Тем не менее следует призывать все государства-члены включать в их национальные планы обеспечения готовности процедуры экстренного развертывания деятельности для целей получения оперативного доступа к средствам, используемым в чрезвычайных гуманитарных ситуациях, в частности к воздушным средствам для проведения трансграничных операций.

#### **Рекомендация 5**

**Генеральному секретарю следует:**

**а) включить в состав групп Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности и/или любых других соответствующих миссий по оценке, организуемых Управлением Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности, экспертов, способных проводить научные оценки последствий бедствий, процедур предупреждения и систем раннего оповещения, с тем чтобы их выводы могли служить основой для планирования на этапах восстановления и реконструкции;**

**б) разработать стандартизированные определения и терминологию в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности, а также стратегии свертывания операций и представить их Экономическому и Социальному Совету на его основной сессии 2007 года для рассмотрения и утверждения.**

12. Часть (а) уже находится в стадии осуществления. Страны — члены Группы Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности накопили в рамках системы большой опыт работы и предоставляют экспертов в распоряжение групп, которые направляются на места для оценки масштабов бедствий. Группы могут также использовать значительный научно-технический экспертный потенциал, накопленный на национальном уровне. Организации указывают, что такая деятельность выходит за рамки Группы Организации Объединенных Наций по оценке чрезвычайного положения и координации деятельности и что последующие обзоры и оценки помогают подкреплять надлежащей информационной базой планирование этапов восстановления и реконструкции. Разумеется, оценки, связанные с обеспечением готовности на случай бедствия, должны проводиться в предрасположенных к бедствиям странах до возникновения кризисной ситуации, дабы можно было производить анализ, в частности, степени риска, уязвимости, уровня подготовленности и потенциальных мер по смягчению негативных последствий. В этом заключалась причина разработки метода проведения странами самостоятельной оценки степени их готовности к стихийным бедствиям, предложенного Целевой группой Межучрежденческого постоянного комитета по стихийным бедствиям, который был направлен с соответствующими инструкциями всем координаторам-резидентам гуманитарной помощи. Организации твердо намерены обеспечивать, чтобы итоги таких оценок и обзоров по-прежнему использовались при планировании этапов восстановления и реконструкции.

13. В связи с пунктом (b) организации отметили, что такие стандартизированные определения и термины, касающиеся деятельности по реагированию и смягчению негативных последствий, уже разработаны и опробованы на практике, хотя и признали при этом, что существует необходимость в большей последовательности и в организации подготовки кадров, с тем чтобы терминологические средства использовались надлежащим образом. Вопрос, который все еще не до конца решен, касается ответственности учреждений за координацию и выполнение руководящих функций в течение переходного периода.

#### **Рекомендация 6**

**Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой:**

**а) рассмотреть и дополнительно доработать круг ведения координаторов по гуманитарным вопросам, описание должностных функций и навыков координаторов по гуманитарным вопросам, а также систему отбора, профессиональной подготовки и управления для обеспечения их ведущей роли в процессе перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и развитию;**

**б) разработать комплекс процедур проверки соблюдения, которые позволили бы государствам-членам контролировать результативность и подотчетность: i) координаторов-резидентов и координаторов по гуманитарным вопросам; ii) соответствующих гуманитарных учреждений для поддержки разработки национальных планов и программ обеспечения готовности, восстановления и реконструкции;**



с) представить Генеральной Ассамблее доклад о прогрессе, достигнутом по пунктам (а) и (б) выше.

Осуществление этой рекомендации внесет вклад в части пункта (а) в укрепление координации действий гуманитарных учреждений на местах, особенно в процессе перехода от оказания чрезвычайной помощи к восстановлению и развитию, а в части пункта (б) приведет к усилению подотчетности рамочного механизма восстановительной деятельности системы Организации Объединенных Наций.

