

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
14 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 74(а) предварительной повестки дня*

Укрепление координации в области гуманитарной 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 чрезвычайной помощи к развитию

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 69/243 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия и представить Ассамблее на ее семидесятой сессии доклад по этому вопросу. В докладе 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, перемещения лиц и глобальной стратегической повестки дня. В докладе представлен общий обзор достигнутого прогресса в деле укрепления международного сотрудничества, а в его заключительной части содержатся рекомендации в отношении мер по дальнейшему улучшению положения дел.

* A/70/150.



I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен во исполнение резолюции 69/243 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея просила Генерального секретаря продолжать повышать эффективность международного реагирования на стихийные бедствия. Доклад охватывает события 2014 календарного года.

II. Обзор событий за год

A. Данные о бедствиях за 2014 год

2. Согласно оценкам Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения (ЦНВП) число лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий, в 2014 году превысило 19,3 миллиона человек¹. Несмотря на то, что этот показатель ниже среднегодового показателя за период с 2008 года — 26,4 миллиона человек — он отражает долгосрочную тенденцию роста числа перемещенных лиц, которая прослеживается с 1970-х годов. В 2014 году Исследовательским центром по эпидемиологии стихийных бедствий было зарегистрировано 307 стихийных бедствий, в результате которых погибли порядка 7820 человек, пострадали 107 миллионов человек и был нанесен экономический ущерб на сумму 98 млрд. долл. США. Более других пострадал Азиатско-Тихоокеанский регион, на долю которого пришлась половина (153) всех имевших место в мире бедствий и 78 процентов всех погибших. Кроме того, Исследовательским центром по эпидемиологии стихийных бедствий было зарегистрировано 19 эпидемий, в том числе вспышка эпидемии лихорадки Эбола в Западной Африке, жертвами которой по состоянию на сегодняшний день, согласно данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), стали 11 294 человека². Количество стихийных бедствий и число погибших и пострадавших были ниже средних значений за последние 10 лет. Экономические потери также были значительно ниже среднегодовой суммы в размере 147 млрд. долл. США за последние 10 лет. Наводнения в Джамму и Кашмире и циклон «Хадхад» в Индии нанесли наибольший экономический ущерб: 16 и 7 млрд. долл. США, соответственно. Согласно оценкам Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР), в период 2014–2017 годов ежегодные издержки Западной Африки в результате вспышки эпидемии лихорадки Эбола будут составлять в среднем не менее 3,6 млрд. долл. США.

3. В период с 1994 по 2013 год Исследовательский центр по эпидемиологии стихийных бедствий зарегистрировал во всем мире 6883 стихийных бедствия, жертвами которых стали 1,35 миллиона человек. В среднем общее число пострадавших в результате бедствий составляло 218 миллионов человек в год. Частотность крупномасштабных геофизических бедствий оставалась в целом неизменной, однако из-за поступательного роста количества связанных с климатом явлений (прежде всего наводнений и ураганов) их стало намного больше. Эта повышательная тенденция объясняется увеличением численности населения и экономическим развитием. Строительство, ведущееся на затопля-

¹ Не учитываются перемещения населения в связи с засухой, постепенным ухудшением состояния окружающей среды и биологическими рисками, такими как эпидемии.

² По состоянию на 26 июля 2015 года.

емых территориях, в сейсмоопасных районах и в районах повышенного риска, увеличивает шансы того, что опасное то или иное природное явление может привести к крупномасштабной катастрофе. Экономические последствия бедствий за последние 20 лет составили огромную сумму — 2 трлн. долл. США, — и эта цифра, по оценкам, может возрасти до 3 трлн. долл. США, если принять во внимание многие скрытые издержки.

В. Связанные с опасными природными явлениями бедствия

4. В 2014 году Исследовательский центр по эпидемиологии стихийных бедствий зарегистрировал в Азиатско-Тихоокеанском регионе 153 бедствия, в результате которых пострадали 93 миллиона человек, погибли 6060 человек, а число вынужденно перемещенных лиц, по данным ЦНВП, составило 16,7 миллиона человек. Число жертв по сравнению с 2013 годом сократилось втрое в силу того, что уменьшилось количество крупных опасных явлений и повысилась эффективность мероприятий по обеспечению готовности к бедствиям, систем раннего предупреждения и эвакуационных мер. Во многих странах благодаря таким мерам мероприятия по переселению людей в безопасные районы проводились на постоянной основе и число жертв было меньше. В 2014 году Филиппины пострадали от удара девяти тайфунов. Опираясь на опыт, полученный в ходе ликвидации последствий тайфуна «Хайян» в 2013 году, в декабре 2014 года широкомасштабная эвакуация людей на Филиппинах была проведена до того, как тайфун «Хагупит» достиг побережья, благодаря чему удалось избежать огромных потерь. Жертвами тайфуна «Хайян» стали свыше 6300 человек, а жертвами тайфуна «Хагупит» — 18 человек, хотя число пострадавших превысило 4,1 миллиона человек. В начале октября, когда циклон «Хадхад» достиг побережья Индии, его сила соответствовала четвертой категории, поскольку скорость ветра превышала 190 км в час. Несмотря на огромную разрушительную силу циклона, упреждающая эвакуация примерно полумиллиона человек позволила снизить число жертв до 84.

5. В результате крупных наводнений в Индии и в управляемой Индией части штата Кашмир, где прошли самые обильные за последние 50 лет муссонные дожди, вызвавшие ливневые паводки, пострадали почти 23 миллиона человек и были уничтожены миллионы акров посевов. Также пострадали около 2,5 миллиона человек в Пакистане и в управляемой Пакистаном части штата Кашмир. В 22 из 25 округов Шри-Ланки произошли сильные наводнения, в результате которых, по оценкам, пострадали 1,1 миллиона человек, а из-за сильной засухи 770 000 человек на протяжении всего года испытывали нехватку продуктов питания. В результате оползней в Непале погибли 484 и пострадали более 185 000 человек. По данным Исследовательского центра по эпидемиологии стихийных бедствий, в Китае от сильной засухи пострадали 27,5 миллиона человек, 731 человек стал жертвой землетрясения, произошедшего в августе.

