

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
14 September 2007
Russian
Original: English

Шестьдесят вторая сессия

Пункт 56(с) предварительной повестки дня*

**Устойчивое развитие: международная
стратегия уменьшения опасности бедствий****Глобальный обзор систем раннего предупреждения****Доклад Генерального секретаря*****Резюме*

Глобальный обзор систем раннего предупреждения был подготовлен Генеральным секретарем в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции 61/198, с целью ускорить создание глобальной системы раннего предупреждения о стихийных бедствиях всех типов. Доклад по обзору был окончательно подготовлен в сентябре 2006 года. Он содержал вывод о том, что, несмотря на довольно продвинутый уровень некоторых систем предупреждения, остается множество пробелов и недостатков. Это касается в первую очередь развивающихся стран, а также эффективности оповещения и удовлетворения потребностей тех, кто находится в опасности. В обзорном докладе рекомендуется создать всеобъемлющую глобальную систему раннего предупреждения, опирающуюся на существующие системы раннего предупреждения и их возможности. В докладе также предлагается осуществить ряд конкретных действий, направленных на создание национальных систем раннего предупреждения, ориентированных прежде всего на удовлетворение потребностей людей, что позволит ликвидировать основные недостатки в деле создания глобальной системы предупреждения, подготовить более прочную научную и статистическую базу раннего предупреждения и создать организационную основу глобальной системы раннего предупреждения. В настоящем докладе, подготовленном в соответствии с резолюцией, описывается процесс проведения обзора действий, содержатся сделанные по его итогам выводы и даются рекомендации в отношении дальнейших действий государств-членов и системы Организации Объединенных Наций.

* A/62/150.

** Настоящий доклад был представлен с опозданием по техническим причинам.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	3
II. Причины и история проведения глобального обзора систем раннего предупреждения	4–10	4
III. Главные выводы обзора	11–14	7
IV. Рекомендации обзорного доклада	15–20	9
V. Последующая деятельность по итогам обзора	21–31	11
VI. Выводы и рекомендации	32–36	15

I. Введение

1. С 1996 по 2005 год от стихийных бедствий пострадало порядка 2,5 миллиарда человек и около 900 000 погибло. В Хиогской рамочной программе действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин¹, были определены стратегические цели, приоритетные направления работы и обязанности различных учреждений по существенному уменьшению опасности бедствий в течение этого десятилетия. В программе говорится о необходимости расширять возможности системы раннего предупреждения и повышать подготовленность к ним и эффективность мер реагирования, что является частью всеобъемлющего подхода, подразумевающего включение работы по сокращению опасности бедствий в планы и практические методы развития, а также подразумевает формирование культуры предотвращения и наращивание потенциала противодействия.

2. Опыт прошлых лет показал, что раннее предупреждение может быть очень эффективным механизмом спасения людей и материальных ценностей при возникновении стихийных бедствий. Хотя за последние 50 лет частотность природных катаклизмов значительно возросла, число погибших в целом уменьшилось, в значительной степени благодаря системам раннего предупреждения, а также системам подготовки к бедствиям и ликвидации их последствий. Удалось значительно снизить огромные людские потери, которые имели место в XX веке при крупных засухах, штормах и наводнениях. Сейчас обычным стал тот факт, что раннее предупреждение позволяет эвакуировать из районов риска до миллиона человек. Например, прогнозирование ураганов и эвакуация после предупреждения о приближающемся урагане «Катрина» в 2005 году, безусловно, помогли спасти многие тысячи жизней, хотя это происшествие ясно показало также ограниченность возможностей технических систем раннего предупреждения и важность комплексного подхода к снижению опасности бедствий, включая проведение разъяснительной и просветительской работы среди населения для повышения уровня готовности к стихийным бедствиям и качества мер по ликвидации их последствий.

3. Генеральная Ассамблея в своей резолюции 60/195 и других резолюциях, касающихся Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, неизменно признает важность раннего предупреждения как важнейшего элемента усилий по снижению опасности бедствий. Во многих международных повестках дня, резолюциях и на форумах также говорится о системах раннего предупреждения как о важном инструменте снижения опасности бедствий. Об этом сказано, в частности, в Йокогамской стратегии по обеспечению более безопасного мира: руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий, которая была принята на Всемирной конференции по уменьшению опасностей бедствий (Йокогама, 1994 год)²; Барбадосской программе действий в целях устойчивого развития малых островных развивающихся государств (1994 год)³; в Плане

¹ A/CONF.206/6 и Corr.1, резолюция 2. См. <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>.

² A/CONF.172/9, глава I, резолюция 1, приложение I. См. http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm.