14. Организации не считают, что на нынешнем этапе необходимо производить обзор и дальнейшую конкретизацию круга ведения координаторов гуманитарной помощи, поскольку с 2006 года осуществляется активная деятельность по достижению главной цели укрепления системы координаторов гуманитарной помощи. В декабре 2005 года руководство МУПК поручило рабочей группе МУПК подготовить долгосрочную стратегию, призванную обеспечить, чтобы гуманитарное сообщество, представляемое МУПК, могло совместными усилиями намечать, инструктировать, отбирать, обучать, назначать на должности и возлагать ответственность на лиц, которые смогут наиболее эффективным образом обеспечивать руководство деятельностью в чрезвычайных ситуациях гуманитарного характера. В документе МУПК, озаглавленном «Укрепление системы координаторов гуманитарной помощи: в чем состоит наша цель и как ее достичь?», содержится подробная информация в отношении согласованной деятельности МУПК. Группа координаторов гуманитарной помощи МУПК была создана на шестьдесят пятой сессии Рабочей группы МУПК, когда и были одобрены ее концептуальный документ, предназначенный для координаторов гуманитарной помощи, и описание функций координаторов гуманитарной помощи.

15. Что касается части (b)(i) рекомендации, то организации считают, что повышение степени подотчетности координаторов-резидентов гуманитарной помощи перед государствами-членами может быть излишним. Согласно положениям резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи координаторы-резиденты и так уже находятся в непосредственно подотчетном положении в силу своих соглашений с национальным правительством. Координаторы гуманитарной помощи назначаются лишь на временный срок. Кроме того, исполнительные советы оперативных учреждений уже осуществляют надлежащий надзор. Организации также считают, что контроль за выполнением предписаний является функцией руководства; выбор механизмов практического осуществления, как, например, План совместных действий по оказанию гуманитарной деятельности (ПСДГ) и процесс призывов к совместным действиям (ПСД), ОАС или РПООНПР, зависит от конкретной ситуации.

16. Организации считают, что часть (b)(ii) должна быть расширена таким образом, чтобы в сферу ее действия входили не только гуманитарные учреждения, но также учреждения, занимающиеся вопросами развития, которым принадлежит важная роль в деятельности по восстановлению и реконструкции. Они решительно выступают за содействие разработке национальных планов, программ и систем обеспечения готовности, как это находит свое отражение в проводимой ими деятельности (например, в рамках проведения Всемирной организацией здравоохранения глобального обзора степени готовности с точки зрения охраны здоровья).

### Рекомендация 7

а) Генеральному секретарю следует предложить Экономическому и Социальному Совету для рассмотрения и утверждения круг ведения межправительственного комитета по уменьшению опасности бедствий и реагированию на них, который будет действовать в качестве его вспомогательного органа;

б) на основе предложений Генерального секретаря Экономический и Социальный Совет, возможно, сочтет целесообразным учредить межправительственный комитет по вопросам реагирования на бедствия и уменьшения их опасности на комплексной основе в целях повышения эффективности международной гуманитарной помощи во всех странах, затрагиваемых бедствиями, а также усиления его потенциала в области выработки межправительственных решений и его координирующей роли в системе Организации Объединенных Наций.

Эта рекомендация призвана улучшить координацию деятельности по оказанию гуманитарной помощи в области уменьшения опасности бедствий и реагирования на них между соответствующими участвующими организациями на основе повышения эффективности руководства на межправительственном уровне.

17. Большинство организаций считают, что эта рекомендация не в полной мере учитывает существующую и постоянно крепнущую систему Международной стратегии уменьшения опасности бедствий (МСУОБ), которая была создана в качестве механизма для налаживания межучрежденческого и международного сотрудничества в области противодействия бедствиям и уменьшения рисков. Они выступают за принятие рекомендации в такой формулировке, которая была бы направлена на установление более прочной связи между Международной стратегией и Генеральной Ассамблеей и Экономическим и Социальным Советом, с тем чтобы активизировать участие государств-членов. В резолюции 61/198 Генеральной Ассамблеи, посвященной Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, содержится ряд актуальных положений подобного характера.