6. Население Сахельского региона по-прежнему страдает от периодически повторяющихся засух и наводнений. К началу 2014 года проблемы с продовольственной безопасностью испытывали около 20 миллионов человек, т.е. каждый восьмой житель региона. Из них 2,5 миллионам человек требовалась срочная жизненно необходимая продовольственная помощь. По сравнению с 2013 годом, когда такие проблемы испытывали 11,3 миллиона человек, этот показатель резко вырос, в частности, в результате ухудшения положения в об-

ласти продовольственной безопасности в отдельных районах Камеруна, Нигерии и Сенегала, на которые в общей сложности приходится 40 процентов от суммарного показателя. В 2014 году от острого недоедания в тяжелой форме пострадали 1,5 миллиона детей, и еще 3,4 миллиона — от острого недоедания в умеренной форме.

7. В районе Африканского Рога население было вынуждено выживать в условиях повторяющихся циклов засухи, наводнений и конфликтов почти на пределе своих возможностей; по оценкам, примерно 20 миллионов человек нуждаются в гуманитарной помощи. В 2014 году 12,8 миллиона человек испытывали острую нехватку продовольствия, и положение в этой области в целом по-прежнему вызывает серьезную озабоченность. Сезонные наводнения продолжали опустошать регион, в одном только Судане от них пострадали приблизительно 277 000 человек.

8. В южной части Африки в результате наводнений и ураганов, в том числе трех тропических циклонов, погибли 117 и пострадали 453 300 человек. В Зимбабве и на Коморских Островах в связи с наводнениями было введено чрезвычайное положение, причем Коморские Острова всего за несколько недель до тропического циклона «Элен» пострадали еще и от землетрясения магнитудой 4,8 балла, которое нанесло дополнительный ущерб инфраструктуре и стало причиной перемещения свыше 3000 человек на острове Анжуан. На Мадагаскаре нашествие саранчи, начавшееся в 2012 году, по-прежнему угрожало лишить средств к существованию 13 миллионов человек, или 60 процентов от общей численности населения.

9. В Латинской Америке и Карибском бассейне в результате стихийных бедствий пострадали 4,5 миллиона человек, в том числе 1,2 миллиона человек в одной только Колумбии. Вследствие сезонных наводнений в Боливии (Многонациональном Государстве) и Парагвае в гуманитарной помощи нуждались 575 000 человек. В Центральной Америке 4 миллиона человек испытывали трудности в связи с нехваткой продовольствия или потерей источников средств к существованию в результате засухи, которую усугубила вспышка грибкового заболевания, поразившего в первую очередь кофейные плантации.

С. Эпидемии

10. В 2014–2015 годах от вспышки эпидемии лихорадки Эбола пострадали три страны с высокими темпами распространения заболевания, а именно: Либерия, Гвинея и Сьерра-Леоне, а также Мали и Нигерия; число жертв, по оценкам, составило 11 294 человека. Системы здравоохранения работали на пределе возможностей, в то время как вакцинация и оказание общих услуг в области здравоохранения прекратились на несколько месяцев; в результате этого возросло число людей, умерших от других заболеваний, и был нарушен процесс оказания плановых услуг в области охраны материнского здоровья и других услуг по охране здоровья. В результате закрытия школ более 5 миллионов детей месяцами не могли посещать занятия. К марту 2015 года более 16 000 детей стали сиротами, семьи потеряли кормильцев, жертвами заболевания стали медицинские работники и обслуживающий персонал, люди столкнулись с угрозой остаться без средств к существованию. Выжившие пережили физический и психологический стресс, при этом многие из них не могут вер-

наться домой из-за остракизма, которому они подвергаются в обществе. Проблемы недостаточного питания и отсутствия продовольственной безопасности, еще до вспышки Эболы носившие масштабный характер, в 2015 году, вероятно, будут обостряться. К числу проблем, связанных с мерами профилактики, относятся вынужденное переселение жителей целых деревень из-за страха заразиться и меры безопасности, введенные на пограничных пунктах и по периметру карантинных зон. Национальные правительства и местные субъекты в кратчайшие сроки мобилизовали усилия и при поддержке со стороны международных субъектов нарастили масштаб совместных ответных мер. Национальные субъекты частного сектора одними из первых начали проводить среди населения информационно-разъяснительную работу и использовать свои возможности, «ноу-хау» и понимание местного контекста. Одной из временных мер, целью которой было возглавить деятельность по реагированию на эпидемию, стало создание Миссии Организации Объединенных Наций по чрезвычайному реагированию на Эболу. Более 175 организаций участвовали в программах чрезвычайных мер по борьбе с эпидемией в трех странах с высокими темпами распространения заболевания, чтобы остановить вспышку Эболы, провести разъяснительную работу среди населения и наладить контакты с местными общинами, оказать медицинскую помощь больным, обеспечить предоставление основных услуг, сохранить стабильность и предотвратить распространение эпидемии на страны, где случаи заражения вирусом еще не зарегистрированы. Основные извлеченные уроки подчеркивают, что ключевую роль в деле разработки и осуществления мер реагирования и смягчения последствий вспышки заболевания, позволяющих повысить устойчивость и жизнеспособность в долгосрочной перспективе, играют местные возможности и общины. Вспышка Эболы также вывела на передний план необходимость более тесного сотрудничества между организациями, занимающимися вопросами здравоохранения и оказания гуманитарной помощи.