³ Доклад Глобальной конференции по устойчивому развитию малых островных развивающихся государств, Бриджтаун, Барбадос, 25 апреля — 6 мая 1994 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.94.I.18 и исправления), глава I,

выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 год)⁴; в заявлении второй Международной конференции по раннему предупреждению (Бонн, 2003 год) (см. <http://ewc2.org>); в выводах Международного совещания для обзора осуществления Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств (Маврикий, 2005 год)⁵; в заявлении, сделанном на встрече «большой восьмерки»: «Ответ на стихийное бедствие в Индийском океане и будущие действия по уменьшению опасности бедствий» (Глениглз, 2005 год) (см. <http://g8.gov.uk>); а также в заявлении третьей Международной конференции по раннему предупреждению (Бонн, 2006 год) (см. <http://ewc3.org>). Раннее предупреждение является одной из важных целей выполнения Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке⁶, а также работы многих учреждений Организации Объединенных Наций и других международных организаций по обеспечению продовольственной безопасности. Эта цель присутствует также и в других областях, связанных с гуманитарными вопросами и охраной окружающей среды. Учитывая, что Межправительственная группа экспертов по изменению климата⁷ прогнозируется распространение экстремальных погодных и климатических условий при более теплом климате, можно ожидать, что создание эффективных систем раннего предупреждения будет одним из основных элементов стратегий адаптации к изменению климата.

II. Причины и история проведения глобального обзора систем раннего предупреждения

4. В январе 2005 года, вскоре после трагедии, вызванной цунами в Индийском океане, Генеральный секретарь, созная то, что тысячи жизней можно было бы спасти, если бы в регионе существовала эффективная система раннего предупреждения о цунами, призвал к созданию глобальной системы раннего предупреждения, которая бы охватывала все природные катаклизмы и была бы в распоряжении всех государств. Впоследствии в своем докладе о выполнении Декларации тысячелетия, подготовленном в марте 2005 года и озаглавленном «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех», Генеральный секретарь предложил провести глобальный обзор систем раннего предупреждения и существующих в них пробелов:

резолюция 1, приложение II. См.: <http://www.un.org/esa/sustdev/sids/sidstbc.htm>.

⁴ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, ЮАР, 26 августа — 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение. См.: http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf.

⁵ Доклад Международного совещания для обзора осуществления Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств, Порт-Луи, Маврикий 10–14 января 2005 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.05.II.A.4 и исправление), глава I, резолюция 1, приложения I и II.

⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1954, № 33480.

⁷ Доклады Межправительственной группы экспертов по изменению климата можно найти на веб-сайте <http://www.ipcc.ch>.

«Страны региона Индийского океана при содействии Организации Объединенных Наций и других доноров начинают принимать меры по созданию региональной системы раннего предупреждения о цунами. Однако давайте не будем забывать о том, что людям во всех регионах мира грозят и другие катаклизмы, включая штормы, наводнения, засухи, оползни, периоды сильной жары и извержения вулканов. **В дополнение к более широким инициативам по обеспечению готовности к бедствиям и смягчению их последствий я рекомендую создать на базе существующих национальных и региональных возможностей всемирную систему раннего предупреждения обо всех стихийных бедствиях.** Для оказания содействия в ее создании я обращаюсь к секретариату Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий с просьбой выступить координатором проведения в сотрудничестве со всеми заинтересованными организациями системы Организации Объединенных Наций обследования имеющегося потенциала и недостающих элементов и надеюсь на скорейшее получение подготовленных им выводов и рекомендаций» (A/59/2005, пункт 66).

5. Проведение обзора, подготовленного по просьбе Генерального секретаря, координировалось секретариатом Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий, при этом секретариат пользовался своей Платформой по развитию систем раннего предупреждения. В мае 2005 года на одиннадцатом совещании Межучрежденческой целевой группы по уменьшению опасности бедствий⁸ была создана рабочая группа для разработки руководящих принципов и оказания поддержки проведению обзора и подготовке доклада. В нее вошли следующие члены: Азиатский центр по обеспечению готовности к стихийным бедствиям, Всемирный центр мониторинга пожаров, Межправительственный орган по вопросам развития, Центр прогнозирования климата и прикладной климатологии, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Международный союз электросвязи (МСЭ), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Управление по координации гуманитарных вопросов (сопредседатель), Институт охраны окружающей среды и безопасности человека Университета Организации Объединенных Наций (УООН), а также Всемирная метеорологическая организация (ВМО) (сопредседатель). На основе обсуждений на одиннадцатом совещании Межучрежденческой целевой группы по уменьшению опасности бедствий ее участники сделали вывод о том, что в обзоре следует опираться на уже имеющиеся материалы и не следует пытаться начинать какие-либо новые исследования.

6. Генеральная Ассамблея в конце 2005 года, в дополнение к просьбе, выраженной в резолюции 60/195 и касающейся завершения подготовки глобального обзора, предложила государствам-членам внести свой вклад и тем самым помочь секретариату Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий подготовить такой обзор.

⁸ См.: <http://www.unisdr.org/eng/task%20force/tf-meeting-11th-eng.htm>.