18. Чтобы подчеркнуть, что уменьшение опасности бедствий и реагирование на них являются двумя отдельными процессами, некоторые организации предлагают вставить в текст рекомендации слово «как» непосредственно в каждом случае перед началом фразы «по уменьшению опасности бедствий» и слово «так» перед словами «и реагированию на них», а также в предложение, которое следует сразу же после рекомендации. Кроме того, это предложение следует далее видоизменить таким образом, чтобы оно отражало аспект развития и звучало следующим образом: «Эта рекомендация позволит улучшить координацию деятельности по оказанию гуманитарной помощи и деятельности по оказанию содействия развитию как в контексте уменьшения опасности бедствий, так и в порядке реагирования на них между соответствующими участвующими организациями на основе повышения эффективности руководства на межправительственном уровне».

## Рекомендация 8

Генеральной Ассамблее следует обратиться к исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций с просьбой разработать совместную комплексную стратегическую и общесистемную рамочную основу планирования для организации и координации гуманитарной помощи, а также деятельности по уменьшению опасности бедствий и реагированию на них.

Объединенная инспекционная группа считает, что осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности оказания гуманитарной помощи в вопросах уменьшения опасности бедствий и реагирования на них.

19. Организации отмечают, что в пункте (h), предшествующем этой рекомендации, в докладе ОИГ не проводится надлежащего разграничения между долгосрочным процессом укрепления сопротивляемости стран и общин по отношению к бедствиям и краткосрочным процессам оказания неотложной гуманитарной помощи после бедствия; и в том и в другом случае упоминается «гуманитарная деятельность». Процесс усиления сопротивляемости и уменьшения опасности бедствий может быть обеспечен лишь посредством таких долгосрочных процессов развития, как земельное планирование, введение инфраструктурных стандартов, разработка надлежащих законов и политики, институциональное развитие и укрепление потенциала. Именно об этих мерах говорится в Хиогской рамочной программе действий. Они предлагают добавить слова «и развитие», с тем чтобы первое предложение этого пункта выглядело следующим образом: «На межправительственном уровне сложился четкий консенсус в вопросе о том, что необходимо создать комплексную рамочную основу для стратегического и общесистемного планирования и управления в совокупности с механизмами, ориентированными на конкретные результаты, в целях улучшения координации гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами».

20. Некоторые организации считают, что инициатива о разработке совместных объединенных стратегических и общесистемных по своему масштабу рамок планирования должна исходить непосредственно от Генерального секретаря и должна быть направлена на повышение степени согласованности усилий в рамках всех мероприятий по ликвидации риска, включая уменьшение опасности и меры по реагированию. Наряду с рядом положительных сдвигов в этом направлении, включая применение блочного тематического подхода, ежеквартальный доклад МУПК по вопросу о службе раннего оповещения (HEWSweb) и службе раннего реагирования (ReliefWeb), единой согласованной системы снижения рисков пока еще не разработано. Крупным шагом в этом направлении могло бы стать согласование системы раннего предупреждения всех органов, занимающихся оказанием гуманитарной помощи, и занятие активной позиции правительствами и координаторами-резидентами/координаторами гуманитарной помощи, с тем чтобы более систематически прилагать усилия по уменьшению опасности бедствий и просвещению населения о существующих рисках.

#### Рекомендация 9

Генеральному секретарю в его качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) следует выступить с инициативой о возобновлении — в соответствующей форме — представления двухгодичного доклада Совета по программам и ресурсам системы Организации Объединенных Наций в области гуманитарной помощи и организации действий в случае бедствий и представить его Экономическому и Социальному Совету.

Осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности координации и сотрудничества в области гуманитарной помощи и организации действий в случае бедствий.

21. Организации поддерживают эту рекомендацию, которая будет способствовать обеспечению большей согласованности.

#### Рекомендация 10

Генеральному секретарю следует поощрять координаторов по гуманитарным вопросам к выдвижению вместе с принимающими странами следующих инициатив:

а) установление минимальных базисных показателей для обеспечения того, чтобы поставки помощи реально достигали затронутое население в надлежащих количествах и при соблюдении надлежащих стандартов; и

б) мобилизация в тесном сотрудничестве с системой Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий (МСУОБ) и соответствующими региональными комиссиями Организации Объединенных Наций всей необходимой поддержки для групп Организации Объединенных Наций по реагированию на бедствия.

Осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности местных механизмов реагирования на бедствия в затрагиваемых общинах.

22. Организации согласны с необходимостью разработки базовых показателей, что потребует принятия единого решения в общесистемном масштабе. Однако существует мнение, что такая деятельность должна возглавляться координатором-резидентом. Организации также говорят о необходимости того, чтобы в докладе Инспектора четко проводилось различие между системой МСУОД, которая включает различные международные и региональные учреждения-исполнители, и секретариатом МСУОД. Наконец, они отмечают, что недавно созданные группы по блочным тематическим вопросам занимаются разработкой показателей для оценки достигнутых результатов в их сферах деятельности, помимо показателей, установленных в секторальных областях в рамках проекта «Сфера». В настоящее время осуществляется разработка глобальных базовых показателей, характеризующих деятельность по уменьшению опасности бедствий, в контексте осуществления Хиогской рамочной программы действий.

## Рекомендация 11

Генеральному секретарю следует обеспечить, чтобы координаторы по гуманитарным вопросам принимали необходимые меры в целях:

а) создания национальных/региональных рамочных основ оказания помощи для обеспечения готовности к бедствиям и противодействия им, эффективной чрезвычайной помощи, восстановления и реконструкции;

б) обновления общих планов гуманитарной деятельности, а также карт и оценок рисков по согласованию с соответствующими принимающими правительствами с учетом Хиогской рамочной программы действий и возможностей Международной платформы восстановления;

в) использования общих планов гуманитарной деятельности в качестве основы для обращений с местными призывами к совместным и срочным действиям к национальным и международным сообществам доноров в тех случаях, когда это необходимо, и периодического представления докладов о достигнутом прогрессе Экономическому и Социальному Совету, начиная с 2007 года.

Осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них со стороны страновых групп Организации Объединенных Наций.

23. Организации придают огромное значение укреплению страновых и региональных рамочных механизмов уменьшения опасности бедствий; однако отмечают, что эта рекомендация не является новой. Как уже говорилось ранее в связи с рекомендацией 5, общая задача метода самостоятельной оценки заключается в содействии проведению оценок степени уязвимости, картированию рисков/опасностей и анализа ресурсов страновой группой Организации Объединенных Наций и ее партнерами. Некоторые организации считают, что такая деятельность должна носить обязательный характер, подкрепляться щедрой поддержкой со стороны доноров и занять видное место в национальной и местной политике в области обеспечения готовности на случай чрезвычайных ситуаций. В связи с пунктами (а) и (б) они также отмечают, что принятие надлежащих мер относится к функциям, возложенным на координаторов-резидентов. План совместных действий по оказанию гуманитарной помощи является инструментом, используемым для планирования мер на случай ситуаций, требующих безотлагательного реагирования, а не для планирования мер по обеспечению готовности. Призывы к совместным действиям и срочные призывы также используются для требующих экстренного реагирования ситуаций и должны быть основаны на результатах оценок и на планах действий на случай непредвиденных ситуаций и на общих планах действий.

## Рекомендация 12

Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой дать поручение на проведение тщательной независимой оценки работы, проделанной Программой развития Организации Объединенных Наций, и использования ею соответствующей дотации при выполнении функций оперативной деятельности в области смягчения последствий стихийных бедствий, их предотвращения и обеспечения готовности к

ним, переданных Программой развития Организации Объединенных Наций от Координатора чрезвычайной помощи в соответствии с резолюцией 52/12В Генеральной Ассамблеи, и следует заново проанализировать обоснованность и необходимые финансовые механизмы осуществления этих функций на основе выводов, сделанных в ходе этой независимой оценки.

