



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
11 August 2014  
Russian  
Original: English

## Шестьдесят девятая сессия

Пункт 70(a) предварительной повестки дня\*

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

## **Международное сотрудничество в области гуманитарной помощи в случае стихийных бедствий — от оказания чрезвычайной помощи к деятельности по обеспечению развития**

**Доклад Генерального секретаря**

### *Резюме*

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 68/103 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия и представить Ассамблее на ее шестьдесят девятой сессии доклад по этому вопросу. В нем содержится общая информация о связанных с опасными природными явлениями бедствиях, имевших место в отчетный период, и анализируется ряд тематических вопросов с уделением особого внимания управлению рисками и возможностям в плане взаимодействия. В докладе представлен общий обзор текущей деятельности и достигнутого в этой связи прогресса в деле укрепления международного сотрудничества, а в его заключительной части содержатся рекомендации в отношении мер по дальнейшему улучшению положения дел.

\* A/69/150.



## **I. Введение**

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 68/103 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия. Доклад охватывает 2013 календарный год.

## **II. Обзор за год**

### **A. Данные о бедствиях за 2013 год**

2. В 2013 году Исследовательским центром по эпидемиологии стихийных бедствий было зарегистрировано 334 стихийных бедствия, в результате которых погибли порядка 22 600 человек, пострадали 97 миллионов человек и был нанесен экономический ущерб на сумму более 118 млрд. долл. США (таким образом, этот год стал четвертым годом подряд, когда годовые экономические потери от стихийных бедствий превышают 100 млрд. долл. США). Наиболее пострадавшим регионом была Азия, на долю которой пришлось почти половина (160) всех имевших место в мире бедствий и 88 процентов всех погибших.

3. В 2013 году серьезные затяжные и периодически повторяющиеся кризисы продолжали затрагивать уязвимые страны и регионы, например Сахельский регион и Филиппины. В течение последнего десятилетия Сахель сталкивался с множественными острыми кризисами в области продовольствия и питания, которые повторяются с периодичностью от трех до пяти лет и которые, вероятно, еще больше участятся в связи с изменением климата и ростом численности населения, в результате чего в период между кризисами будет оставаться мало времени для преодоления их последствий. Потребности в средствах для принятия мер по гуманитарному реагированию на эти кризисы резко увеличились — с 196 млн. долл. США в 2005 году до 2,2 млрд. долл. США в 2014 году. В связи с тайфуном «Хайян» и землетрясением в провинции Бохоль для Филиппин был подготовлен пятый за последние десять лет межучрежденческий призыв/план реагирования в связи с широкомасштабным бедствием. Ожидается, что в будущем такая тенденция еще больше усугубится, и это указывает на необходимость остановить движение по замкнутому кругу от одних затяжных и периодически повторяющихся кризисов к другим посредством регулирования рисков возникновения бедствий и устранения их первопричин.

### **B. Бедствия, связанные с опасными природными явлениями**

4. Самым разрушительным стихийным бедствием в отчетный период был тайфун «Хайян» (местное название — «Йоланда»), который обрушился на Филиппины 8 ноября и в результате которого пострадало свыше 14 миллионов человек, в том числе 5,4 миллиона детей. По сведениям национальных компетентных органов, 6300 человек погибли и 1061 человек пропали без вести. Были перемещены около 4 миллионов человек и повреждены свыше 1 миллиона домов, из которых почти половина была разрушена. Благодаря эффективной системе раннего оповещения были проведены массовые эвакуации, в результате которых до прихода тайфуна «Хайян» почти 162 000 семей были размещены

в эвакуационных центрах. До выхода тайфуна на сушу Организация Объединенных Наций направила Группу по оценке масштабов бедствия и координации деятельности для оказания правительству помощи в принятии мер реагирования. С учетом масштабов разрушений 12 ноября Межучрежденческий постоянный комитет объявил чрезвычайную ситуацию третьего уровня, с тем чтобы обеспечить максимальное реагирование в масштабах всей системы. Спустя три месяца, 14 февраля 2014 года, режим третьего уровня был официально отменен.

5. Тайфун «Хайян» последовал за землетрясением мощностью 7,2 балла, которое 15 октября произошло в близлежащей островной провинции Бохоль и в результате которого погибли более 220 человек и были повреждены или разрушены дома более 367 700 человек. Хотя «Хайян» и не причинил серьезного ущерба в провинции Бохоль, он сказался на возможностях реагирования партнеров, поскольку многие государственные и международные гуманитарные организации перенаправили ресурсы из Бохоля в районы, пострадавшие от тайфуна.

6. В Пакистане в результате наводнений во время сезона дождей 2013 года хотя и пострадало меньше людей, чем в предыдущие годы, число пострадавших, тем не менее, составило 1,5 миллиона человек (18 миллионов в 2010 году, 5 миллионов в 2011 году и 4,8 миллиона в 2012 году). Кроме того, в марте и сентябре произошли крупные землетрясения в Белуджистане, в результате которых пострадали в общей сложности порядка 215 000 человек, а более 400 человек погибли.

7. В Индии на штаты Орисса и Андхра-Прадеш в октябре обрушился циклон «Файлин». «Файлин» стал вторым по силе тропическим циклоном, который когда бы то ни было обрушивался на страну (после циклона, от которого в 1999 году пострадал штат Орисса). Инвестиции в создание систем раннего оповещения в сочетании с оперативной эвакуацией затронутого населения привели к значительному снижению числа погибших (47) по сравнению с почти 9900 погибших в 1999 году.

8. В Сахельском регионе 11,3 миллиона человек продолжали жить в условиях отсутствия продовольственной безопасности (по сравнению с 18 миллионами в 2012 году), а 5 миллионов детей сталкивались с угрозой недоедания. Несмотря на излишки урожая зерновых, самые уязвимые слои населения продолжали ощущать последствия кризиса в области продовольствия и питания 2012 года. Сочетание таких факторов, как рост цен на продовольствие, ограниченность торговли и доступа к рынкам в связи с отсутствием безопасности и значительными масштабами нищеты, а также долговое бремя, вынудило наиболее уязвимые слои населения продавать имущество и обусловило их низкую покупательную способность. Кроме того, около полумиллиона человек во всем регионе пострадали от наводнений. Вместе с тем масштабы наводнений и ущерба от них оказались значительно меньшими или по сравнению с масштабами наводнений и ущерба в результате проливных дождей в 2012 году, от которых в регионе пострадали свыше 1 миллиона человек.

9. В южной части Африки крупнейшим стихийным бедствием в 2013 году стало наводнение в Мозамбике, в результате которого погибли свыше 100 человек, а пострадали — 250 000 человек. На Мадагаскаре в результате тропического циклона «Харуна» погибли 26 человек и пострадали более

42 000 человек. В остальных частях региона от наводнений пострадали еще 268 000 человек, из них 172 000 человек — в Малави. После сезона сильных дождей пришла засуха, затронувшая Анголу, Ботсвану, Зимбабве, Намибию и Южную Африку. Экстремальные погодные явления, нашествия саранчи и периодические нашествия гусениц стали главными причинами поражения посевов во всем регионе и вызвали один из самых серьезных за многие годы продовольственных кризисов, от которого, по оценкам, пострадали 12,4 миллиона человек. Показатели недоедания оставались чрезвычайно высокими в ряде стран, причем почти половина всех детей, страдающих от хронического недоедания, проживали в Мадагаскаре, Малави и Мозамбике.

10. В Восточной Африке в результате сильных дождей и наводнения по меньшей мере 170 человек погибли, а 225 000 человек, главным образом в Кении, Сомали, Уганде и Эфиопии, были вынуждены покинуть свои дома. В результате обрушившегося на Сомали тропического циклона и последующих ливневых паводков в Пунтленде в ноябре погибли около 80 человек, а потери поголовья скота составили 80 процентов. В августе в Судане в результате самого масштабного за последние 25 лет наводнения пострадали свыше 400 000 человек, а в Южном Судане сезонные наводнения затронули около 350 000 человек.

11. В Мексике в результате выпадения рекордного количества осадков в сентябре и пришедших на этот же месяц ураганов «Ингрид» и «Мануэль» погибли более 150 человек, а более 886 000 человек потребовалась чрезвычайная помощь. Seriously пострадало сельское хозяйство и источники средств к существованию, и, согласно оценкам, был нанесен ущерб землям на площади 534 000 гектаров. В целом в результате сезона ураганов в 2013 году стране был причинен экономический ущерб на сумму порядка 7,5 млрд. долл. США.