7. В обзоре проанализирована имеющаяся информация, предоставленная правительствами и организациями в ходе подготовки второй Международной конференции по раннему предупреждению, которая прошла в октябре 2003 года, и Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, которая состоялась в январе 2005 года и на которой было представлено 122 национальных доклада. Кроме того, правительствам, соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций, а также организациям — членам Межучрежденческой целевой группы по уменьшению опасности бедствий было предложено предоставить дальнейшую информацию в рамках систематического обзора. Двадцать два правительства⁹ и Европейская комиссия ответили на эту просьбу, предоставив дополнительную информацию о возможностях своих систем раннего предупреждения и об имеющихся недостатках. Также была получена информация от членов вышеупомянутой рабочей группы Межучрежденческой целевой группы по уменьшению опасности бедствий и других организаций, включая Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), секретариат Конвенции Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием, Всемирную продовольственную программу (ВПП), Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций (ФАО), Азиатский центр по уменьшению опасности бедствий, Консорциум по предотвращению бедствий, Южнотихоокеанскую комиссию по прикладным наукам о Земле и Объединенный исследовательский центр Европейской комиссии.

8. В обзоре рассматривались системы раннего предупреждения при необходимости прежде всего о гидрометеорологических и геологических катаклизмах, однако также рассматривались и системы, связанные с соответствующими биологическими, экологическими, гуманитарными и промышленными факторами, например голодом, нашествием саранчи и лесными пожарами. Целью обзора являлось выявление недостающих элементов системы раннего предупреждения и ее потенциала, а также возможностей для ликвидации недостатков применительно ко всем регионам мира. В обзоре также были приведены рекомендации по деятельности правительств и организаций в целях разработки более эффективных систем раннего предупреждения. В обзоре рассматривались институциональные и управленческие механизмы систем предупреждения. Многие стихийные бедствия выходят за пределы государственных границ и поэтому требуют выработки общей практики и создания ряда международных и региональных механизмов по обмену данными и распространению предупреждений. В приложении к обзорному докладу указаны названия и функции многочисленных региональных и международных организаций, которые оказывают поддержку развитию и работе систем раннего предупреждения по следующим четырем компонентам: а) знание факторов риска; б) наличие служб наблюдения и предупреждения; в) оповещение; и г) потенциал реагирования на чрезвычайные ситуации.

9. 12 декабря 2005 года секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий собрал группу экспертов для рассмотрения рабочего проекта доклада, а также для дальнейшего обмена мнениями по выводам и реко-

⁹ Азербайджан, Аргентина, Бангладеш, Боливия, Гватемала, Греция, Грузия, Египет, Иордания, Иран (Исламская Республика), Йемен, Канада, Кипр, Китай, Маврикий, Объединенные Арабские Эмираты, Португалия, Сальвадор, Сербия и Черногория (информация была представлена до июня 2006 года), Филиппины, Швеция, Ямайка.

мендациям, содержащимся в обзорном докладе. В эту работу внесла свой вклад и рабочая группа Межучрежденческой целевой группы по уменьшению опасности бедствий. В январе-феврале 2006 года был распространен проект доклада для проведения консультаций, а почти окончательная версия документа была представлена на третьей Международной конференции по предупреждению, которая прошла в Бонне с 27 по 29 марта 2006 года. Окончательный вариант доклада был готов в сентябре 2006 года¹⁰.

10. Документ зала заседаний, посвященный этому обзору (A/C.2/61/CRP.1), был представлен Второму комитету по пункту повестки дня 53(с) «Устойчивое развитие: Международная стратегия уменьшения опасности бедствий». Впоследствии Генеральная Ассамблея в своей резолюции 61/198, касающейся Международной стратегии уменьшения опасности бедствий, просила Генерального секретаря представить доклад о результатах глобального обследования, посвященного системам раннего предупреждения, содержащий, в частности, его рекомендации в отношении путей устранения соответствующих недостатков технического, финансового и организационного характера и удовлетворения соответствующих потребностей.

III. Главные выводы обзора

11. Достигнут значительный прогресс в расширении знаний и разработке технических средств, необходимых для оценки рисков и подготовки и распространения прогнозов и предупреждений, прежде всего благодаря более глубокому научному пониманию этой проблемы и более широкому использованию современных информационно-коммуникационных технологий. Сейчас существуют технологии раннего предупреждения практически для всех типов стихийных бедствий, и по крайней мере в некоторых регионах мира они уже используются. Накопленные знания и технические возможности являются хорошей базой для совершенствования сетей, основанных на существующих местных системах раннего предупреждения и системах, применяемых только к одному виду стихийных бедствий, и для создания новых систем.

12. Однако нынешние системы раннего предупреждения имеют существенные недостатки, как показал опыт цунами в Индийском океане в конце 2004 года, ураган «Катрина» в Мексиканском заливе в 2005 году, а также другие недавние бедствия, такие, как жара, засуха, голод, лесные пожары, цунами, наводнения и оползни. Среди недостатков систем раннего предупреждения, особенно в развивающихся странах, можно назвать нехватку оборудования, финансовых средств и персонала, обладающего техническими и оперативными навыками, а для работы, связанной с некоторыми стихийными бедствиями, нет вообще никаких ресурсов. Одна из главных задач заключается в том, чтобы обогатить существующие системы, технические по своей сути, знаниями и опытом компетентных социально-экономических структур, превратить предупреждения о надвигающихся стихийных бедствиях в предупреждения о возможных рисках и давать рекомендации о том, что нужно делать после того, как поступило предупреждение.