D. Тенденции в области финансирования деятельности, связанной с бедствиями

11. Согласно поступившим в Службу финансового контроля данным, в 2014 году объем глобального финансирования гуманитарной деятельности составил 22,4 млрд. долл. США. Из этих средств 3,5 млрд. долл. США (16 процентов) направлено на борьбу с чрезвычайными ситуациями, относящимися к категории бедствий, это более чем в восемь раз превышает поступления, полученные в 2012 году и составившие 407 млн. долл. США, а также на одну треть больше суммы, полученной в 2013 году. Из 3,5 млрд. долл. США, выделенных на финансирование ликвидации последствий катастроф в 2014 году, 74 процента (2,6 млрд. долл. США) направлены на борьбу со вспышкой эпидемии лихорадки Эбола и 24 процента (844 млн. долл. США) — с последствиями тайфуна «Хайян»³.

12. В 2014 году Центральный фонд реагирования на чрезвычайные ситуации потратил 460,8 млн. долл. США, из которых 45,2 млн. долл. США — на помощь в случае бедствий. Это наименьшая годовая сумма, потраченная на лик-

³ По состоянию на 10 апреля 2015 года, включая взносы с даты принятия решения в 2014 году.

видацию последствий стихийных бедствий, за все время существования Фонда с 2006 года. Выделенные средства включали 25,7 млн. долл. США на меры по борьбе с засухой, 15,8 млн. долл. США на меры по борьбе с наводнениями, 2,5 млн. долл. США на меры по борьбе с эпифитотией кофейной ржавчины и 500 000 долл. США на борьбу с нашествием саранчи. В число пяти крупнейших стран-получателей помощи на цели реагирования на стихийные бедствия входили Эфиопия (5,8 млн. долл. США), Гватемала (5,4 млн. долл. США), Сенегал (4,5 млн. долл. США), Буркина-Фасо (3,9 млн. долл. США) и Боливия (Многонациональное Государство) (3,2 млн. долл. США). Фонд оказал помощь гуманитарным организациям в борьбе со вспышкой эпидемии лихорадки Эбола в Западной Африке. Получив 15,2 млн. долл. США от Фонда, организации смогли быстро нарастить масштаб ответных мер, в числе которых были программы лечения и профилактики в Гвинее (7,3 млн. долл. США), Сьерра-Леоне (6,1 млн. долл. США), Либерии (1,9 млн. долл. США) и Нигерии (1,5 млн. долл. США).

III. Управление рисками

A. Актуальность вопроса

13. Хотя в 2014 году количество бедствий сократилось, ожидается, что такие факторы риска, как изменение климата, дефицит продовольствия и продуктов питания, нехватка воды, изменение демографической ситуации, стремительная урбанизация, эскалация конфликтов, обострение кризисов, регулярное и продолжительное перемещение населения и нелегальная миграция, в будущем приведут к увеличению степени подверженности стихийным бедствиям и уязвимости перед ними. Часто в условиях сложных чрезвычайных ситуаций и затянувшихся кризисов бедствия являются одним из факторов, обуславливающих рост потребностей и усложнение задач. Несмотря на увеличение объема выделяемых ресурсов, масштаб гуманитарных потребностей превышал возможности реагирования. Принятие нынешних мер по разработке стратегий в области гуманитарной деятельности и развития, предусматривающих более эффективный учет рисков и потребностей, является необходимым и ключевым шагом для решения текущих и будущих проблем. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, который состоится в Стамбуле в мае 2016 года, предоставит членам международного сообщества отличную возможность договориться об активизации гуманитарной деятельности в интересах пострадавшего от бедствий населения.

B. Необходимость разработки новой модели осуществления совместной деятельности по вопросам гуманитарной помощи и развития с учетом рисков и потребностей

14. В условиях увеличения глобальных гуманитарных потребностей и степени их сложности необходимо добиваться более четкого согласования усилий по вопросам развития и гуманитарной деятельности, с тем чтобы содействовать укреплению потенциала противодействия и комплексному решению проблем на долгосрочную перспективу. Хотя многочисленные инициативы, осуществляемые в целях управления рисками и укрепления потенциала противодействия,

позволили повысить уровень согласованности и координации гуманитарной деятельности и усилий в области развития, нужно добиваться дальнейшего повышения эффективности коллективных действий, направленных, в частности, на согласованное решение задач на основе общего анализа, поставленных целей и программ эффективного осуществления.

15. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, принятая на третьей Всемирной конференции по снижению риска бедствий (Сендай, Япония, 14–18 марта 2015 года)⁴, представляет собой новую комплексную рамочную программу по уменьшению опасности бедствий, предназначенную для заинтересованных сторон всех уровней. В ней содержится, в частности, ряд руководящих принципов, семь глобальных целевых показателей и четыре приоритетных направления деятельности⁵ на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Рамочная программа, в которой уменьшение опасности бедствий признается одним из важных компонентов устойчивого развития, а для гуманитарных организаций предусматривается принятие целого ряда мер и определяются первоначальные условия деятельности, направлена на укрепление способности общин и стран бороться с рисками. Уделяя первоочередное внимание вопросам готовности, реагирования и восстановления, страны расширят свои возможности в плане реагирования и обеспечения более эффективного партнерства в целях координации действий с международной гуманитарной системой. Это создает условия для более тесного сотрудничества в вопросах гуманитарной помощи и развития, направленной на уменьшение опасности бедствий, осуществление Рамочной программы и мобилизацию усилий заинтересованных сторон.

16. Для того чтобы выполнить обязательства в отношении совместных инициатив, стимулировать укрепление потенциала противодействия в период до, во время и после кризисов и обеспечивать работу партнеров по достижению общих целей, необходимо коллективное руководство. Удовлетворение потребностей уязвимых и затронутых пострадавших от бедствий групп населения и укрепление местного потенциала должны служить центральным организующим принципом и лежать в основе совместной деятельности по вопросам гуманитарной помощи и развития.

17. Необходимо выделять больше сил и средств для достижения общего и всестороннего понимания ситуации и рисков, поскольку это имеет огромное значение для обеспечения согласованности и слаженности деятельности в области гуманитарной помощи и развития, что, в свою очередь, требует более точного прогнозирования потенциальных рисков, будущих потребностей и объема инвестиций в укрепление потенциала. Понимание динамики рисков и разработка на основе этого понимания многолетних планов по укреплению по-

⁴ Одобрены Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 69/283 от 3 июня 2015 года и содержатся в приложении II к ней.