### **С. Тенденции в области финансирования деятельности, связанной со стихийными бедствиями**

12. Согласно поступившим в Службу финансового контроля данным, в 2013 году объем глобального финансирования гуманитарной деятельности составил 14,3 млрд. долл. США. Из этих средств 2,1 млрд. долл. США, или 15 процентов, были направлены на ликвидацию последствий стихийных бедствий, и этот показатель почти в пять раз превышает показатель 2012 года, составивший 407 млн. долл. США. Это резкое увеличение объяснялось большим объемом финансирования деятельности по ликвидации последствий тайфуна «Хайян» на Филиппинах (463 млн. долл. США, или 59 процентов от испрошенных 781 млн. долл. США)<sup>1</sup>, и кризиса в области продовольствия и питания в Сахельском регионе (1,1 млрд. долл. США, или 63 процента от испрошенных 1,7 млрд. долл. США).

13. По линии Центрального фонда реагирования на чрезвычайные ситуации в 2013 году было выделено 482 млн. долл. США, в том числе 80,5 млн. долл. США на цели реагирования на стихийные бедствия. Из последней суммы 49,3 млн. долл. США предназначались для реагирования на наводнения и ураганы, 19,7 млн. долл. США для ликвидации последствий засухи, 6,5 млн. долл.

<sup>1</sup> Источник: Служба финансового контроля, данные по состоянию на 23 июля 2014 года.

США для борьбы с нашествиями саранчи и 5 млн. долл. США для ликвидации последствий землетрясений. В число пяти крупнейших стран — получателей помощи на цели реагирования на стихийные бедствия входили Филиппины (30,3 млн. долл. США), Малави (8 млн. долл. США), Нигерия (6,4 млн. долл. США), Мозамбик (5,8 млн. долл. США) и Судан (5,5 млн. долл. США).

### **III. Уменьшение уязвимости и управление рисками**

#### **A. Неотложный характер вопроса: рост потребностей и рисков и периодически возникающие проблемы**

14. За последние 10 лет число и масштабы гуманитарных кризисов резко увеличились. Финансовые потребности выросли на 430 процентов, а число нуждающихся в помощи людей удвоилось. Гуманитарные организации, деятельность которых связана с реагированием на чрезвычайные ситуации, уже перегружены, а расходы на деятельность и число людей, нуждающихся в помощи, будут только увеличиваться. Вместе с этим увеличилась и продолжительность периода принятия мер гуманитарного реагирования. Оказание чрезвычайной помощи традиционно рассматривалось как краткосрочное вмешательство ради спасения жизней, осуществляемое в целях оказания поддержки людям, непосредственно пострадавшим в результате тех или иных трагических событий, в частности стихийных бедствий. Сегодня нормой стали затяжные или периодически повторяющиеся кризисы. Во многих случаях в результате таких кризисов происходит сбой в осуществлении программ в области развития, а гуманитарные организации все чаще вынуждены заниматься многолетней работой или же неоднократно принимать меры реагирования, зачастую не имея четкого представления о том, когда потребность в их деятельности отпадет. Гуманитарным организациям все чаще приходится делать больше при более значительных затратах и уменьшении объема ресурсов.

15. Общая картина риска бедствий быстро меняется и становится все более динамичной. Сближение глобальных тенденций увеличивает опасность возникновения серьезных кризисов и способствует увеличению их масштабов и повышению их сложности. Имеются свидетельства того, что такие проблемы, как быстрый рост численности населения и unplanned урбанизация, нищета и неравенство, гендерное неравенство, нарушения прав человека, изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды, а также нехватка воды и ресурсов, уже способствуют повышению степени уязвимости и росту потребностей. Например, согласно оценкам, 1,2 миллиарда человек оставались без электричества в 2013 году, а к 2030 году 47 процентов населения планеты будут проживать в районах, испытывающих острую нехватку воды. К 2050 году 6,3 миллиарда человек (при прогнозируемой общей численности населения 9,3 миллиарда человек) будут проживать в городских районах, в то время как глобальный спрос на продовольствие, как ожидается, увеличится на 70 процентов. Совокупные последствия этих тенденций станут одним из основных факторов усиления риска и усложнения гуманитарных кризисов в будущем и могут еще больше увеличить и без того чрезмерную нагрузку на международную гуманитарную систему в плане ее способности реагировать на кризисы, если эту проблему оставить без внимания.

16. Интенсивность и рост числа бедствий также ослабляют способность уязвимых слоев населения преодолевать потрясения, что приводит к усложнению, и более частому повторению кризисов. Бедствия подрывают и сдерживают устойчивое развитие и возможности экономического роста. Поэтому крупные бедствия и совокупное воздействие меньших, так называемых «тихих» бедствий — это не только гуманитарная проблема. Страны с высокими темпами экономического роста и средним уровнем дохода уже несут значительные экономические потери в связи с различными бедствиями по причине все большей уязвимости своих экономических и промышленных активов. В то же время для небольших стран и стран с низким уровнем дохода, которые часто в наибольшей степени не защищены от бедствий, их последствия особенно разрушительны. Множественные и частые потрясения, в том числе мелкие бедствия, которые обычно не освещаются в новостях и на ликвидацию последствий которых, как правило, выделяют недостаточно средств, усугубляют проблему крайней нищеты, затрудняют восстановление и могут привести к тупиковой ситуации, когда степень уязвимости местных сообществ будет увеличиваться от бедствия к бедствию. От последствий таких потрясений особенно страдают наиболее уязвимые группы населения, такие как малоимущие женщины, которые во многих случаях менее мобильны, более ограничены в доступе к ресурсам и в целом менее способны противостоять потрясениям.

17. Такое развитие событий недопустимо и ставит международную гуманитарную систему перед необходимостью выбора дальнейшего пути. Вариант продолжения деятельности в обычном порядке только на основе реагирования уже не приемлем. Очевидно, что сама по себе гуманитарная деятельность не может решить проблему роста числа, масштабы и сложности кризисов. Чтобы обратить эту тенденцию вспять и облегчить страдания, необходимо еще больше усилить акцент на стратегиях предупреждения бедствий и обеспечения готовности к ним и на наращивании потенциала противодействия местных сообществ.

18. Во многих случаях гуманитарные кризисы можно предсказать и предотвратить. Дожди и наводнения обычно носят сезонный характер, кризисы в области продовольствия и питания часто можно предвидеть за несколько месяцев, а ураганы и штормы поддаются заблаговременному прогнозированию. Даже в тех случаях, когда кризисы нельзя полностью предотвратить, можно принять определенные меры для уменьшения риска перерастания опасных ситуаций в бедствия и смягчения их последствий в случае возникновения. Это требует укрепления партнерских связей между организациями, занимающимися деятельностью в области развития и гуманитарной деятельностью, правительствами и местными структурами, задействуемыми в чрезвычайных ситуациях. Организации, занимающиеся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, должны оказывать правительствам поддержку в наращивании их потенциала в плане более точного прогнозирования экстремальных погодных явлений, устранения первопричин опасности бедствий и уменьшения и регулирования остаточных рисков. Это предполагает повышение готовности, укрепление потенциала реагирования, создание эффективных механизмов раннего оповещения и раннего реагирования и расширение возможностей местных сообществ в деле противодействия рискам. Чрезвычайно важную роль в этих усилиях играет использование достижений науки и техники и инноваций. Кроме того, существенно важно будет использовать растущий ав-

торитет и роль новых участников, которые вносят свой вклад в управление рисками и уменьшение уязвимости.

19. Комплексное сочетание периодически происходящих бедствий и глобальных проблем и их разрушительный потенциал делает задачу управления рисками возникновения гуманитарных кризисов как никогда насущной. Необходимы сдвиги, которые позволили бы объединить усилия по управлению рисками на основе совместной ответственности правительств и организаций, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития. Сейчас, когда международное сообщество занимается разработкой новой рамочной программы по обеспечению устойчивого развития на период после 2015 года и программы, которая придет на смену Хиогской рамочной программе действий, и в преддверии первого Всемирного саммита по гуманитарным вопросам, который состоится в 2016 году, настал решающий момент для определения параметров международной системы и обеспечения того, чтобы управление рисками стало составным компонентом гуманитарной деятельности и деятельности по оказанию помощи в целях развития вне зависимости от институциональных субъектов и секторов. Упустить эту возможность нельзя.