**Осуществление этой рекомендации, по всей вероятности, улучшит координацию деятельности по смягчению последствий бедствий, их предотвращению и обеспечению готовности к ним.**

24. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) считает, что в пункте L, предшествующем рекомендации 12, в докладе ОИГ содержится неправильное толкование резолюции Генеральной Ассамблеи как однозначное решение о передаче функций, связанных с оперативной деятельностью в области смягчения последствий, предотвращения стихийных бедствий и обеспечения готовности к ним, Программе развития Организации Объединенных Наций. ПРООН предпочла бы, чтобы пункт L был сформулирован следующим образом:

«В декабре 1997 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 52/12 В постановила «передать Программе развития Организации Объединенных Наций функции Координатора чрезвычайной помощи, связанные с оперативной деятельностью по смягчению последствий и предотвращению стихийных бедствий и обеспечению готовности к ним при том понимании, что ресурсы на эти цели будут выделены отдельно и в дополнение к ресурсам Программы развития Организации Объединенных Наций на деятельность в целях развития и будут предоставлены в виде субсидии из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций на двухгодичный период 1998–1999 годов». Два года спустя, в феврале 2000 года, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 54/219 «одобрила предложение Генерального секретаря учредить под непосредственным руководством заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам межучрежденческую целевую группу и межучрежденческий комитет по вопросам уменьшения опасности бедствий». В соответствии с этой второй резолюцией был создан секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий и была учреждена межучрежденческая целевая группа. В отличие от оперативного мандата, возложенного на Программу развития Организации Объединенных Наций, функции секретариата и целевой группы, изложенные в предложении Генерального секретаря от июля 1999 года (A/54/136, пункты 20 и 21), носят характер исключительно координации, разработки политики, пропагандистской деятельности и распространения информации. Однако толкование этих соответствующих мандатов стало источником затяжных переговоров, касающихся координации деятельности различных учреждений и программ на оперативном уровне. Такое положение дел может повлиять на консультативные и координационные процессы, вызвав дополнительные задержки в принятии решений».

25. ПРООН далее считает, что рекомендация 12 должна быть сформулирована следующим образом:

«Генеральной Ассамблее следует обратиться к Генеральному секретарю с просьбой дать поручение на проведение тщательной, независимой

оценки работы, проделанной Программой развития Организации Объединенных Наций и секретариатом Международной стратегии уменьшения опасности бедствий по линии выполнения ими своих соответствующих мандатов. Оценка выполнения Программой развития Организации Объединенных Наций возложенных на нее оперативных функций должна включать, среди прочего, использование соответствующих дотаций для выполнения возложенных на нее функций в области оперативной деятельности в контексте смягчения последствий стихийных бедствий, их предотвращения и обеспечения готовности к ним, переданных Программе развития Организации Объединенных Наций от Координатора чрезвычайной помощи в соответствии с резолюцией 52/12 В Генеральной Ассамблеи. Оценка проводимой секретариатом Международной стратегии уменьшения опасности бедствий деятельности по предоставлению ему мандата в области координации и информационно-пропагандистской работы должна включать обзор трех предыдущих оценок и нынешней проводимой реформы системы Международной стратегии уменьшения опасности бедствий».

### **Рекомендация 13**

**В тех предрасположенных к бедствиям странах, где не был назначен координатор по гуманитарным вопросам, Генеральному секретарю следует назначить координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций в качестве координаторов по гуманитарным вопросам и в случае необходимости обеспечить их достаточной поддержкой.**

**Осуществление этой рекомендации повысит эффективность мер системы Организации Объединенных Наций по обеспечению готовности к бедствиям в странах, предрасположенных к бедствиям.**

26. Организации отмечают, что предстоит еще проделать большой объем работы для повышения эффективности деятельности системы Организации Объединенных Наций по обеспечению готовности на случай бедствий в предрасположенных к бедствиям странах помимо официального назначения координаторов-резидентов координаторами гуманитарной помощи, что в любом случае относится к кругу ведения Координатора чрезвычайной помощи и Межучрежденческого постоянного комитета в соответствии с положениями резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи. В принципе нынешний координатор-резидент будет назначаться координатором гуманитарной помощи в кризисных ситуациях, за исключением случаев, когда будет необходим отдельный координатор гуманитарной помощи. Некоторые организации считают, что термин «координатор гуманитарной помощи» должен использоваться лишь в странах, в которых существует гуманитарный кризис, и не использоваться в связи с ситуациями, когда обеспечивается готовность на случай бедствий. Помимо этого, организовывается надлежащее обучение для координаторов-резидентов и лиц, отобранных для работы в предрасположенных к бедствиям странах, которые должны располагать надлежащим опытом деятельности в гуманитарной области. Кроме того, для оказания помощи координатору-резиденту в связи с выполнением соответствующих функций Управление по координации гуманитарной деятельности направляет на места вспомогательный персонал.