⁵ Приоритетное направление 1: понимание риска бедствий; приоритетное направление 2: совершенствование организационно-правовых рамок управления риском бедствий; приоритетное направление 3: инвестиции в меры по снижению риска бедствий в целях укрепления потенциала противодействия; и приоритетное направление 4: повышение готовности к бедствиям для обеспечения эффективного реагирования и внедрение принципа «сделать лучше, чем было» в деятельность по восстановлению, реабилитации и реконструкции.

тенциала будут содействовать учету основополагающих факторов, усугубляющих опасность гуманитарных рисков.

18. Анализ общих рисков должен обеспечивать необходимую фактологическую основу для краткосрочного планирования на период 1–3 года и долгосрочного планирования на период 3–10 лет. Чтобы воспользоваться возможностями, открывающимися благодаря управлению рисками, стороны должны достигнуть согласия в отношении первоначального анализа совместных рисков, даже если различными сторонами будут осуществляться различные виды деятельности с учетом их сравнительных преимуществ. Каскадные воздействия неуправляемых рисков могут повышать степень других рисков и усугублять последствия, поэтому важно добиваться того, чтобы управление рисками осуществлялось совместно и чтобы различные мероприятия по управлению рисками и укреплению потенциала противодействия осуществлялись одновременно, вместо применения линейного подхода, предусматривающего переход от этапа чрезвычайной помощи к этапу развития.

19. Эффективный анализ рисков и последующие мероприятия по управлению выявленными рисками, укреплению жизнестойкости общин и уменьшению степени уязвимости требуют учета таких аспектов, как пол, возраст и инвалидность. На этапе разработки и осуществления политики в области управления рисками и гуманитарного реагирования необходимо обеспечивать широкое участие населения, чтобы оно могло внести свой вклад в эту работу. Огромное значение для усиления преобразующего воздействия управления рисками на качество жизни и укрепление жизнестойкости наиболее уязвимых групп населения имеют использование данных, дезагрегированных по признаку пола и возрасту, и анализа гендерных вопросов и проблематике разнообразия с целью содействовать всем процессам в области анализа и планирования. В этих данных также должен учитываться аспект инвалидности.

20. Межучрежденческий постоянный комитет, прежде всего силами своей Целевой группы по вопросам готовности и сопротивляемости, разработал инструменты, позволяющие прийти к общему пониманию рисков. К числу этих инструментов относятся индекс для управления рисками, модернизированная система раннего предупреждения Межучрежденческого постоянного комитета, метод обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и общий механизм по обеспечению готовности, разработанный Межучрежденческим постоянным комитетом совместно с Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Управлением Организации Объединенных Наций по вопросам уменьшения опасности бедствий.

21. Администратор Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Координатор чрезвычайной помощи рекомендовали координаторам-резидентам/координаторам по гуманитарным вопросам использовать индекс для управления рисками (INFORM) в ходе разработки стратегических планов реагирования, общих страновых оценок и рамочных программ Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, с тем чтобы содействовать совместной аналитической работе, пониманию рисков, разработке общих стратегий и решению первоочередных задач по устранению этих рисков. Результаты применения индекса для управления рисками могут использоваться для оказания влияния на формирование национальной политики и порядок распределения ресурсов путем содействия усилиям по выявлению

нию рисков, укреплению жизнестойкости и обеспечению более эффективной подготовки к кризисам. На следующем этапе применения вышеуказанного индекса будут создаваться региональные и национальные модели рисков на основе нынешней глобальной методологии. Они будут адаптированы с учетом местных рисков и параметров.

22. Метод обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, разработанный Межучрежденческим постоянным комитетом, представляет собой межучрежденческую инициативу по повышению способности обеспечивать готовность на страновом уровне, имеет целью систематическое выявление и отслеживание рисков и направлен на повышение эффективности их анализа в рамках комплексной деятельности по обеспечению готовности. С момента своего создания в декабре 2014 года этот метод уже использовался в более чем 10 странах, в том числе в Бурунди, Гаити, Ираке, Мьянме и Украине. Система раннего предупреждения в Международном постоянном комитете разрабатывается как один из элементов вышеуказанного метода, с тем чтобы более эффективно содействовать принятию решений с учетом рисков, в частности путем более глубокого понимания отдачи от использования различных вариантов целевого финансирования деятельности по обеспечению готовности. Этот анализ является одним из основных механизмов, позволяющих последовательно поддерживать повышение способности государств обеспечивать готовность с помощью общего механизма по обеспечению готовности.

С. Согласованность деятельности по вопросам гуманитарной помощи и развития, направленной на уменьшение опасности бедствий

23. Хотя международная гуманитарная система выделяет на нужды реагирования на кризисы значительный объем ресурсов, деятельности по обеспечению готовности к бедствиям и их предупреждению необходимо оказывать еще более активную политическую и финансовую поддержку. Успех усилий по обеспечению учета факторов риска будет определяться тем, насколько уменьшилась степень подверженности стихийным бедствиям и уязвимости перед ними и удалось ли их предотвратить или смягчить их последствия. Для этого необходимо выделять средства на обеспечение устойчивого развития с учетом факторов риска. Этим усилиям в значительной степени содействуют согласованные и скоординированные действия по вопросам гуманитарной помощи и развития, направленные на управление рисками, в том числе на обеспечение готовности содействовать реагированию, восстановлению и оказанию поддержки источникам средств к существованию.