## **В. Понимание и преодоление структурных, политических и установленных препятствий на пути обеспечения управления рисками**

20. Многие из вышеизложенного не ново. Эти вопросы рассматриваются и обсуждаются различными субъектами вот уже много лет. Хотя было выдвинуто много инициатив, направленных на регулирование рисков гуманитарных кризисов, они не были систематическими и не привели к сколько-нибудь существенному и окончательному изменению подходов. Несмотря на достаточную обоснованность необходимости изменения подходов с экономической точки зрения и периодическое возникновение крупномасштабных кризисов, причиняющих невыразимые страдания, мало что изменилось в порядке реагирования международной системы на риски возникновения гуманитарных кризисов. В публикуемых в последнее время докладах содержится призыв к общесистемному переходу от «борьбы с кризисами» к активному и систематизированному управлению рисками в целях укрепления потенциала противодействия бедствиям и обеспечения сохранения достигнутых ценой больших усилий успехов в области развития<sup>2</sup>.

21. В подготовленном Управлением по координации гуманитарных вопросов в 2014 году программном докладе под названием “Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crises” («Сохранение жизни людей сегодня и завтра: управление рисками возникновения гуманитарных кри-

---

<sup>2</sup> См. *Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crises* (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), *Доклад о мировом развитии 2014 года: риски и возможности — управление рисками в интересах развития* (Всемирный банк), *Dare to prepare: taking risk seriously* (Inter-Agency Standing Committee and the Overseas Development Institute), *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2013: From Shared Risk to Shared Value: The Business Case for Disaster Risk Reduction* (United Nations Office for Disaster Risk Reduction) и *Managing Famine Risk: Linking Early Warning to Early Action* (Chatham House).

зисов») наряду с указанием ряда факторов, препятствующих принятию на вооружение и внедрению более эффективной модели управления рисками, были определены следующие ключевые шаги, необходимые для радикального изменения подхода: а) обеспечение того, чтобы на основе информации о рисках осуществлялись конкретные действия; б) обеспечение увязки гуманитарной деятельности и программ с деятельностью и программами в области развития; с) укрепление руководства деятельностью по управлению рисками; а также d) обеспечение финансирования деятельности по управлению рисками.

### **Осуществление конкретных действий на основе информации о рисках**

22. Хотя информация о рисках часто доступна, на ее основе не всегда осуществляются конкретные действия. Например, несмотря на своевременное раннее оповещение, в результате голода и отсутствия продовольственной безопасности в Сомали в период с октября 2010 года по апрель 2012 года погибли 258 000 человек. В последние годы гуманитарный сектор вкладывает значительные ресурсы в деятельность по сбору и анализу информации, в результате чего становится доступным беспрецедентное по объему количество данных. Однако порядок распространения информации о рисках и обмена ею нуждается в значительном усовершенствовании. Например, несмотря на совершенствование систем раннего оповещения во многих районах, необходимо приложить дополнительные усилия для обеспечения того, чтобы местные субъекты и сообщества участвовали в планировании и принятии решений и могли предпринимать надлежащие действия в ответ на поступившие сообщения. Без подключения так называемой «последней мили» любая система раннего оповещения будет неполной.

23. Сами по себе гуманитарные организации не всегда располагают достаточными возможностями для анализа информации о рисках и принятия решений на ее основе таким образом, чтобы это приводило к конкретным действиям. Для улучшения такого положения дел необходимо расширить координацию и совместное планирование и анализ, а также обеспечить активное информационное взаимодействие и наладить тесные партнерские отношения с местными органами власти и организациями. Этому процессу могло бы помочь наличие инструментов для анализа рисков, благодаря использованию которых было бы обеспечено общее для всех субъектов понимание существующих рисков, что позволило бы им скоординированно и эффективно распределять свои ресурсы. Индекс для управления рисками, который сейчас используется на экспериментальной основе, представляет собой результат совместной инициативы структур, входящих в состав Межучрежденческого постоянного комитета, и Объединенного исследовательского центра Европейской комиссии по разработке первого глобального, объективного и транспарентного инструмента для обеспечения понимания рисков возникновения гуманитарных кризисов. Индекс может использоваться для определения тех групп населения и районов, которые с наибольшей степенью вероятности могут столкнуться с гуманитарными кризисными ситуациями, в целях уделения им повышенного внимания, для обоснования выбора вариантов действий по уменьшению рисков для этих групп и в этих районах, а также для прогнозирования возможных кризисов, смягчения их последствий и обеспечения готовности к ним. В этой связи процедуры принятия решений должны быть достаточно эффективными для обеспечения возможности оперативного выбора вариантов действий с опорой на достоверную фактологическую базу. Если решения об инвестировании средств



в деятельность по обеспечению устойчивого развития, наращивания потенциала, готовности и раннего реагирования не будут основаны на результатах анализа рисков, то директивные органы на международном, национальном и местном уровнях неизбежно столкнутся с повторением прошлого.

#### **Отсутствие увязки гуманитарной деятельности и программ с деятельностью и программами в области развития**

24. Отсутствие увязки гуманитарной деятельности и программ с деятельностью и программами в области развития признается в качестве одного из препятствий на пути обеспечения эффективного управления рисками. Такое положение приводит к несогласованности между краткосрочными гуманитарными мероприятиями и долгосрочными программами развития, ограничивая возможности в плане осуществления в среднесрочной перспективе такой деятельности, как обеспечение готовности, создание систем социальной защиты и помощь в нахождении источников средств к существованию, что необходимо для смягчения последствий кризисов и содействия их преодолению. Несмотря на усилия по устранению такой несогласованности, предстоит решить еще целый ряд трудных задач. Хотя многие организации и правительства уже осуществляют программы, в рамках которых учитываются как неотложные, так и более долгосрочные потребности, циклы планирования, потоки финансирования и программные подходы по-прежнему не всегда согласованы. Это может иметь место даже в организациях с двойным мандатом, в которых подразделения, занимающиеся вопросами оказания чрезвычайной помощи, и подразделения, занимающиеся вопросами развития, часто являются самостоятельными, и между их стратегиями и программами существует лишь ограниченная связь. Для исправления такого положения структурам, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, необходимо согласовать ту или иную общую позицию в отношении основополагающих факторов риска, уточнить и разделить роли и обязанности с учетом профиля имеющихся у них специалистов и наметить общие цели.

25. Одним из шагов в правильном направлении стала разработка Плана действий Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий в целях укрепления потенциала противодействия, который призван повышать слаженность и скоординированность участия системы Организации Объединенных Наций в оказании государствам-членам поддержки в усилиях по ускорению прогресса в деле уменьшения опасности бедствий. Он обеспечивает основу для деятельности системы Организации Объединенных Наций по обеспечению учета факторов риска при осуществлении гуманитарных программ и программ в области развития и по повышению готовности к оказанию эффективной поддержки усилиям по реагированию на бедствия и преодолению их последствий на национальном уровне и на уровне местных сообществ. В дополнение к этим позитивным изменениям структурам, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, необходимо удвоить свои усилия в целях обеспечения более комплексного, слаженного, систематизированного и в большей степени ориентированного на нужды и интересы людей подхода к управлению рисками.

26. Переход от реагирования к предупреждению по сути является политической задачей, и реальные изменения произойдут лишь в том случае, если правительства активно возьмут на себя ведущую роль в реформировании нынеш-

ней институциональной архитектуры в своих странах. Например, в своем докладе под названием «Доклад о мировом развитии 2014 года: риски и возможности — управление рисками в интересах развития» Всемирный банк рекомендует создать национальные советы для оценки риска — институциональную реформу, которая уже проведена в Сингапуре и вопрос о которой сейчас изучается в Марокко, Руанде и Ямайке. Такие советы будут способствовать внедрению практики упредительного управления рисками на всех уровнях, действуя с учетом более широких целей в области развития и в поддержку их достижения.

27. На глобальном уровне Управление по координации гуманитарных вопросов и Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), а также группа «Политические активисты за укрепление потенциала противодействия бедствиям» изучают возможные пути создания новых стимулов для институциональных преобразований и подходы к устранению разобщенности между организациями, занимающимися деятельностью в области развития, и гуманитарными организациями и обеспечению согласованности их работы. На экспериментальной основе осуществляются и другие инициативы в целях преодоления препятствий на пути обеспечения более последовательного и комплексного управления рисками. Управление по координации гуманитарных вопросов и ПРООН (от имени Межучрежденческого постоянного комитета и Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития) изучают практические пути содействия повышению эффективности стратегического планирования в целях согласования таких служащих основой для осуществления гуманитарной деятельности и деятельности в области развития инструментов, как стратегические планы реагирования, Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и долгосрочные национальные рамочные программы. Например, в контексте призыва об оказании помощи Сахельскому региону в 2014–2016 годах предусматривается деятельность по устранению как недавно возникших, так и хронических факторов уязвимости и по наращиванию национального и регионального потенциала, расширению диалога с местными сообществами и укреплению партнерства со структурами, занимающимися деятельностью в области развития, и правительствами. Общая концепция обеспечения готовности, которая была разработана Межучрежденческим постоянным комитетом, Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий, также способствует повышению слаженности усилий по созданию потенциала в деле обеспечения готовности к бедствиям. Она предусматривает систематический подход к деятельности на страновом уровне на основе оценки как потребностей, так и возможностей и использование результатов этой оценки для совместной разработки и осуществления программ и планов по повышению уровня готовности.