#### Рекомендация 14

Генеральному секретарю следует:

а) провести всеобъемлющий обзор системы общих услуг поддержки, находящейся в ведении Управления по координации гуманитарной деятельности, с использованием экспертного опыта и вклада соответствующих членов Межучрежденческого постоянного комитета, с тем чтобы Управление по координации гуманитарной деятельности имело средства для выполнения своих функций по обеспечению услуг централизованной поддержки. Этим обзором должны быть охвачены задачи Координатора чрезвычайной помощи в соответствии с Конвенцией Тампере. Полученные выводы следует представить для рассмотрения и одобрения Генеральной Ассамблеи на ее шестьдесят второй сессии;

б) представить Экономическому и Социальному Совету глобальную схему применения системы материально-технической поддержки гуманитарной деятельности в случае крупномасштабных бедствий во всем мире для распространения и внедрения всеми соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций и неправительственными организациями с использованием соответствующего опыта Всемирной продовольственной программы и Панамериканской организации здравоохранения в деле преодоления материально-технических трудностей.

27. Секретариат Организации Объединенных Наций согласен с тем, что необходимо произвести обзор общих гуманитарных услуг, которые оказываются Управлением по координации гуманитарной деятельности (обеспечение связи в чрезвычайных ситуациях, центры гуманитарной информации и координация действий гражданских и военных) и Всемирной продовольственной программой (Объединенный центр материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций и Служба гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций). Однако эта рекомендация уже рассматривалась в рамках обзора, проводимого по инициативе Рабочей группы Межучрежденческого постоянного комитета на его 65-м заседании, которое состоялось в июне 2006 года, в свете нового подхода по блочным тематическим группам. Для обеспечения большей согласованности создается совместный секретариат общей системы гуманитарного обслуживания Управления по координации гуманитарной деятельности/Всемирной продовольственной программы. Согласно обычной практике результаты текущего обзора будут включаться в соответствующие доклады Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи.

28. Укрепление системы логистической поддержки гуманитарной деятельности является одним из элементов реформы в области оказания гуманитарной помощи. Организации считают, что этот вопрос должен решаться через блочный подход, который призван способствовать созданию более предсказуемого потенциала, заполнению существующих пробелов и обеспечению более эффективного сотрудничества и координации. Касаясь упоминания СУГП в предложении, следующем после части (b), организации отмечают, что СУГП (Система управления гуманитарными поставками ПАОЗ), которая доказала свою эффективность в Латинской Америке, в других местах не работает, по причине чего СУГП заменяется Системой логистической поддержки гуманитарной деятельности. Далее они отмечают, что в СУГП отсутствует координационный элемент, позволяющий производить сопоставление поставляемых предметов и оп-



ределенных потребностей. ВОЗ, ПАОЗ, ВПП и Управление по координации гуманитарной деятельности в этой связи с июля 2001 года проводили серию обсуждений, в результате которых в период 2004–2005 годов была создана система логистической поддержки ВОЗ/ПАОЗ. Клиенты Объединенного центра материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций в апреле 2006 года приняли решение оказывать помощь системе логистической поддержки и возложили функции по ее опробованию на местах и практическому внедрению на Центр (в сотрудничестве с ВОЗ/ПАОЗ).

29. Для обеспечения большей точности последняя фраза рекомендации 14(b) должна гласить: «с использованием соответствующего опыта Всемирной продовольственной программы и Всемирной организации здравоохранения/Панамериканской организации здравоохранения в деле преодоления трудностей».