24. Деятельность по вопросам гуманитарной помощи и развития должна осуществляться на согласованной, взаимовыгодной и постоянной основе. Она должна строиться на общем понимании совместных долгосрочных результатов, обеспечивающих эффективное управление рисками. Международное гуманитарное сообщество должно применять подход с учетом факторов риска, направленный на достижение результатов, а также предусматривающий достижение в установленные сроки четких целей и разработку стратегии выхода для укрепления национального потенциала и потенциала противодействия. Международная гуманитарная деятельность все чаще подменяет собой про-

цесс развития и деятельность правительств, особенно в странах, переживающих затяжные и периодические кризисы. В рамках деятельности по вопросам гуманитарной помощи и развития нужно тесно взаимодействовать и координировать усилия по составлению программ, а также определять функции и обязанности с учетом оценки технической компетентности и способности осуществлять мероприятия, что дает возможность принимать решения о том, кем и когда должны приниматься различные меры. Кроме того, эта деятельность предусматривает оказание национальным субъектам повсеместной поддержки, обеспечивающей надлежащий баланс и согласованность различных видов деятельности.

25. Действия международных гуманитарных организаций должны дополнять и усиливать возможности местных механизмов, организаций, программ и национальных ведомств, занимающихся ликвидацией последствий стихийных бедствий. Многосторонняя система должна помогать правительствам выполнять свою главную обязанность — уменьшать риск стихийных бедствий. Международные организации должны координировать свою работу с учетом планов и деятельности правительств, повышая их ответственность в вопросах реагирования.

D. Прогресс в обеспечении учета управления рисками в гуманитарной деятельности и деятельности, осуществляемой совместно с участниками процесса развития

26. Участники деятельности по вопросам гуманитарной помощи и развития должны на систематической основе распространять передовую практику в области обеспечения потенциала противодействия и управления рисками и добиваться расширения масштабов своих мероприятий. Руководство должно поощрять и стимулировать инновационную деятельность, с тем чтобы содействовать разработке новых инструментов и подходов в деле оказания комплексной помощи уязвимым группам населения, общинам и странам, а финансовые средства должны стимулировать повышение эффективности и результативности на основе предсказуемости, надежности и использования подходов, ориентированных на достижение результатов. В целях выявления примеров передового опыта и создания базы данных необходимо всесторонне анализировать и отслеживать преобразующее воздействие. В связи с этим перспективными и ценными представляются ряд недавних важных инициатив. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам в мае 2016 года, повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и Сендайская рамочная программа обеспечивают основные возможности для использования и систематизирования механизмов более долгосрочного планирования и действий, которые отвечают нынешним потребностям и укрепляют местный потенциал противодействия будущим рискам и кризисам.

27. Одна из важнейших и осуществляемых в настоящее время инициатив связана с руководящими принципами по вопросам укрепления жизнестойкости, совместно разработанными Межучрежденческим постоянным комитетом и Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития. Эти принципы в целом имеют следующие цели: а) уделять первоочередное внимание сложившейся ситуации и содействовать обеспечению ответственности на

местном и национальном уровнях; b) учитывать и устранять основные риски; c) принимать всеобъемлющие, гибкие и комплексные региональные программы; d) стремиться к налаживанию стратегических партнерств и многостороннего сотрудничества; и e) пропагандировать и обеспечивать предсказуемое и гибкое финансирование. Принципы разработаны на основе основных положений, касающихся гуманитарной деятельности и развития, и направлены на укрепление существующих принципов и соглашений, включая План действий Организации Объединенных Наций по уменьшению опасности бедствий в целях укрепления потенциала противодействия и Сендайскую рамочную программу.

28. Инициатива «Потенциал для уменьшения опасности бедствий», которая представляет собой межведомственное партнерство, предусматривает согласование общесистемных усилий по оказанию правительствам поддержки в укреплении их потенциала в области предотвращения, управления и восстановления в случае бедствий. С учетом технических знаний 12 учреждений-членов в рамках этой инициативы 20 стран получили помощь в оценке их потребностей и недостатков в плане укрепления потенциала, а также в разработке планов действий по уменьшению опасности бедствий, включая обеспечение готовности к реагированию. Инициатива «Потенциал для уменьшения опасности бедствий», служащая инструментом для анализа потенциала и составления планов, структурно разработана с учетом четырех приоритетных областей деятельности Сендайской рамочной программы, одна из которых, в частности, касается обеспечения готовности к реагированию, восстановлению и реконструкции в случае бедствий. Партнерство в рамках этой инициативы, которое применяет метод управления рисками в процессе отбора стран, включая индекс для управления рисками, могло бы более широко применяться в странах с высокой степенью рисков, чтобы устранить недостатки в плане способности обеспечивать реагирование и восстановление.

29. Государства призваны играть центральную роль в установлении более четкой взаимосвязи между подходами в гуманитарной сфере и в области развития в рамках своих внутренних систем управления уменьшения опасности бедствий. Недавние исследования, проведенные ПРООН и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, свидетельствуют о том, что, хотя подготовка Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы: создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин⁶ сопровождалась активной работой по составлению национальных законов и стратегий, во многих странах по-прежнему сохраняются значительные недостатки в плане содержания и осуществления национальных законов, в частности имеющих самое непосредственное отношение к факторам риска отраслевых законов, таких как законы о землепользовании и строительстве. Затронутые бедствиями государства могут повышать эффективность и согласованность усилий по получению международной чрезвычайной помощи путем принятия новых законов и правил, разработанных на основе Руководства по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ. Хотя на сегодняшний день такую работу пределали

⁶ A/CONF.206/6 и Corr.1, глава I, резолюция 2.

около 18 стран, многие другие государства до сих пор не имеют четких и последовательных правил, регулирующих получение чрезвычайной помощи.

Е. Финансирование всех видов деятельности в области управления рисками

30. За период с 2004 по 2014 год из-за увеличения масштабов и частотности кризисов объем ежегодных межучрежденческих призывов об оказании гуманитарной помощи вырос на 600 процентов, с 3 млрд. долл. США до 18 млрд. долл. США. В то же время число лиц, которым необходимо оказать помощь по линии межучрежденческих призывов, увеличилось более чем в два раза, до 76 миллионов человек. Хотя доноры предоставили больше ресурсов для осуществления гуманитарной деятельности, почти удвоив объем своих взносов с 5,6 млрд. долл. США в 2011 году до 10,4 млрд. долл. США в 2014 году, разрыв между запрашиваемым и выделяемым объемом средств увеличился в абсолютном и процентном выражении с 37 процентов (3,3 млрд. долл. США) в 2011 году до 40 процентов (6,9 млрд. долл. США) в 2014 году. Расширение этого разрыва ставит под сомнение способность международного гуманитарного сообщества продолжать удовлетворять потребности нуждающегося населения.