### **Руководство деятельностью по управлению рисками**

28. Усилия по внедрению подхода, основанного на управлении рисками, не увенчаются успехом без активного руководства со стороны правительств пострадавших стран, доноров и организаций, занимающихся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития. Для достижения цели сделать управление рисками неотъемлемой частью систем гуманитарной деятельности

и деятельности в области развития необходима эффективная информационно-разъяснительная работа, принятие соответствующих решений директивными органами и разработка подробных оперативных планов для осуществления на местах. Координаторы-резиденты и координаторы по гуманитарным вопросам способны оказывать каталитическую поддержку укреплению руководящей роли правительства и обеспечивать координацию деятельности, в частности структур Организации Объединенных Наций, содействуя всестороннему учету вопросов обеспечения готовности к стихийным бедствиям и управления рисками в контексте партнерских связей и механизмов Организации Объединенных Наций в области развития. Для этого может потребоваться выделение дополнительных ресурсов и оказание дополнительной поддержки координаторам-резидентам и координаторам по гуманитарным вопросам и их канцеляриям, с тем чтобы создать необходимый потенциал для осуществления руководства процессом преобразований во всех организациях и преодоления институциональных препятствий.

29. Общая концепция обеспечения готовности может помочь координаторам-резидентам и координаторам по гуманитарным вопросам и страновым группам в их работе, поскольку она предусматривает задействование советников для оказания технической помощи в вопросах управления рисками и наращивания потенциала. Согласно Общей концепции, международное межучрежденческое сотрудничество должно способствовать усилению ведущей роли национальных и местных органов власти в деле обеспечения готовности к бедствиям в рамках более широких усилий по уменьшению опасности бедствий, которая как одно из условий создания устойчивого потенциала должна быть закреплена в соответствующих национальных нормативно-правовых документах и в мандатах соответствующих структур. Чрезвычайно важно, чтобы руководство Межучрежденческого постоянного комитета, Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Управления Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий продолжало следовать Общей концепции и целенаправленно придерживаться ее при планировании и осуществлении гуманитарной деятельности и деятельности в области развития на страновом уровне.

30. Для обеспечения того, чтобы правительства и организации уделяли управлению рисками возникновения гуманитарных кризисов достаточное внимание как одной из приоритетных с политической точки зрения задач, абсолютно необходимо соответствующим образом скорректировать нынешнюю институциональную систему и процедуры осуществления оперативной деятельности. Необходимо лучше понимать те стимулы, которые могут максимально ускорить необходимые изменения в модели деятельности международных и национальных участников. В этой связи может потребоваться принимать рискованные решения в тех случаях, когда это уместно, и рассматривать возникающие риски как своевременно предоставляющиеся возможности для эффективного с точки зрения затрат обеспечения устойчивого развития с учетом факторов риска. Действия на упреждение, необходимые для управления рисками, должны приносить политические дивиденды. Предотвращение полномасштабного кризиса, в том числе на основе информации, сигнализирующей о возникновении угрозы, должно считаться успехом и надлежащим образом отмечаться, фиксироваться и вознаграждаться. В этой связи следует продолжать поиск эффективных механизмов активизации надлежащих мер реагирования и

беспрюигрышных подходов, то есть подходов, предусматривающих осуществление таких мероприятий, которые в итоге приносят положительную отдачу независимо от реализации риска, примером чего может служить укрепление потенциала национальных и местных структур, задействуемых в чрезвычайных ситуациях, за счет организации учебной подготовки и проведения учений для отработки действий в чрезвычайных обстоятельствах.

### **Финансирование деятельности по управлению рисками**

31. Одним из важнейших условий для переноса акцента на принятие упредительных мер является наличие средств для финансирования. Структура финансирования отражает приоритеты, и за последние 20 лет лишь 0,5 процента от общего объема международной помощи было затрачено на деятельность по обеспечению готовности к бедствиям и их предупреждению. Более того, лишь 1 процент помощи в целях развития, предназначенной для 40 крупнейших получателей гуманитарной помощи, был израсходован на деятельность по уменьшению опасности бедствий. Согласно подготовленному Межучрежденческим постоянным комитетом и Институтом по вопросам развития зарубежных стран исследованию по названию «*Dare to prepare: taking risk seriously*» («Попробуйте подготовиться: серьезное отношение к риску»), сложности с обеспечением готовности объясняются тем, что помощь носит фрагментарный характер и оказывается без достаточного учета все более насущной необходимости применения более целостного подхода к управлению рисками и связанных с таким подходом требований. Существует множество причин такого низкого объема финансирования, и устранить их нелегко. Как доноры, так и правительства пострадавших стран обычно делают ставку на краткосрочные меры, которые быстро приносят заметную отдачу. Подготовка убедительного экономического обоснования необходимости инвестиций в деятельность по уменьшению опасности бедствий, включая проведение анализа затрат и результатов, иногда сопряжена с трудностями, и в таких случаях директивным органам сложно обеспечивать практическую реализацию предлагаемых проектов в условиях, когда требуется учитывать специфику конкретных обстоятельств, сроки получения отдачи продолжительны, и существуют факторы неопределенности, неизбежно присущие деятельности по управлению рисками возникновения бедствий. В число других объяснений входят жесткое законодательство, не менее насущные потребности в средствах для финансирования мер реагирования и тот факт, что деятельность по оказанию гуманитарной помощи и деятельность по оказанию помощи в целях развития финансируется по разным бюджетным статьям. Несмотря на эти сдерживающие факторы, имели место обнадеживающие сдвиги, в частности в период 2010–2013 годов объем находящихся под управлением Группы Всемирного банка средств, предназначенных для осуществления деятельности по уменьшению опасности бедствий, практически удвоился и в настоящее время составляет 3,8 млрд. долл. США. Такой успешный опыт необходимо распространять в более широких масштабах.

32. Недостатки существуют и в том, что касается целевого распределения выделяемых для финансирования средств. Например, судя по индексу для управления рисками, наиболее высокая опасность возникновения гуманитарного кризиса существует в Южном Судане, однако страна продолжает занимать сорок шестое место по объему официальной помощи в целях развития на душу

населения. Выделение финансовых средств на основе объективной и совместной оценки рисков позволило бы определить приоритетные направления потоков финансирования и способствовало бы повышению скоординированности действий доноров и более равномерному распределению нагрузки между ними. Долгосрочное финансирование на гибкой основе также позволило бы увеличить объем средств, вкладываемых в деятельность по управлению рисками. Это стимулировало бы принятие упредительных мер, облегчив задачи расширения масштабов и адаптации программ и повышения эффективности управления рисками за счет содействия обеспечению готовности и источников средств к существованию, что требует принятия более долгосрочного финансирования.

#### **Направления дальнейшей деятельности**

33. Для преодоления этих препятствий и переноса акцента на принятие упредительных мер обеспечение управления рисками должно стать неотложной приоритетной задачей затрагиваемых стран и доноров, участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и других заинтересованных сторон. Участники деятельности в области развития и гуманитарной деятельности должны работать сообща в рамках совместных инициатив по выявлению рисков и осуществлению комплексных программ, выходящих за рамки мер непосредственного реагирования. В процессе подготовки бюджетов, планирования, разработки программ и координации должна обеспечиваться прочная стратегическая и оперативная основа для решения связанных с управлением рисками трудных задач.

### **С. Управление рисками в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года, рамочной программы по уменьшению опасности бедствий и Всемирного саммита по гуманитарным вопросам**

34. Разработка повестки дня в области развития на период после 2015 года рамочной программы по уменьшению опасности бедствий и нового соглашения по вопросам климата и проведение Всемирного саммита по гуманитарным вопросам предоставляют уникальные возможности для обеспечения необходимых институциональных преобразований на глобальном уровне. Развитие не может быть устойчивым, если совместными усилиями в первоочередном порядке не будет обеспечен учет и устранение рисков возникновения гуманитарных кризисов. Решение таких проблем, как нищета, неравенство и дискриминация, изменение климата и ухудшение состояния окружающей среды, отсутствие безопасности в области продовольствия и питания и недоедание, затяжное перемещение населения, а также конфликты и нестабильность, в том числе посредством защиты и содействия осуществлению прав человека и расширения возможностей местных сообществ в плане противодействия бедствиям и получения средств к существованию, имеет важнейшее значение как с точки зрения осуществления гуманитарной деятельности и деятельности в области развития, так и для удовлетворения потребностей наиболее уязвимых групп населения.