### **Рекомендация 15**

**Генеральному секретарю следует:**

**а) провести обзор существующего механизма, используемого в призывах к совместным и срочным действиям, в целях выявления слабых мест и недостатков и разработки путей и средств его дальнейшего совершенствования;**

**б) изучить возможность укрепления потенциала соответствующих национальных надзорных органов затрагиваемых стран в области мониторинга и обеспечения подотчетности в вопросах использования средств, мобилизуемых в интересах затрагиваемого населения в контексте процесса призывов к совместным действиям, как это было предложено Комиссией ревизоров, в рамках предполагающей укрепление потенциала поддержки национальных платформ восстановления со стороны системы Организации Объединенных Наций;**

**в) представить Генеральной Ассамблее доклад о повышении эффективности процесса призывов к совместным действиям.**

**Осуществление этой рекомендации внесет вклад в усиление подотчетности в вопросах использования средств, мобилизуемых в рамках процесса обращения с призывами к совместным действиям.**

30. Организации считают, что любой обзор системы процесса призывов к совместным действиям должен производиться таким образом, чтобы это не повредило действию функционального механизма передачи финансовых средств для использования в чрезвычайных ситуациях. Межучрежденческий постоянный комитет также на постоянной основе сотрудничает с донорами в целях усовершенствования инструментов планирования и финансирования. За последние несколько лет был разработан ряд новых инструментов. Существенным улучшением, которое в настоящее время стало объектом деятельности на предстоящие два года, является общий рамочный механизм оценки потребностей, включая общее определение базовых понятий. Эта работа в свою очередь вызовет новые изменения инструментов финансирования. Механизм призывов к совместным действиям постоянно контролируется рабочей подгруппой Межучрежденческого постоянного комитета, созданной для этой цели. Система оценки потребностей, которая была утверждена Межучрежденческим постоян-

ным комитетом, используется все в более многочисленных странах (на 2008 год поставлен целевой показатель охвата 70 процентов от общего числа стран, в которых осуществляется процесс призывов к совместным действиям). В настоящее время прилагаются усилия по ускорению распространения срочных призывов путем осуществления упрощенного исчисления расходов по первому этапу чрезвычайной ситуации, вслед за чем должны производиться более детальная оценка и пересмотр.

31. В отношении рекомендации 15(b) об укреплении национального потенциала в области надзора ПРООН уже успешно внедрила в нескольких странах базы данных о донорской помощи в качестве метода осуществления правительствами контроля за потоками помощи и для поддержания более конструктивной координационной основы для планирования и управления. Считается, что база данных о донорской помощи является подходящим инструментом для расширения возможностей соответствующих национальных надзорных органов пострадавших от бедствий стран помимо механизмов, созданных самими странами.

#### **Рекомендация 16**

**Генеральной Ассамблее в связи с независимым обзором деятельности Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, который должен быть проведен в соответствии с ее резолюцией 60/124, следует поручить Генеральному секретарю представить при поддержке участвующих учреждений сводный доклад об использовании ими средств, получаемых из Центрального чрезвычайного оборотного фонда, и о последствиях этого для управления их денежными средствами; и представить Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят второй сессии доклад о действующей инвестиционной политике для сохранения активов фонда, включая распоряжение начисляемыми процентами и поступлениями.**

**Осуществление этой резолюции внесет вклад в усиление подотчетности в вопросах использования средств, получаемых из Центрального чрезвычайного оборотного фонда.**

32. Секретариат Организации Объединенных Наций соглашается включить обзор использования средств, получаемых из Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, в качестве элемента запланированного независимого обзора деятельности этого фонда в 2008 году. Учреждения, получающие средства из Фонда, должны представить отчет об использовании таких средств и о результативности освоения этих средств в интересах целевого населения. Следует отметить, что инвестиционная политика и использование поступлений по процентам на счетах Фонда не отличаются от практики, которой придерживаются другие целевые фонды, находящиеся в ведении Организации Объединенных Наций.