¹⁰ См.: <http://www.unisdr.org/eng/about-isdr/basic-docs/SG-report/SG-report-c2-61-CRPI-GSEWS.pdf>.

13. Один из главных выводов обзора: самые слабые звенья системы раннего предупреждения — это оповещение и степень готовности. Это касается как развивающихся, так и развитых стран. Предупреждения могут дойти не до всех, кто должен действовать, в том числе могут обойти стороной местные власти, местные организации и общественность в целом; зачастую такая информация превратно истолковывается или не воспринимается всерьез. Общественность и местные организации подчас плохо понимают степень своей реальной уязвимости и угрозу, создаваемую надвигающимся стихийным бедствием. Коренными причинами этих проблем, видимо, являются отсутствие политической воли, слабая координация среди зачастую неоднородных групп заинтересованных сторон, а также недостаточно высокий уровень информированности и активности населения при разработке и эксплуатации систем раннего предупреждения.

14. Среди прочих важных выводов обзора можно назвать следующие:

а) системы раннего предупреждения зависят от характера стихийного бедствия, против которого они направлены; например, потребности систем раннего предупреждения о цунами и о засухе совершенно разные. Существующие системы воплощают конкретные технические знания о бедствии определенного характера, а также отражают обстоятельства, существующие в данной стране;

б) глобальная система раннего предупреждения должна быть построена на основе этих базовых систем целевого назначения и должна быть состыкована с международными политическими и техническими структурами. Таким образом, глобальная система раннего предупреждения должна быть задумана как сеть систем, основанная на сотрудничестве между компетентными органами власти, которая позволит обмениваться данными и знаниями, усиливать имеющийся потенциал и координировать работу по подготовке населения;

в) существуют большие различия в методиках действий при возникновении различных стихийных бедствий. Водные стихийные бедствия, как правило, повсеместно хорошо охвачены благодаря работе национальных метеорологических и гидрологических служб государств-членов, которые координируют свою работу через систему Всемирной метеорологической организации, и за последние десятилетия качество прогнозов значительно улучшилось. Необходимо, чтобы такие же возможности были созданы и для предупреждения о других стихийных бедствиях. Эту работу следует также дополнять принятием других мер по уменьшению угрозы;

г) во многих развивающихся странах, особенно в наименее развитых, возможности создания эффективных систем раннего предупреждения ограниченные. В некоторых странах таких систем фактически нет. Прежде всего необходимо укреплять национальные комплексные системы ослабления угроз и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также улучшать техническое оснащение и подготовку персонала;

е) учитывая все виды опасности и все уязвимые стороны, в совокупности применяя подход, охватывающий все виды катаклизмов, а также фокусируясь на снижении опасности бедствий, можно повысить эффективность организационной и практической работы, а также лучше подготовить население к извещениям, поступающим от систем раннего предупреждения;

f) для ликвидации существующих недостатков правительства и соответствующие организации должны будут постоянно уделять свое внимание этому вопросу, как об этом говорится в Хиогской рамочной программе действий. Сейчас стала очевидной нехватка некоторых систем, таких, как системы раннего предупреждения о цунами. В этой связи предпринимаются серьезные усилия по наращиванию потенциала, однако многие другие пробелы остаются без должного внимания.

IV. Рекомендации обзорного доклада

15. Рекомендации обзорного доклада предназначены прежде всего для правительств, международных организаций и служб, отвечающих за безопасность граждан. Основная рекомендация — создать глобальную систему раннего предупреждения путем совершенствования существующих систем. Четыре дополнительные рекомендации касаются второстепенных областей, требующих внимания. В докладе предлагается сделать 10–12 конкретных шагов в каждой области.

Рекомендация обзора 1

Создание глобальной комплексной системы раннего предупреждения на основе существующих систем раннего предупреждения

16. Для создания глобальной системы раннего предупреждения потребуются долгосрочные постоянные усилия различных заинтересованных сторон; потребуется твердая политическая воля к принятию мер и к обеспечению того, чтобы раннее предупреждение стало важной задачей национальной политики и стратегии снижения опасности бедствий; будет нужна мощная международная поддержка и хорошая координация с четким распределением ролей и обязанностей, а также потребуется широкое участие неправительственных организаций, частного сектора и региональных организаций. Необходимо предпринять конкретные действия для укрепления национального потенциала, для встраивания основных недостающих звеньев в глобальную систему раннего предупреждения, для укрепления научной и статистической базы, а также для укрепления глобальных организационных основ, о чем подробно сказано в следующих четырех рекомендациях.

Рекомендация обзора 2

Создание национальных систем раннего предупреждения, ориентированных в первую очередь на удовлетворение потребностей людей

17. Необходимо создавать в каждой стране свою систему раннего предупреждения для защиты граждан, и эти системы также должны быть составными элементами глобальной системы раннего предупреждения. Страновая система включает в себя общенациональные, районные и местные компоненты. Такая система может считаться завершенной только после создания необходимых систем оповещения и обеспечения готовности к стихийным бедствиям и к ликвидации их последствий. Главные задачи для стран — это, во-первых, создание или укрепление организационного потенциала и, во-вторых, эффективное вовлечение в работу системы населения, затронутого стихией. Создание национальной системы раннего предупреждения должно быть частью усилий страны по выполнению Хиогской рамочной программы действий и являться ее весо-

мым вкладом в реализацию этой программы на национальном уровне. Одна из приоритетных задач — ясно определить, кто на национальном уровне отвечает, в том числе в политическом отношении, за оповещение населения.