35. Неравномерность прогресса в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, хроническая нестабильность и уязвимость и периодически возникающие и затяжные кризисы указывают на необходимость более целенаправленного выделения ресурсов странам, уязвимым для бедствий и гуманитарных кризисов. Любые новые программы действий в области развития должны обеспечивать учет и удовлетворение потребностей наиболее уязвимых и беднейших слоев населения. Разработка повестки дня в области развития на период после 2015 года дает гуманитарному сообществу уникальную возможность активно выступить за придание этому вопросу достаточного пристального внимания и обеспечение выделения на предсказуемой и долгосрочной основе ресурсов на цели осуществления программ в области развития, которые могут уменьшить риск возникновения гуманитарных кризисов и способствовать устойчивому восстановлению в посткризисных и переходных ситуациях. Развитие и кризисы взаимосвязаны: затяжные гуманитарные кризисы служат препятствием на пути обеспечения устойчивого развития, подрывая перспективы долгосрочного восстановления и потенциал противодействия бедствиям, а отсутствие развития, в свою очередь, может послужить причиной рецидивов кризисов и усугубления их последствий для уязвимых слоев населения. Гуманитарная помощь может выступать в качестве равнозначности инвестиций в развитие, особенно если она оказывается с учетом среднесрочных и долгосрочных целей в области развития. Управление рисками может стать мощным инструментом развития, предоставляющим средства для достижения прогресса в распоряжение людей в развивающихся и любых других странах, где одной из основных причин, по которой население оказывается за чертой бедности, являются те или иные опасные потрясения.

36. Разработка рамочной программы по уменьшению опасности бедствий на период после 2015 года вполне может обеспечить необходимые изменения в целях совершенствования нынешней практики управления рисками в контексте планирования развития и осуществления инвестиционной деятельности в целях развития. Принятие такой рамочной программы и определение механизмов сотрудничества для ее осуществления и периодического обзора входит в число целей проведения третьей Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий, которая будет проведена 14–18 марта 2015 года в Сендае (Япония). Генеральная Ассамблея настоятельно рекомендует также способствовать обеспечению взаимодополняемости и согласованности рамочной программы по уменьшению опасности бедствий и повестки дня в области развития на период после 2015 года. Уменьшение опасности бедствий должно рассматриваться в качестве одного из ключевых инструментов для обеспечения устойчивого развития на основе разработки целей в области устойчивого развития с учетом опасности бедствий. Уменьшение опасности бедствий должно рассматриваться и признаваться в качестве одного из основных инструментов для содействия как успешному достижению целей в области устойчивого развития, так и осуществлению соглашения по вопросам изменения климата и решений Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. В ходе проведенных к настоящему времени консультаций неизменно подчеркивалась необходимость обеспечения взаимосвязанного и взаимодополняющего достижения этих целей и осуществления соглашения и решений. Важно также разработать комплексную систему оценки результатов, которая охватывала бы эти глобальные стратегические процессы и позволяла бы добиваться максимальной отдачи от деятельности по уменьшению опасности бедствий.

37. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам в 2016 году предоставит возможность для проведения глобальных консультаций в целях содействия обеспечению более всеохватной и разнообразной гуманитарной деятельности и определению общей повестки дня в области гуманитарной деятельности на будущее. В качестве одной из тем на Саммите будут рассматриваться вопросы снижения уязвимости и управления рисками. Обсуждение этой темы призвано обеспечить понимание возможных путей повышения эффективности взаимодействия участников гуманитарной деятельности и деятельности в области развития в деле регулирования рисков возникновения кризисов. Консультации в преддверии Саммита будут проводиться с учетом результатов консультаций по разработке целей в области устойчивого развития на период после 2015 года и рамочной программы по уменьшению опасности бедствий и дополняют эти процессы.

#### **IV. Взаимодействие и укрепление партнерских связей в рамках оперативной деятельности**

38. По мере увеличения масштабов и частоты гуманитарных кризисов, международная система прилагает все более напряженные усилия для обеспечения эффективного реагирования. Для удовлетворения нынешних и будущих гуманитарных потребностей необходимо принимать такие поддерживаемые на глобальном уровне меры реагирования, которые выходят за рамки тех полномочий международной гуманитарной системы, созданной в целом на основе резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи<sup>3</sup>. Участники гуманитарной деятельности должны иметь возможность задействовать более широкий и более разнообразный по структуре пул международных ресурсов. Поэтому ключом к эффективному долгосрочному реагированию является, возможно, более тесное сотрудничество, информационный обмен и взаимодействие с целым рядом субъектов, включая правительства принимающих стран, региональные организации, общинные организации, структуры частного сектора, группы диаспоры и военные структуры, которые не обязательно стремятся войти в состав официальной международной системы и иногда принимают меры реагирования самостоятельно. Во многих случаях эти субъекты уже вносят важный вклад в оказание гуманитарной помощи, действуя с учетом своих собственных и подчас несовпадающих интересов, стимулов и мотивов.

##### **A. Сосредоточение внимания на гуманитарных потребностях**

39. Обеспечению своевременного удовлетворения гуманитарных потребностей наиболее уязвимых групп надлежащим и приемлемым образом должно и впредь уделяться основное внимание при принятии любых мер гуманитарного реагирования, независимо от того, какая система или субъект принимает меры по удовлетворению таких потребностей, при условии, что эти системы и субъекты

---

<sup>3</sup> Следует отметить, что Международный комитет Красного Креста и Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца не являются членами гуманитарной системы, созданной на основе резолюции 46/182 Генеральной Ассамблеи. Они имеют собственные независимые структуры и координационные механизмы, являясь частью Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца.

кты обладают наилучшими возможностями для этого с учетом имеющихся у них сравнительных преимуществ. Часто не входящие в официальную международную гуманитарную систему субъекты способны лучше других удовлетворять потребности пострадавшего населения. Вопрос заключается в том, каким образом международные субъекты могут повысить эффективность взаимодействия с субъектами этой группы, не создавая привносящие неразбериху или потенциально менее эффективные параллельные системы.

## **В. Различные участники и сравнительные преимущества**

40. Во время и сразу после бедствий местные структуры и само пострадавшее население первыми принимают меры реагирования, вероятнее всего имеют прямой доступ к пострадавшему населению и остаются на местах для содействия деятельности по восстановлению после завершения чрезвычайного этапа. В хронически уязвимых странах, подверженных периодическим бедствиям и затяжным кризисам, организации гражданского общества способны действительно реагировать на потребности на местах с учетом культурных особенностей местного населения, и национальные планы обеспечения готовности и реагирования, как правило, предусматривают их задействование.

41. Хотя действия местных субъектов всегда были важной частью мер реагирования многое, еще предстоит сделать для полного признания их роли и обеспечения того, чтобы международные меры реагирования поддерживали деятельность местных структур и дополняли, а не заменяли ее. Вместе с тем национальные и местные организации не всегда выступают в качестве настоящих партнеров, а, скорее, выполняют роль посредников, через которых Организация Объединенных Наций и международные неправительственные организации выполняют свою работу и осуществляют финансирование. В некоторых ситуациях увеличение численности развертываемого персонала занимающихся оказанием помощи международных структур может приводить к тому, что местные структуры, а также их знание местной специфики не будут играть должной роли. В других случаях международные участники не всегда вкладывают достаточно средств в наращивание потенциала местных партнеров по оперативной деятельности.

42. Будет важно, чтобы международные гуманитарные субъекты активизировали свое взаимодействие с национальными и местными органами власти и задействованными в чрезвычайных ситуациях структурами для оказания им помощи в укреплении их внутренних систем руководства, наращивании их потенциала и совершенствовании их механизмов реагирования. Правительства многих стран глобального Юга все чаще берут на себя активную ведущую роль в усилиях по реагированию на бедствия и потребности своего населения. Правительства подверженных бедствиям стран обладают системами, инструментами и механизмами для оказания помощи. Международным участникам необходимо реально подключаться к этим системам, создавая и наращивая национальный потенциал и согласовывая свои усилия с усилиями правительства. Например, увеличение числа и укрепление потенциала национальных ведомств по ликвидации последствий бедствий повышает необходимость более тесного взаимодействия международной системы с правительствами в целях содействия решению местных приоритетных задач и наращивания потенциала реагирования. В качестве примера передовой практики можно привести деятель-



ность Международной организации по миграции (МОМ), которая находила партнерские связи с различными национальными учреждениями по ликвидации последствий стихийных бедствий, в том числе в Мозамбике, Таиланде и на Филиппинах, для подготовки более 5000 сотрудников, занимающихся вопросами координации и организации работы лагерей, в целях формирования потенциала реагирования и подготовки руководящих кадров в этом конкретном секторе.