#### **Рекомендация 17**

**Генеральной Ассамблее следует принять следующие решения:**

**а) объединить общие целевые фонды, помимо Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации под руководством Управления по координации гуманитарной деятельности и секретариата Международ-**

ной стратегии уменьшения опасности бедствий, в единый общий целевой фонд под управлением заместителя Генерального секретаря по гуманитарным вопросам и Координатора чрезвычайной помощи для использования в интересах программы гуманитарной помощи в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности; и передать его вместе с Центральным фондом реагирования на чрезвычайные ситуации, включая его оборотный компонент (Центральный чрезвычайный оборотный фонд), в ведение упомянутой программы;

b) создать соответствующий орган в составе государств-членов для оказания содействия Генеральной Ассамблее в надзоре за управлением этими фондами, который будет, в частности:

- i) одобрять на основе рекомендаций Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам предложения Координатора чрезвычайной помощи по бюджету административных расходов и расходов на поддержку программ;
- ii) одобрять бюджет оперативной программы консолидированных фондов;
- iii) рассматривать и изучать функционирование Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации;
- iv) предложить Генеральному секретарю промульгировать финансовые правила этой программы (указанной в пункте (a)) с учетом, в частности, замечаний Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам и представить доклад о функционировании программы и управлении консолидированными фондами на ее шестьдесят второй сессии.

Осуществление этой рекомендации внесет вклад в повышение эффективности управления целевыми фондами в области реагирования на бедствия и уменьшения их опасности, а также усилит подотчетность Организации Объединенных Наций в вопросах планирования и использования оперативных расходов, а также расходов на поддержку программ и административных расходов для управления рисками чрезвычайных ситуаций и уменьшения их опасности.

33. Секретариат Организации Объединенных Наций с этой рекомендацией не согласен. Хотя общие задачи различных целевых фондов, находящихся в ведении Управления по координации гуманитарной деятельности, являются взаимосвязанными и взаимодополняющими, каждый целевой фонд располагает собственным конкретным кругом ведения. Доноры принимают во внимание конкретные задачи и круг ведения целевых фондов и делают взносы в те целевые фонды, которые для них представляют интерес. Например, Целевой фонд по уменьшению опасности стихийных бедствий был учрежден для конкретных целей финансирования секретариата Международной стратегии уменьшения опасности бедствий и его деятельности, и руководство им осуществляется в Женеве. Хотя Управление по координации гуманитарной деятельности несет прямую ответственность за проекты и мероприятия, финансируемые из находящихся в его ведении общих целевых фондов, проекты, финансируемые за счет Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации, осуществляются другими учреждениями и организациями системы Организации Объединенных Наций.

диненных Наций. В силу вышеизложенного Секретариат Организации Объединенных Наций не согласен с частью (а) рекомендации о том, чтобы объединить все общие целевые фонды, находящиеся в ведении Управления по координации гуманитарной деятельности, помимо Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации и Целевого фонда для уменьшения опасности бедствий, в единый общий целевой фонд. В то же время он намерен прилагать все усилия для объединения, когда это практически целесообразно, отдельных целевых фондов, находящихся в ведении Управления по координации гуманитарной деятельности, если их круг ведения и их задачи более-менее сопоставимы и отвечают реализации меры 24, предусмотренной в докладе Генерального секретаря об укреплении Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований (A/57/387). Аналогичные усилия будут прилагаться, в надлежащих случаях, и в отношении отдельных целевых фондов Международной стратегии уменьшения опасности бедствий.

34. В отношении части (b) рекомендации Секретариат Организации Объединенных Наций придерживается мнения, что имеются надлежащие механизмы для обеспечения эффективного надзора и управления целевыми фондами, в том числе теми из них, которые находятся в ведении Управления по координации гуманитарной деятельности. Кроме того, в отношении Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации Генеральный секретарь назначил консультативный совет, который собирается два раза в год и будет участвовать в осуществлении контроля за деятельностью этого фонда.

35. В отношении части (c) рекомендации Секретариат Организации Объединенных Наций считает, что существующие финансовые положения и правила Организации Объединенных Наций являются достаточными для обеспечения надежного и эффективного административного руководства и управления целевыми фондами, находящимися в ведении Организации Объединенных Наций, и поэтому необходимости в разработке отдельного свода финансовых правил по функциональному признаку нет.