Рекомендация обзора 3

Включение основных недостающих звеньев в глобальную систему раннего предупреждения

18. Есть много недостающих звеньев, которые нужны для предупреждения о конкретных видах стихийных бедствий, особенно на национальном и региональном уровнях. Для разработки глобальной комплексной системы раннего предупреждения потребуются разноплановые действия на всех уровнях и во всех областях, которые будут охватывать сотни вопросов и критериев. Одной из приоритетных задач является проведение детального изучения недостающих элементов и потребностей применительно к видам стихийных бедствий¹¹, а также факторов уязвимости и возможностей оповещения, особенно в развивающихся и наименее развитых странах. Необходимо также разработать планы систематического укрепления систем раннего предупреждения об этих бедствиях в странах, испытывающих такую потребность. В качестве одного из приоритетных шагов рекомендуется реализовать один крупный проект по раннему предупреждению в каждой из наименее развитых стран, выбранных на основе оценки риска возникновения стихийных бедствий в этой стране, ее уязвимости и ее возможностей по раннему предупреждению.

Рекомендация обзора 4

Укрепление научной и статистической базы раннего предупреждения

19. Научно-технические знания и возможности являются основой систем раннего предупреждения, особенно когда речь идет о стихийных бедствиях и технических системах. Однако есть несколько сфер, в которых имеются недостатки. Можно привести следующие примеры: нет достаточных знаний о сути некоторых стихийных бедствий и связанных с ними рисках, не ведется работа по картографированию опасных районов и факторов уязвимости, слабо учитываются данные соответствующих социальных наук. Разработка международной программы удовлетворения потребностей систем раннего предупреждения в научных и статистических данных должна быть частью Международной программы раннего предупреждения и должна подразумевать активное участие национальных групп специалистов, в том числе молодых ученых из развивающихся стран, а также должна подразумевать осуществление инициатив по обучению. В число приоритетных задач входит разработка согласованных на международном уровне стандартных методов мониторинга и картографирования зон стихийных бедствий и факторов уязвимости населения, что включает в себя также разработку индикаторов уязвимости перед стихийными бедствиями и отслеживание их изменения, а также подготовку рабочего инструментария, необходимого странам для решения этих задач.

¹¹ На основе данных, представленных 144 странами, Всемирная метеорологическая организация дала оценку технических возможностей по наблюдению, мониторингу, обнаружению и предупреждению о природных, климатических и связанных с водной стихией бедствиях на национальном и региональном уровнях. Доклад на основе этой оценки будет опубликован в четвертом квартале 2007 года.

Рекомендация обзора 5

Создание организационных основ глобальной системы раннего предупреждения

20. Механизмы международного и регионального управления, координации и поддержки являются одним из двух основополагающих элементов глобальной комплексной системы раннего предупреждения, а возможности конкретных стран являются вторым таким элементом. Эти механизмы ясно показывают функции и возможности соответствующих организаций, поддерживают партнерские отношения между организациями, координируют развитие техники и обеспечивают соответствующую подотчетность перед правительствами. Разработка Международной программы раннего предупреждения для многосторонней деятельности должна способствовать созданию комплексной глобальной системы раннего предупреждения, которая, в соответствии с Хиогской рамочной программой действий, будет включать в себя разработку общих стратегий, уточнение и документальное закрепление мандатов и обязанностей, определение стандартов и терминологии, поддержку укрепления потенциала и содействие налаживанию партнерских отношений.

V. Последующая деятельность по итогам обзора

21. Доклад о глобальном обзоре систем раннего предупреждения был представлен заместителем Генерального секретаря по гуманитарным вопросам на третьей Международной конференции по раннему предупреждению, которая проходила в Бонне 27–29 марта 2006 года. В своем итоговом заявлении участники Конференции одобрили этот обзор и призвали всех партнеров действовать в соответствии с его рекомендациями.

22. 27 марта 2006 года секретариат МСУОБ и Межправительственная океанографическая комиссия Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры совместно с третьей Международной конференцией по раннему предупреждению организовали «круглый стол» для обсуждения вопросов, связанных с системами предупреждения о цунами в Индийском океане и ликвидации их последствий. В этом мероприятии участвовал Специальный посланник Организации Объединенных Наций по преодолению последствий цунами. Во время этого «круглого стола» ряд партнеров¹², входящих в систему МСУОБ, объявили о создании консорциума, в рамках которого изначально планировалось предоставить 10 правительствам техническую помощь в разработке планов ускоренного создания национальной системы раннего предупреждения о цунами. К тому времени, когда в августе 2006 года на острове Бали состоялось третье совещание Межправительственной координационной группы по созданию системы предупреждения о цунами в Индийском океане и смягчению их последствий, уже 11 правительств¹³ подали официальные запро-

¹² ЮНЕСКО и Межправительственная океанографическая комиссия, ВМО, Управление по координации гуманитарных вопросов, ПРООН, ЮНЕП, Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца и Всемирный банк.