43. За прошедшие годы региональные организации расширили свои возможности в плане обеспечения готовности к серьезным кризисам и содействия оперативному реагированию на них. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии в конце 2011 года создала Координационный центр по вопросам гуманитарной помощи для ликвидации последствий бедствий (центр «АНА»). Организация исламского сотрудничества создала специальный механизм финансирования гуманитарной деятельности и учредила Департамент по вопросам международного сотрудничества и гуманитарным вопросам, а Африканский союз начал процедуру утверждения концептуальных основ своей гуманитарной политики. Региональные организации призваны играть важную роль в деле мобилизации ресурсов и оперативного реагирования. Они могут также укрепить взаимодействие, приняв меры к тому, чтобы при осуществлении деятельности по обеспечению готовности и принятии мер реагирования их страны-члены придерживались соответствующих международных стандартов и руководствовались ими.

44. Местные, национальные и международные структуры частного сектора принимают все более активное участие в гуманитарной деятельности в качестве поставщиков, исполнителей и доноров. Хотя в основном частным сектором движут возможности осуществления предпринимательской деятельности и получения прибыли, нередко он действует как новатор, создавая технические средства, которые могут использоваться для повышения эффективности гуманитарного реагирования, в частности технические средства для телекоммуникационных систем, систем раннего оповещения и механизмов обратной связи с получателями помощи. Частные структуры обычно уже находятся на месте до прибытия международных организаций, занимающихся оказанием помощи, и у многих из них имеются эффективные снабженческие сети, отлаженные сбытовые системы, возможности в плане материально-технического снабжения и свободный доступ к финансовым средствам и материальным ресурсам. Например, после тайфуна «Хайян» на Филиппинах Филиппинский фонд для преодоления последствий бедствий занимался координацией деятельности частных компаний, участвовавших в ликвидации последствий тайфуна. Фонд определил для компаний, организовывавших восстановительные работы на местах, пять областей деятельности (образование; работы по восстановлению на раннем этапе; окружающая среда, включая сектор рыболовства; обеспечение жильем и водоснабжение/санитария; а также инфраструктура и здравоохранение). Посредством скоординированного осуществления совместных проектов, в частности проектов проведения мобильного сбора средств, и в сотрудничестве с партнерами эти компании помогли восстановить работу магазинов товаров повседневного спроса и снабженческих сетей.

45. Группы диаспоры находятся в непосредственном контакте с пострадавшим населением и часто знают о том, какими видятся общая ситуация и потребности рядовым гражданам. Они могут оказывать персональную помощь,

действуя вне рамок установленных гуманитарных каналов, что может быть эффективным с точки зрения затрат способом поддержки пострадавших, особенно если не ограниченные условиями денежные переводы делаются в обход институциональных посредников, которые взимают плату за переводы для покрытия своих накладных расходов, и если в период после крупных бедствий сборы за переводы отменены. Хотя точную информацию об объеме финансовых средств, поступающих от групп диаспоры, получить трудно, по оценкам Всемирного банка, в 2013 году трудящиеся-мигранты из развивающихся стран отправили в страны своего происхождения зарегистрированными денежными переводами 414 млрд. долл. США, что на 6,3 процента превышает показатель предшествовавшего года. Прогнозируется, что к 2016 году этот показатель увеличится до 540 млрд. долл. США. Денежные переводы очень важны для уязвимых слоев населения, пострадавших в результате бедствий, позволяя дополнить имеющиеся у них источники доходов и смягчить последствия потрясений. Анализ результатов деятельности по ликвидации последствий тайфуна «Хайян» свидетельствует о том, что материальная помощь родственникам за рубежом способствовала защите пострадавшего населения от голода. У домохозяйств, получавших денежные переводы после тайфуна, почти в пять раз чаще имелось достаточно продовольствия по сравнению с другими домашними хозяйствами.

46. Во многих странах армия и силы гражданской обороны обязаны первыми реагировать на национальном уровне; иностранные вооруженные силы также занимаются ликвидацией последствий бедствий в рамках двустороннего сотрудничества по просьбе правительства пострадавшей страны в тех случаях, когда масштабы бедствий не позволяют справиться с их последствиями без внешней помощи. Благодаря эффективным системам оперативного управления и материально-технического обеспечения военные могут быстро мобилизовывать и задействовать необходимые силы и средства, использовать свой уникальный опыт и знания при проведении операций по ликвидации последствий бедствий и помогать спасать жизни и облегчать страдания людей. Вместе с тем различия в целях, мотивирующих факторах, руководящих принципах, организационной культуре и методах работы могут затруднять эффективное взаимодействие и координацию между военными и гуманитарными/гражданскими структурами. Эти трудности могут быть преодолены за счет применения и строгого соблюдения общепринятых руководящих принципов использования сил и средств армии и гражданской обороны для помощи в ликвидации последствий бедствий и при осуществлении гуманитарной деятельности, чтобы способствовать обеспечению эффективности реагирования и позволить гуманитарным и военным субъектам добиваться достижения общих целей, когда это уместно. В деятельности по ликвидации последствий тайфуна «Хайян» принимали участие военнослужащие из 22 государств-членов. Решающую роль в преодолении многоаспектных сложностей и решении трудных оперативных задач, обусловленных большой площадью пострадавших районов и масштабами разрушения инфраструктуры, сыграла эффективная координация гуманитарной деятельности между гражданскими и военными структурами. Важными элементами успешной координации мер реагирования стали открытые каналы связи и обмен информацией между гуманитарными и военными субъектами, их совместное размещение и задействование национального сотрудника по связи взаимодействия между гражданскими и военными структурами.

### **С. Последствия для дальнейшей деятельности**

47. Хотя недавние стихийные бедствия объединили субъектов, действующих на страновом и региональном уровнях, такое сотрудничество во многих случаях по-прежнему осуществляется на непоследовательной и несистематизированной основе и в условиях отсутствия единого типового порядка действий. Многие из этих участников уже разработали или пытаются разработать собственные системы и процедуры реагирования на чрезвычайные гуманитарные ситуации. Международные гуманитарные организации не утратят своего значения, но их роль может сместиться в сторону дополнения этого формирующегося внешнего потенциала, содействия налаживанию новых партнерских связей и побуждения к участию в деятельности тех сторон, которые обладают всеми возможностями для этого. Укрепление взаимодействия и связей с этими субъектами существенно важно для решения насущных гуманитарных задач и действенного удовлетворения потребностей как на нынешнем этапе, так и в будущем.

48. Для использования этих различных подходов в целях более полного удовлетворения гуманитарных потребностей необходимо признавать роль этих субъектов и систем и взаимодействовать с ними. Чтобы обеспечивать соответствие имеющихся возможностей потребностям в конкретных обстоятельствах и гарантировать взаимодополняемость, требуется иметь более полное представление о сравнительных преимуществах, уникальном опыте и вкладе каждого субъекта. Для этого нужно глубже понимать, в каких ситуациях, когда и каким образом те или иные структуры лучше всего способны реагировать. Важно также учитывать их мотивацию, поскольку каждая из них при принятии мер реагирования в основном руководствуется своими собственными правилами, философией и интересами. Определение ключевых движущих мотивов и возможностей субъектов позволит сделать эти процессы и взаимодействие более предсказуемыми и упорядоченными. Таким образом необходимо определять точки соприкосновения, создавать механизмы взаимодействия и, возможно, разрабатывать стандарты для сотрудничества в интересах достижения общей цели обеспечения более действенного удовлетворения растущих гуманитарных потребностей.

### **V. Прогресс в деле укрепления деятельности по оказанию гуманитарной помощи в связи со стихийными бедствиями**

49. В отчетный период был достигнут прогресс в деле повышения эффективности и скоординированности деятельности по решению сохраняющихся задач, связанных с перемещением населения и его защитой, а также с материально-техническим снабжением и оказанием помощи в натуральной форме в случае стихийных бедствий.