31. От международных участников гуманитарной деятельности ожидается, что они будут делать больше в более опасных условиях, особенно в то время, когда кризисы длятся дольше, чем когда бы то ни было ранее. Затяжные и хронические кризисы стали новой нормой. Реагирование на такие кризисы приводит к истощению международных ресурсов, которые можно было бы использовать для устранения коренных причин уязвимости и повышения устойчивости к бедствиям, что укрепило бы способность стран и общин противостоять потрясениям. Ситуация еще более усугубляется недостатками стратегии финансирования долгосрочного перехода, которая направлена на уменьшение риска и степени уязвимости и сокращение потребности в предоставлении гуманитарной помощи. Такие ситуации требуют более глубокого анализа взаимосвязи между деятельностью в гуманитарной области и в области развития и финансированием.

32. Необходим более динамичный процесс планирования, который предусматривает мобилизацию ресурсов в соответствии с многолетней программой и приоритетное финансирование деятельности по уменьшению опасности бедствий. С учетом того, что в финансировании гуманитарной деятельности основное внимание уделяется экстренному реагированию, применение более долгосрочного стратегического подхода к устранению основных факторов риска и сохраняющейся уязвимости потребует увеличения объема финансирования в целях развития, предназначенного для уменьшения опасности бедствий. Согласно самым последним данным, касающимся глобального финансирования деятельности по уменьшению опасности бедствий, общий объем такого финансирования составил лишь 13,5 млрд. долл. США в течение 20-летнего периода, что представляет собой крайне небольшую долю от общей суммы в размере 3 трлн. долл. США, выделенной для оказания помощи в целях развития за тот же период. Необходимы новаторские решения для поддержки своевременного и прогнозируемого реагирования и создания возможностей для систематического планирования и составления бюджета. В целях сведения к минимуму расходов и задержек в процессе реагирования на бедствия следует рас-

смотреть возможность использования стратегий по обеспечению всесторонней финансовой защищенности, в том числе стратегий финансирования рисков и страхования, и новаторских подходов, таких как автоматические механизмы применения.

33. Помощь в деле предотвращения кризисов редко предоставляется странам, которые наиболее подвержены риску гуманитарного кризиса. Например, в 2014 году в индексе для управления рисками Центральноафриканская Республика занимала третье место в списке стран, наиболее подверженных риску, при этом в списке стран-получателей официальной помощи в целях развития (ОПР) она занимала семьдесят восьмое место. Финансирование деятельности по уменьшению опасности бедствий в значительной степени сосредоточено в сравнительно небольшом числе стран, главным образом в странах со средним уровнем дохода, и остается незначительным в странах с высокой степенью риска по сравнению с финансированием принятия мер реагирования. В связи с этим в существующие механизмы финансирования необходимо включить объективную и совместную оценку риска возникновения кризиса. Такая оценка и последующая подготовка планов на случай стихийных бедствий на основе использования моделей прогнозирования, таких как индекс для управления рисками, и прогнозов сезонных погодных явлений, может помочь предвидеть частотность и число возможных бедствий и получить более надежные данные для прогнозирования бедствий. Этот процесс может помочь обеспечить финансовую готовность и разработать механизмы и меры, в частности создать финансовые резервы и осуществить другие виды финансового планирования на случай бедствий, в целях удовлетворения предполагаемых потребностей в финансировании тогда, когда оно крайне необходимо. Этот процесс должен предусматривать критерии оперативного выделения финансирования для принятия мер на раннем этапе, например, до того как тропический шторм достигнет побережья, или в случае отсутствия сезонных дождей и появления первых признаков засухи. Кроме того, страхование и другие инструменты финансирования рисков открывают возможности для более эффективного финансирования предотвращения рисков и совместного несения рисков.

34. Финансирование гуманитарной деятельности, финансирование восстановления и финансирование развития должны дополнять друг друга. Формирующиеся механизмы финансирования деятельности, связанной с изменением климата, и финансирования устойчивого развития должны быть ориентированы на поэтапное покрытие расходов, касающихся продолжительных, предсказуемых и повторяющихся явлений, путем снижения уязвимости, в то время как финансирование гуманитарной деятельности и восстановления должно быть направлено на укрепление потенциала и готовности в целях обеспечения своевременного эффективного реагирования на крупномасштабные бедствия. Кроме того, необходимо выделять ресурсы для гуманитарной деятельности, осуществляемой с учетом гендерной проблематики. Финансирование должно во все большей степени быть ориентировано на выход из кризисов и предотвращение их повторения. Основное внимание следует уделять оказанию помощи странам, общинам и национальным организациям гражданского общества в деле самостоятельного управления рисками. Это позволило бы региональным и международным субъектам, занимающимся гуманитарной деятельностью, постепенно сделать больший акцент на наиболее серьезных кризисах. В районах, наиболее подверженных бедствиям, необходимы более четкие протоколы

и механизмы с участием правительства, субъектов, занимающихся вопросами развития, и гуманитарных организаций, с тем чтобы указать, когда и при каких условиях может возникнуть необходимость в участии международной гуманитарной системы.

35. Поиск инновационных и эффективных способов финансирования гуманитарной деятельности является одним из основных элементов необходимых изменений. В связи с этим Генеральный секретарь создал Группу высокого уровня по гуманитарному финансированию в целях подготовки рекомендаций, которые будут использоваться и в ходе Всемирного саммита по гуманитарным вопросам. Цель Группы состоит в оказании политической поддержки посредством вынесения рекомендаций высокого уровня в отношении того, каким образом добиться более глубокого понимания факторов, влияющих на затраты на деятельность по оказанию гуманитарной помощи, определить, какие необходимо внести изменения для создания более оперативного и гибкого механизма финансирования гуманитарной деятельности, найти дополнительные источники финансирования и повысить эффективность использования партнерских связей и ресурсов. Группа ведет свою работу при поддержке секретариата, предоставленного Управлением по координации гуманитарных вопросов Секретариата Организации Объединенных Наций.