¹³ Коморские Острова, Маврикий, Мадагаскар, Мальдивские Острова, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания Пакистан, Сейшельские Острова, Сомали, Таиланд и Шри-Ланка.

сы с детальными предложениями, касающимися получения финансовой и технической помощи от Консорциума по Индийскому океану.

23. В рамках Платформы МСУОБ по развитию систем раннего предупреждения совместно с третьей Международной конференцией по раннему предупреждению был подготовлен контрольный список по развитию систем раннего предупреждения, содержащий рекомендации для правительств и населения по созданию эффективных систем раннего предупреждения, ориентированных прежде всего на удовлетворение потребностей людей. Этот список был переведен на шесть официальных языков Организации Объединенных Наций, а также на 13 языков региона Индийского океана и был распространен среди партнеров по Стратегии, а также среди национальных и региональных партнеров в Африке и Азии.

24. Также в рамках Платформы по развитию систем раннего предупреждения совместно с третьей Международной конференцией по раннему предупреждению координировалась подготовка базы данных портфеля проектов по раннему предупреждению, в котором были собраны проектные предложения, разработанные соответствующими ведомствами и одобренные правительствами. Эти предложения были переданы на экспертное коллегиальное рассмотрение и представлены на третьей Конференции. Всего поступило 105 проектных предложений, с которыми можно ознакомиться на веб-сайте Платформы.

25. 29 марта 2006 года, после проведения третьей Международной конференции по раннему предупреждению, состоялась встреча сторон, заинтересованных в развитии системы раннего предупреждения, целью которой была координация работы по развитию Международной программы раннего предупреждения. На этом мероприятии были выбраны члены временной консультативной группы, которая впоследствии провела встречу в Бонне 1–2 декабря 2006 года с целью выработать программу работы, основанную на рекомендациях, содержащихся в глобальном обзоре.

26. 23–24 мая 2006 года Всемирная метеорологическая организация провела в Женеве межучрежденческий симпозиум по созданию многофункциональных систем раннего предупреждения в целях осуществления комплексных мер по уменьшению опасности бедствий. Участники симпозиума а) подчеркнули необходимость интеграции системы раннего предупреждения в процесс подготовки национальных стратегий, планов и законов в области уменьшения опасности бедствий, что должно сопровождаться эффективным сотрудничеством и координацией между различными службами на национальном и местном уровнях с целью создания связей, необходимых для работы по четырем компонентам систем раннего предупреждения; б) отметили необходимость международных координационных механизмов для эффективного международного содействия усилиям, которые предпринимаются на региональном и национальном уровнях в целях создания систем раннего предупреждения; в) рекомендовали документально зафиксировать примеры передового опыта, который может служить показателем жизнеспособности и вполне реальной пользы комплексного подхода к созданию систем раннего предупреждения о разных видах бедствий. Уже началось осуществление нескольких показательных проектов, цель которых — продемонстрировать и документально зафиксировать примеры передового опыта, когда создание систем раннего предупреждения подкреплено усилиями властей и законодателей, а также организационной координацией

и разработкой оперативных рамочных механизмов. Второй симпозиум по созданию многофункциональных систем раннего предупреждения планируется провести в первом квартале 2009 года.

27. Следуя одной из рекомендаций глобального обзора, ВМО провела два обзора на национальном и региональном уровне. В обзоре на национальном уровне участвовало 139 стран, что позволило провести детальный анализ возможностей национальных метеорологических и гидрологических служб снижать опасность бедствий на национальном уровне, в том числе с помощью системы раннего предупреждения. Региональный анализ позволил выявить возможности для сотрудничества и формирования партнерских отношений на региональном уровне для поддержки национальных систем раннего предупреждения, особенно в развивающихся и наименее развитых странах. Начиная с последнего квартала 2007 года можно будет пользоваться докладами, составленными на основе проведенных анализов, а также электронной базой данных, объединяющей приоритетные задачи конкретных стран, связанные со снижением опасности бедствий. На основе приоритетов и потребностей, выявленных на национальном и региональном уровнях, началось осуществление ряда проектов по совершенствованию систем раннего предупреждения, касающихся наиболее опасных бедствий, включая наводнения (речные наводнения и паводки), засухи, песчаные и пыльные бури, ураганы и экстремальные повышения температуры; эти проекты охватывают около 40 стран Африки, Азии, Европы и Центральной Америки.