## **А. Перемещение и защита населения в случае стихийных бедствий**

50. Бедствия оказывают особо пагубное воздействие на положение малоимущих и других маргинализованных групп населения, которые во многих случаях становятся еще более уязвимыми в случае повторения подобных событий в будущем. Бедствия приводят к уничтожению жилья и перемещению населения, что ослабляет или разрушает систему социальных взаимоотношений и увеличивает риск нарушения прав отдельных людей и групп, в том числе риск маргинализации вследствие дискриминации и гендерного неравенства, а также сексуального и гендерного насилия, зачастую усугубляя и без того уязвимое положение и усиливая существующую дискриминацию. Бедствия заставляют прервать образование, нарушают привычный уклад жизни, вызывают сбои в работе по оказанию медицинских и других услуг и становятся серьезной проверкой на прочность потенциала реагирования национальных и местных компетентных органов.

51. Люди, пострадавшие в результате бедствий, остаются защищенными согласно международным нормам в области прав человека. Это включает, в частности, защиту от произвольного и вторичного перемещения. Государства обязаны обеспечивать защиту прав человека, включая права, связанные с водой, продовольствием, охраной здоровья, образованием и компенсацией материального ущерба. Государства обязаны также обеспечивать доступ к правосудию, особенно если работа судебной системы нарушена после произошедшего бедствия, а также принимать меры по обеспечению и облегчению гуманитарного доступа людям, нуждающимся в помощи и защите.

52. Отдельные и особые потребности пострадавшего в результате стихийных бедствий населения необходимо реально определять и удовлетворять, равно как и необходимо определять факторы, обуславливающие его уязвимость. Для адекватного анализа положения мужского и женского населения и населения отдельных возрастных групп в пострадавших районах требуется подготавливать данные в разбивке по признаку полу, возрастным группам и видам инвалидности и проводить прямые опросы женщин, девочек, мальчиков и мужчин всех возрастов. Такие опросы позволяют определить их потребности, влияющие на их положение факторы уязвимости, их возможности, виды помощи и защиты, в которых они нуждаются, и ту роль, которую они могут сыграть в разработке и осуществлении программ. Без этого невозможно получить информацию, необходимую для планирования осуществления, контроля и оценки мер реагирования, и обеспечить их результативность и качество.

53. Несмотря на растущее признание необходимости предупреждения всех форм насилия и жестокого обращения, особенно сексуального и гендерного насилия, в контексте ликвидации последствий бедствий и реагирования на все случаи насилия, соответствующим мерам следует уделять больше внимания на этапе планирования деятельности по обеспечению готовности и действий в чрезвычайных ситуациях. После тайфуна «Хайян» в ходе массового размещения людей в переполненных эвакуационных пунктах не была обеспечена достаточная безопасность и частное пространство, в связи с чем возникали угрозы личной безопасности и здоровью женщин, мужчин и детей, в том числе опасность сексуального и гендерного насилия. Для решения этой проблемы Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) в сотрудни-

честве с группой быстрого реагирования на проблему гендерного насилия оказал помощь в учебной подготовке почти 100 женщинам-полицейским из числа сотрудников Отдела по защите женщин и детей национальной полиции, которые были привлечены для охраны порядка в эвакуационных пунктах в Таклобане. Эти принятые с учетом гендерной проблематики меры помогли предотвратить гендерное насилие и позволили создать потенциал для реагирования на чрезвычайные ситуации в будущем.

54. В период после бедствий крайне важно обеспечивать, чтобы планы восстановления предусматривали содействие созданию источников средств к существованию и строительство капитального жилья, а также принятие мер с целью гарантировать имущественные права на землю, в частности в интересах малоимущих сельских женщин. Преодоление последствий крупных бедствий является длительным процессом. По прошествии четырех лет после разрушительного землетрясения на Гаити, в результате которого 217 000 человек погибли и свыше 2,1 миллиона человек стали вынужденными переселенцами, партнеры по осуществлению гуманитарной деятельности и деятельности в области развития все еще продолжают оказывать поддержку внутренне перемещенным лицам путем предоставления временного жилья, безвозмездных ссуд и субсидий на аренду жилья и возможностей заниматься приносящей доход деятельностью до реализации более долгосрочных решений. На Филиппинах, где может потребоваться переселить людей из прибрежных районов повышенной опасности, необходимо обеспечить, чтобы при принятии и осуществлении таких решений уважались, соблюдались и защищались права этих людей согласно международным нормам и стандартам в области прав человека и соответствующим рекомендациям, таким как Оперативные руководящие принципы по защите людей в условиях стихийных бедствий, подготовленные Межучрежденческим постоянным комитетом.

55. Наличие систем управленческой информации может обеспечить решение задач, связанных с обеспечением защиты и оказанием услуг перемещенным лицам. Как и в ходе большинства масштабных чрезвычайных ситуаций, на Филиппинах при осуществлении деятельности по координации и организации работы лагерей использовалась разработанная МОМ матрица для отслеживания местонахождения перемещенных лиц, которая служит подспорьем для деятельности по всем направлениям, позволяя получать исходную информацию, отслеживать местонахождение и разноплановые потребности перемещенного населения и определять насущные потребности и первоочередные задачи, требующие принятия неотложных мер. Например, использование этой матрицы позволяло определять, в каких именно эвакуационных пунктах находились несопровождаемые несовершеннолетние дети, и помогало обеспечивать незамедлительное реагирование служб защиты детей. Матрица также продолжает использоваться в контексте перехода к деятельности по восстановлению на Гаити, выступая для национальных партнеров в качестве источника информации при планировании вариантов обеспечения жильем большого числа зарегистрированных перемещенных лиц.

56. Разработка национальных стратегий действий в случае внутреннего перемещения населения в результате стихийных бедствий и выработка долгосрочных решений помогают обеспечивать готовность на более предсказуемой основе и принимать меры реагирования в соответствии с международными стандартами. На основе Руководящих принципов по вопросу о перемещении лиц

внутри страны в таких странах, как Афганистан, Кения, Непал, Перу и Уганда, были разработаны национальные стратегии, предусматривающие четкое распределение обязанностей и комплексный подход к деятельности по предупреждению перемещения населения и реагированию на него. Государства-члены и Организация Объединенных Наций могли бы также уделить больше внимания вопросу о разработке рекомендаций относительно переселения людей из подверженных бедствиям районов.

57. В 2013 году в рамках Нансеновской инициативы, ведущую роль в осуществлении которой играют Норвегия и Швейцария, было проведено два раунда межправительственных региональных консультаций — в Тихоокеанском регионе и регионе Центральной Америки — по вопросу о потребностях в защите лиц, которые были перемещены в другие страны в результате бедствий, в том числе связанных с изменением климата. Первоначальные выводы подтверждают исключительно важное значение этого вопроса, имеющего региональную специфику. Результаты консультаций и исследований указали на важность учета вопросов мобильности людей в рамках деятельности по управлению рисками бедствий и при разработке и принятии мер по адаптации к изменению климата в целях недопущения и сведения к минимуму масштабов перемещения населения, когда это возможно. В качестве возможных механизмов защиты, которые необходимо разработать и согласовать, были определены такие временные меры, как предоставление лицам, вынужденно пересекающим границы в результате внезапных бедствий, права на получение визы или на пребывание в стране по гуманитарным соображениям. Для всеобъемлющего решения этого вопроса должны использоваться возможности для устранения пробелов в области защиты, имеющиеся в контексте продолжающихся стратегических процессов и деятельности по планированию, в частности в рамках переговоров по вопросам изменения климата и разработки рамочной программы по уменьшению опасности бедствий и повестки дня в области развития на период после 2015 года. После дополнительных региональных консультаций и приуроченных к ним совещаний с представителями гражданского общества в 2015 году будет проведено глобальное совещание по вопросам защиты, на котором будет предложен единый набор принципов и план действий в связи с проблемой трансграничного перемещения населения в результате бедствий и последствий изменения климата.

## **В. Материально-техническое обеспечение**

58. В отчетный период продолжали прилагаться усилия по повышению эффективности материально-технического обеспечения и координации и распределения чрезвычайной помощи в натуральной форме. Эти усилия были направлены на наращивание потенциала в плане обеспечения готовности и реагирования, устранение выявленных пробелов и узких мест и укрепление партнерских связей и взаимодействия, что необходимо для противодействия усиливающимся рискам и удовлетворения растущих потребностей.

59. После проведения в 2012 году региональных практикумов в Доминиканской Республике и Таиланде Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, Управление по координации гуманитарных вопросов и Всемирная таможенная организация продолжили свое сотрудничество в 2013 году, организовав для стран региона Центральной Азии семинар по

вопросам упрощения таможенных процедур во время проведения операций по оказанию чрезвычайной помощи, в качестве принимающей стороны которого выступило правительство Казахстана. В работе семинара приняли участие представители национальных ведомств по чрезвычайным ситуациям, таможенных служб и обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, с тем чтобы обсудить периодически возникающие проблемы, сопоставить нормы национального законодательства и определить варианты решений задачи ускорения ввоза грузов чрезвычайной помощи после бедствий. Планируется провести дополнительные практикумы для стран Африки и региона Ближнего Востока. Кроме того, Управление по координации гуманитарных вопросов приступило к обсуждению с Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию вопроса о внедрении модуля упрощения таможенных процедур на базе ее автоматизированной системы таможенных данных, которой пользуются более 100 стран.