IV. Укрепление способности к взаимодействию

36. Характеристики реагирования на бедствия и роль международных субъектов, оказывающих помощь, по отношению к национальным правительствам, общинам и другим заинтересованным сторонам меняются. Национальные правительства и заинтересованные стороны играют все более активную роль в реагировании на бедствия, в то время как международные субъекты будут уделять все больше внимания укреплению национального потенциала.

37. По мере наращивания потенциала и наработки опыта на национальном и местном уровнях в том, что касается смягчения последствий бедствий, число стран, способных устранять последствия бедствий, не прибегая к международной гуманитарной помощи, будет расти. Утроение объема глобальной экономики с 25 до 75 трлн. долл. США за последние 20 лет и появление стран со средним уровнем дохода позволили многим правительствам, которые были получателями помощи, использовать свой экономический рост для направления инвестиций в создание потенциала в области обеспечения готовности к бедствиям и реагирования на них. Они удовлетворяют потребности за счет своего собственного потенциала в области реагирования, в том числе с привлечением национальных учреждений по предупреждению бедствий и ликвидации их последствий, национальных вооруженных сил, организаций гражданского общества и частного сектора. Хотя Азия по-прежнему является регионом, наиболее затронутым бедствиями, в последние несколько лет число стран региона, в том числе стран с наибольшей численностью пострадавшего населения, которые обратились за международной помощью, сократилось. Объем инвестиций, который некоторые страны направляют на цели предупреждения бедствий и ликвидации их последствий у себя в стране, намного больше получаемого ими объема внешней помощи. Например, согласно оценкам, в период между 2009 и 2012 годом Филиппины выделили 2,3 млрд. долл. США на цели принятия национальных гуманитарных мер реагирования, что намного больше объема

международной гуманитарной помощи, которую эта страна получила за тот же период. Эти изменения приводят к сдвигу в сторону увеличения выделяемых на региональном и двустороннем уровнях финансовых средств на цели оказания гуманитарной помощи, что открывает новые возможности и увеличивает потенциал для обеспечения готовности к бедствиям, реагирования на них и восстановления после них.

38. Сегодня общины разными путями осуществляют меры по обеспечению готовности к бедствиям, реагированию на них и восстановлению после них, что отчасти обусловлено возможностями, появляющимися в связи с наличием новых технологий и расширением участия частного сектора. С учетом увеличения числа чрезвычайных ситуаций в городах местные заинтересованные стороны возглавляют усилия по созданию устойчивых систем, в том числе систем раннего предупреждения, и ускорению восстановления при одновременной мобилизации людских и финансовых ресурсов, имеющихся в большей части городов. Другие заинтересованные стороны, включая гражданское общество, диаспоры, региональные субъекты, иностранные военные силы, частный сектор и доноры, самостоятельно создают системы реагирования и оказания помощи.

39. Эти тенденции свидетельствуют о больших возможностях в плане смягчения последствий бедствий во всем мире посредством а) более систематического и предсказуемого объединения различных механизмов реагирования и восстановления на этапе обеспечения готовности к бедствиям и б) использования потенциала, существующего на национальном и местном уровнях, вместо импорта внешних товаров, услуг, программ и механизмов и координации. Для этого потребуются инвестиции в механизмы в области политики, развития потенциала и оперативной координации, которые необходимы для обеспечения взаимодействия и взаимодополняемости усилий различных субъектов, систем и сетей, ориентированных на удовлетворение потребностей и достижение ожидаемых результатов, и предсказуемости возможностей и ресурсов в рамках согласованной системы реагирования, с тем чтобы оптимизировать совместное реагирование на растущие потребности.

40. В этом контексте понятие «способность к взаимодействию» может быть истолковано как усилия, направленные на то, чтобы системы, которые по своему характеру весьма различны, могли более эффективно взаимодействовать друг с другом на предсказуемой основе, опираясь на свои сравнительные преимущества, не изменяя свои функции и выполняя различные задачи. В некоторых странах уже обеспечивается взаимодействие большого числа заинтересованных сторон и систем на основе модульного подхода, в рамках которого между различными группами субъектов, оказывающих помощь, заранее распределяются функции, которые они могут взять на себя в случае чрезвычайной ситуации и выполнение которых централизованно регулируется государственным учреждением. Для такого процесса необходимо сформировать общее понимание основных оперативных стандартов и подходов, проанализировать потенциал в области реагирования и восстановления и недостатки, существующие внутри всех секторов в стране, и выявить возможности для расширения сотрудничества и повышения степени взаимодополняемости усилий между различными субъектами, оказывающими помощь.

41. Обеспечение готовности к бедствиям имеет центральное значение для укрепления способности к взаимодействию и эффективного наращивания национального потенциала. Способность к взаимодействию должна стать одной из общих особенностей и задач совместного планирования в области обеспечения готовности к бедствиям и сотрудничества с национальными и местными органами власти. Укрепление такой способности зависит от эффективного планирования в области обеспечения готовности к бедствиям, реагирования на них и восстановления и не может быть достигнуто случайно. Например, в Азиатско-Тихоокеанском регионе уже происходит сдвиг в сторону координации действий более крупной группы заинтересованных сторон и систем в контексте обеспечения готовности в случае внезапных стихийных бедствий. Прошлый опыт и диалог с национальными и местными органами власти свидетельствуют о том, что основные насущные потребности и просьбы о предоставлении предметов, которые наиболее часто необходимы в контексте оказания помощи после бедствий, зачастую можно предвидеть. Этот процесс позволяет заблаговременно определить, какие субъекты, которые могут оказать помощь в этом регионе, начиная от гуманитарных организаций и правительств и заканчивая частным сектором и военнослужащими, могут внести свой вклад в оказание услуг во время бедствий, и что необходимо сделать в плане накопления запасов, закупок на местах, резервных соглашений, предварительного подписанных соглашений, определения поставщиков и транспортных маршрутов. Недостатки, которые нельзя устранить на страновом уровне, необходимо устранять на региональном уровне силами гуманитарных и региональных организаций, координационных органов, и в тех случаях, когда это целесообразно, за счет национального потенциала, в том числе с привлечением военных. Если недостатки нельзя устранить на региональном уровне, процесс их устранения необходимо повторить на глобальном уровне в соответствии с подходом МПК к обеспечению готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации, о котором говорилось выше, и в координации с государствами-членами и региональными организациями.