28. 26–27 марта 2007 года в Бонне (Германия)¹⁴ состоялось первое совещание Консультативной группы по Международной программе раннего предупреждения. В совещании участвовали представители Азиатского центра по снижению опасности бедствий, секретариата Конвенции по сохранению мигрирующих видов диких животных, Германского комитета по снижению опасности бедствий, ФАО, Всемирного центра мониторинга пожаров, Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Управления по координации гуманитарных вопросов, ЮНЕП, ЮНЕСКО и ее Межправительственной океанографической комиссии, секретариата Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, Управления Организации Объединенных Наций по вопросам космического пространства, Института охраны окружающей среды и безопасности человека УООН, ВПП и ВМО. Консультативная группа пришла к выводу о необходимости строительства комплексной глобальной системы раннего предупреждения на основе существующих систем и отметила, что для этого потребуются укрепить международные и региональные механизмы управления, координации и поддержки, в том числе благодаря более четкому распределению обязанностей между различными учреждениями Организации Объединенных Наций и другими международными структурами в технической и гуманитарной областях, а также в сфере развития.

29. После катастрофического цунами 26 декабря 2004 года в Индийском океане был осуществлен межучрежденческий проект по оказанию экстренной помощи в 2005–2006 годах с участием большого числа доноров, целью которого было содействие странам-членам из пострадавшего региона в создании систем раннего предупреждения о цунами. Координация данного проекта осуще-

¹⁴ Документы мероприятия можно найти на веб-сайте <http://www.unisdr.org/ppew/iemp/meetings.htm>.

ствлялась на основе Платформы по развитию систем раннего предупреждения при техническом руководстве со стороны Межправительственной океанографической комиссии. Этот проект подразумевал установление партнерских связей и механизмов координации среди широкого круга партнеров и доноров и стал примером создания интегрированной структуры по поддержке выполнения Хиогской рамочной программы действий и учреждения Международной программы раннего предупреждения. Доклад о призыве к оказанию экстренной помощи был представлен донорам в июне 2007 года¹⁵.

30. В декабре 2006 года в рамках последующей работы по проекту оказания экстренной помощи на 2005–2006 годы при поддержке Европейского сообщества и координирующей роли секретариата Международной стратегии уменьшения опасности бедствий был начат проект по повышению устойчивости к цунами в Индийском океане. Эта трехгодичная инициатива охватывала прежде всего Индию, Индонезию, Мальдивы и Шри-Ланку и была нацелена на повышение устойчивости населения и государства к стихийным бедствиям путем укрепления общенациональных и местных учреждений, механизмов и органов, занимающихся уменьшением угроз стихийных бедствий.

31. Различными организациями проводится ряд информационно-просветительских мероприятий, имеющих отношение к развитию возможностей глобальной системы раннего предупреждения. Примеры:

а) Международный союз электросвязи содействует созданию системы оповещения населения, основанной на единых стандартах и охватывающей все средства связи и все виды бедствий. Работа по созданию этой системы согласовывается с текущей работой всех секторов Международного союза электросвязи по подготовке руководящих принципов, применимых ко всем видам бедствий и чрезвычайных ситуаций¹⁶;

б) Служба гуманитарного раннего предупреждения представляет собой проект межучрежденческого партнерства, который нацелен на создание общей платформы гуманитарного раннего предупреждения и прогнозирования стихийных бедствий, что подразумевает сбор на глобальном уровне наиболее достоверной имеющейся информации из различных специализированных источников и предоставление простого доступа к этой информации. Эта концепция была предложена Межучрежденческим постоянным комитетом и его рабочей подгруппой по вопросам готовности и многовариантного планирования в сентябре 2004 года; сейчас за развитие и поддержку этой концепции отвечает Всемирная продовольственная программа;

в) Глобальная система предупреждения и координации в случае стихийных бедствий — это проект, осуществляемый совместно Объединенным исследовательским центром Европейской комиссии и Управлением по координации гуманитарных вопросов, — была разработана как интернет-платформа,

¹⁵ Организация Объединенных Наций, Международная стратегия уменьшения опасности бедствий, Платформа по развитию систем раннего предупреждения, «Оценка и укрепление систем раннего предупреждения в странах, пострадавших от цунами 26 декабря 2004 года» (Женева, 30 июня 2007 года). См. http://www.unisdr.org/ppew/tsunami/pdf/TEWS_donor_report.pdf.

¹⁶ Международный союз электросвязи, *Заключительные акты Конференции полномочных представителей, Анталья, Турция, 2006 год*, часть II, *Решения и резолюции*, резолюция 136 (Женева, 2006 год).

объединяющая в себе все существующие на базе Интернет системы управления информацией о бедствиях. Цель проекта — оповещение международного сообщества в случае крупного неожиданного бедствия и содействие координации международной реакции в период оказания чрезвычайной гуманитарной помощи;

d) Американское геологическое общество совместно с Федеральной комиссией по связи Соединенных Штатов Америки занимается разработкой и внедрением Общего протокола оповещения о чрезвычайных ситуациях, а также созданием полностью цифровых технологий следующего поколения и носителей, что должно обеспечить эффективную и быструю передачу извещений, посылаемых Системой оповещения о чрезвычайных происшествиях в различных форматах, в том числе текстовом, аудио- и видеоформатах, а также посредством различных видов связи, таких, как теле- и радиовещание, кабельная и спутниковая связь и другие сети;

e) члены Германского комитета по снижению опасности бедствий разработали интегрированные системы анализа и оповещения в режиме реального времени, которые опираются на системы сейсмологического, геодезического, морского, метеорологического и спутникового наблюдения и в том числе используются для нужд Европейской системы обмена прогнозами о наводнениях, проекта сейсмического раннего предупреждения в Европе и системы раннего предупреждения о цунами, создаваемой в настоящее время в Индонезии.