60. Практическая отдача от таких обсуждений была наглядно продемонстрирована в ходе ликвидации последствий тайфуна «Хайян», когда национальные компетентные органы оперативно открыли в аэропорту Себу службу «одного окна» для прохождения таможенных процедур. Такая мера наряду с прикомандированием сотрудников частных структур к службам материально-технического обеспечения помогла решить проблему прохождения таможенного контроля и позволила ускорить и упростить процедуры оформления прибытия гуманитарного персонала и грузов.

61. В 2013 году компания «Дойче пост Ди-Эйч-Эл» вместе с ПРООН продолжила осуществление программы наращивания потенциала подверженных бедствиям стран «Обеспечение готовности аэропортов к бедствиям». В рамках этой программы авиационные эксперты «Ди-Эйч-Эл» оказывают администрациям средних по размеру аэропортов и персоналу национальных ведомств по чрезвычайным ситуациям консультационную помощь по вопросам подготовки к решению связанных с материально-техническим снабжением задач в условиях чрезвычайных ситуаций. По состоянию на январь 2014 года участие в практикумах, организованных по линии этой программы, приняли более 300 сотрудников служб 21 аэропорта.

62. Для обеспечения наличия более полной информации о глобальных потоках грузов чрезвычайной помощи, поступающих в пострадавшие от бедствий страны, Управление по координации гуманитарных вопросов при поддержке «Дойче пост Ди-Эйч-Эл» разработало систему «LogIK» — новую базу данных, позволяющую отслеживать трансграничные перемещения грузов чрезвычайной помощи. Эта система дополняет финансовую информацию Службы финансового контроля и внутристрановую систему отслеживания, используемую службами материально-технического обеспечения. Впервые она была задействована в ходе ликвидации последствий тайфуна «Хайян». В течение трех недель было зарегистрировано свыше 140 партий грузов, поступивших от 79 организаций, что обеспечило важную информацию для принятия мер реагирования, подтвердив необходимость наличия таких учетных данных.

63. Реализация стратегического плана в отношении пожертвований в натуральной форме, предоставленных без соответствующей просьбы, и других неуместных гуманитарных грузов, разработанного по заказу Управления по координации гуманитарных вопросов, была начата в 2013 году, а деятельность по

выполнению в полном объеме содержащихся в нем рекомендаций, в частности в отношении создания структуры для предоставления справочной информации о требующейся помощи в натуральной форме, более систематического обмена информацией и содействия обеспечению стандартизации предметов помощи, начнется в 2014 году. В соответствии с рекомендациями объем грузов помощи, предоставленной без соответствующей просьбы, и неуместных грузов, которые поступали на Филиппины после тайфуна «Хайян», оставался относительно небольшим после оперативного опубликования руководства “Guide to Giving” («Руководство по вопросам оказания помощи в натуральной форме») и своевременного проведения информационно-разъяснительной работы.

## V. Рекомендации

64. Государствам-членам, Организации Объединенных Наций, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, и другим вовлеченным сторонам настоятельно рекомендуется уделять приоритетное внимание вопросам управления рисками и предпринять шаги в направлении внедрения упреждающего подхода к гуманитарным кризисам в целях предотвращения и уменьшения человеческих страданий и экономических потерь.

65. Организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, настоятельно рекомендуется принять конкретные меры по расширению совместного анализа, планирования и разработки программ в области управления рисками и по укреплению потенциала государств-членов, в первую очередь тех, которые наиболее уязвимы для опасных природных явлений, в области управления рисками возникновения кризисов.

66. Государствам-членам, Организации Объединенных Наций и гуманитарным организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, настоятельно рекомендуется продолжать практическое решение стоящих на повестке дня вопросов создания потенциала противодействия бедствиям, в первую очередь в тех районах, где высока степень риска, ограничены возможности реагирования и периодически возникают затяжные кризисы.

67. Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся деятельностью и деятельностью в области развития, рекомендуется согласовать общую позицию в отношении основополагающих факторов риска, уточнить роли и обязанности согласно своим соответствующим мандатам и совместно определять цели и разрабатывать программы для повышения скоординированности и слаженности усилий в контексте осуществления краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной деятельности.

68. Государствам-членам, Организации Объединенных Наций, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, структурам частного сектора и гражданского общества настоятельно рекомендуется определять разноплановые и особые потребности женщин, девочек, мальчиков и мужчин в контексте бедствий и характерные для них факторы уязвимости и принимать меры для удовлетворения этих потребностей и устранения таких факторов, в том числе посредством обеспечения учета гендерной проблематики во всех аспектах деятельности по управлению рисками и уча-



ствия уязвимых групп, особенно женщин и детей, в оценке, разработке и осуществлении стратегий управления рисками.

69. Государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, настоятельно рекомендуется определить пути расширения, укрепления и преобразования нынешней архитектуры финансирования для обеспечения более согласованного, предсказуемого и гибкого долгосрочного финансирования деятельности по управлению рисками, в частности по обеспечению готовности к бедствиям, в контексте многолетних стратегий на основе глобальной оценки рисков, которая позволит лучше определять те приоритетные области для выделения ресурсов, где риск является наибольшим.

70. Государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, настоятельно рекомендуется обеспечить более комплексный, сбалансированный, систематизированный и в большей степени ориентированный на нужды и интересы людей подход к управлению рисками, в том числе посредством разрабатываемых новых глобальных концептуальных основ деятельности в области устойчивого развития, уменьшения опасности бедствий и борьбы с изменением климата, а также посредством осуществления решений Всемирного саммита по гуманитарным вопросам.

71. Организации Объединенных Наций рекомендуется провести консультации со всеми соответствующими заинтересованными сторонами и проанализировать передовую практику и возможные меры по обеспечению того, чтобы управление рисками стало неотъемлемой частью гуманитарной деятельности на всех ее этапах, и доложить государствам-членам о достигнутом прогрессе.

72. Организации Объединенных Наций, государствам-членам и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью, рекомендуется продолжать изучение способов облегчения взаимодействия между ключевыми субъектами в условиях бедствий.

73. Государствам-членам рекомендуется на раннем этапе согласовывать свои действия по ликвидации последствий бедствий с Управлением по координации гуманитарных вопросов для обеспечения того, чтобы задействование иностранных военных средств и военного персонала в целях поддержки усилий по оказанию гуманитарной помощи носило предсказуемый характер и отвечало реальным потребностям.

74. Государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, настоятельно рекомендуется заниматься решением проблемы перемещения населения и последствиями такого перемещения для малоимущих и маргинализированных групп населения в рамках усилий по уменьшению опасности бедствий и укреплять способность входящих в группу риска людей справляться с последствиями бедствий для недопущения затяжного перемещения.

75. Государствам-членам рекомендуется разработать, при поддержке со стороны Организации Объединенных Наций, национальные стратегии действий на случай возникновения потоков внутренних переселенцев, предусматривающие действия в условиях, когда перемещение населения происходит в резуль-

тате бедствий, с четким распределением обязанностей и принятием мер по сведению к минимуму последствий бедствий, по защите внутренне перемещенных лиц и оказанию им помощи после бедствий и по обеспечению нахождения долгосрочных решений.

76. Государствам-членам рекомендуется продолжать усиление роли и повышение эффективности деятельности таможенных служб в рамках обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них, в том числе посредством принятия надлежащих мер по упрощению таможенных процедур на основе международных конвенций и Типового соглашения между Организацией Объединенных Наций и государством/правительством.

77. Государствам-членам рекомендуется продолжать сокращать и более рационально использовать пожертвования в натуральной форме, предоставленные без соответствующей просьбы, и другие неуместные гуманитарные грузы, в том числе посредством осуществления стратегического плана Управления по координации гуманитарных вопросов в отношении таких пожертвований и грузов.

78. Государствам-членам, структурам частного сектора и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью, рекомендуется представлять информацию о грузах чрезвычайной помощи, которые они намереваются отправить после того или иного бедствия, с тем чтобы способствовать обеспечению наличия более полных общих сведений о глобальных потоках грузов чрезвычайной помощи, поступающих в пострадавшие страны.

---