VI. Выводы и рекомендации

32. Раннее предупреждение — вполне понятная концепция, и уже созданы весьма совершенные системы раннего предупреждения о многих видах стихийных бедствий. Есть широкое понимание необходимости развивать системы раннего предупреждения как важнейший компонент стратегий повышения устойчивости к стихийным бедствиям. В Хиогской рамочной программе действий раннее предупреждение выделено как одно из приоритетных направлений деятельности. Однако без дальнейших усилий на местном, национальном, региональном и международном уровнях некоторые бедствия по-прежнему будут заставлять население врасплох, а существующие системы раннего предупреждения по-прежнему будут не в состоянии оповестить население, подвергающееся риску, и обеспечить мероприятия по спасению жизни и имущества людей. Необходимо разрабатывать более системные глобальные подходы к системам раннего предупреждения, охватывать ими все виды бедствий и все сообщества, однако при этом оповещение населения, за которым может последовать реакция на разных уровнях, начиная с международного и заканчивая местным, по-прежнему является обязанностью самих государств.

33. Доклад о глобальном обзоре систем раннего предупреждения закладывает основу для решения этой задачи, поскольку выявляет основные проблемы и определяет круг конкретных действий для правительств, учреждений Организации Объединенных Наций и других организаций, заинтересованных в развитии систем раннего предупреждения. Главная рекомендация доклада — создание глобальной комплексной системы раннего предупреждения на базе имеющихся у государств-членов систем раннего предупреждения. В качестве первого шага Генеральный секретарь предложит секретариату Стратегии определить

финансовые потребности системы раннего предупреждения совместно с заинтересованными сторонами, в том числе выявить недостающие звенья и недостатки.

34. Необходимо скоординированное планирование для определения приоритетов и практических целей, а также для обеспечения участия всех заинтересованных сторон. Таковую координацию следует осуществлять через соответствующие имеющиеся механизмы. В частности, следует задействовать крупные оперативные учреждения через Международную программу раннего предупреждения, о начале реализации которой было объявлено заинтересованными сторонами на Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий в январе 2005 года. Международная программа раннего предупреждения обсуждалась на третьей Международной конференции по раннему предупреждению, которая проходила в марте 2006 года сразу после опубликования доклада по обзору, а также на совещании Консультативной группы Международной программы раннего предупреждения в марте 2007 года. Эта программа нацелена на выполнение рекомендаций, содержащихся в обзоре.

35. Секретариат Международной стратегии уменьшения опасности бедствий и ее Платформы по развитию систем раннего предупреждения будет продолжать поощрять и пропагандировать развитие систем раннего предупреждения на глобальном уровне и содействовать мобилизации ресурсов для этих систем, в том числе благодаря осуществлению Международной программы раннего предупреждения¹⁷. Секретариат и его Платформа будут также содействовать налаживанию межучрежденческого партнерства в рамках системы, охватываемой Стратегией, будут распространять информацию рекомендательного характера для структур национального и регионального уровней, а также будут разъяснять важность развития систем раннего предупреждения. Секретариат также разрабатывает механизмы наблюдения, оценки и подготовки отчетности для целей Международной программы раннего предупреждения, что будет частью процесса наблюдения и подготовки отчетности по Хиогской рамочной программе действий.

36. На основе вышеизложенных выводов были сделаны следующие рекомендации:

а) Генеральный секретарь призывает государства-члены обеспечить включение систем раннего предупреждения в национальные стратегии и планы уменьшения опасности бедствий, обеспечив для этих нужд законодательную базу и организационную координацию от международного до местного уровня, а также выполнить приоритетные задачи раннего предупреждения, указанные в Хиогской рамочной программе действий, дополненные рекомендациями третьей Международной конференции по раннему предупреждению, что также подразумевает развитие систем раннего предупреждения, обеспечивающих в первую очередь удовлетворение потребностей людей, ликвидацию пробелов в глобальной структуре раннего предупреждения на национальном и местном уровнях и укрепление научной и статистической базы раннего предупреждения;

б) принимая во внимание факты, собранные при проведении глобального обзора систем раннего предупреждения, других обзоров и мероприятий,

¹⁷ За финансирование и выполнение Программы отвечают учреждения, осуществляющие работу по четырем компонентам систем раннего предупреждения.

осуществленных учреждениями-участниками процесса, а также с целью дополнить и поддержать усилия государств-членов по развитию своих систем раннего предупреждения на национальном и местном уровнях, Генеральный секретарь предложит секретариату Международной стратегии уменьшения опасности бедствий оказать содействие совместно со всеми заинтересованными структурами системы Организации Объединенных Наций созданию глобальной комплексной системы раннего предупреждения на базе систем и структур, существующих в государствах-членах. С этой целью Генеральный секретарь призывает страны-члены и другие заинтересованные стороны, участвующие в реализации Стратегии, внести вклад в этот процесс, предоставив финансовую и техническую помощь.