42. Координация действий гражданских и военных структур в ходе гуманитарных операций может стать примером передовой практики и создать уникальный потенциал, необходимый для содействия обеспечению способности к взаимодействию. Вооруженные силы государств-членов, как правило, задействуют для оказания основной жизненно необходимой поддержки в ходе проведения национальных и местных операций по реагированию на бедствия. Соблюдение Ословских руководящих принципов использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий по-прежнему имеет основополагающее значение при принятии государством-членом мер реагирования с учетом существующих потребностей, когда оно берет на себя обязательства в отношении предсказуемого, согласованного и надлежащего использования иностранных военных сил и средств. Утверждение универсальных стандартов использования иностранных военных сил и средств могло бы помочь государствам-членам принимать решения при рассмотрении возможности привлечения своих военнослужащих к реагированию на бедствия. Эти стандарты представляют собой конкретные меры, которые могут быть приняты правительствами на стратегическом, оперативном и тактическом уровнях для обеспечения того, чтобы нуждающиеся в помощи люди ее получили. Эти стандарты могут помочь принять решение на основе оперативной оценки потенциальных недостатков, которые могут быть уstra-

нены иностранными военными силами и средствами, с учетом вероятности возникновения потребностей и их масштаба.

43. Произойдет резкое изменение роли многосторонней системы в ситуациях, связанных с бедствиями, она не будет более оказывать помощь, а будет оказывать содействие в поиске решений, вести базу данных о передовой практике, консультировать по техническим вопросам и формировать специальные подразделения. Вместе с тем, несмотря на прогресс, достигнутый в деле укрепления национального потенциала в области реагирования, многим правительствам сначала будет трудно ликвидировать последствия серьезных внезапно возникших чрезвычайных ситуаций, особенно в странах с высокой степенью риска. Даже высокий уровень развития не сможет в полной мере устранить эту уязвимость. Правительства будут и далее получать специальную техническую помощь, основанную на передовой практике и международных стандартах. Эффективная внешняя помощь может увеличить скорость и масштабы оказания помощи и обеспечить более четкое соблюдение международных стандартов и принципов. В связи с этим региональная и международная помощь и сети будут по-прежнему играть важную роль посредством активизации и дополнения национальных усилий, предпринимаемых сразу же после крупных бедствий.

V. Перемещение людей

44. По мнению Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, опыт последних лет позволяет сделать вывод о том, что даже с учетом роста численности населения вероятность его перемещения в результате бедствий сегодня на 60 процентов выше, чем в 1970-х годах. Такой рост вероятности главным образом объясняется стремительными темпами стихийной урбанизации, увеличением численности населения и экономическим развитием в подверженных опасным явлениям районах. В будущем изменение климата может быть чревато еще большей угрозой перемещения людей, в результате чего стихийные бедствия станут более частыми и интенсивными и повысится степень уязвимости населения.

45. Крупные бедствия последних нескольких лет свидетельствуют о том, что гуманитарные организации и участники процесса развития должны более тесно взаимодействовать в вопросах предупреждения перемещения людей и решения связанных с этим проблем и в вопросах планирования восстановительных мероприятий сразу же после бедствий. Проблему перемещения не следует рассматривать в чисто гуманитарном ключе: для ее решения требуются усилия в области развития и политики. Участники процесса развития должны усиливать взаимодействие с момента возникновения бедствия, с тем чтобы аспекты развития, связанные с проблемой перемещения людей, принимались во внимание до того, как она примет затяжной характер. Мероприятия в области развития могут также сыграть определенную роль в предупреждении перемещения, например за счет выделения средств на повышение безопасности жилья и разработку строительных нормативов и стратегий по адаптации к изменению климата, направленных на повышение жизнестойкости домохозяйств, в том числе путем содействия добровольной миграции людей при уважении их достоинства и путем планирования мероприятий по переселению проживающего в зонах риска населения на основе принципа участия и соблюдения прав чело-

века. Деятельность в области развития должна играть весомую роль в обеспечении долгосрочного урегулирования ситуаций, когда люди долгое время живут на положении перемещенных лиц, и повышении способности национальных учреждений решать связанные с перемещением проблемы.

46. Хотя в случае бедствий ситуации перемещения обычно продолжаются более короткий период, чем в случае конфликтов, перемещения, вызываемые бедствиями, часто имеют долгосрочные последствия и могут приобретать затяжной характер. В своих последних аналитических исследованиях Центр по наблюдению за процессами внутреннего перемещения особо отмечает тяжелое положение людей, которые находились в ситуации затяжного перемещения, обусловленного бедствием, в течение периода до 26 лет. В Гаити осуществлялись широкомасштабные программы по удовлетворению гуманитарных потребностей, возникших в результате землетрясения 2010 года, которое привело к перемещению более 1,5 миллиона человек и серьезным разрушениям объектов инфраструктуры и жилого фонда. Хотя большинству людей, перемещенных в результате землетрясения, удалось найти жилье вне лагерей, около 80 000 человек продолжают находиться в уязвимом положении и проживать в лагерях. Недавний призыв об оказании Гаити помощи в переходный период служит основным стратегическим и программным руководством по вопросам гуманитарной деятельности и деятельности по повышению жизнестойкости в переходный период, осуществляемой в поддержку усилий правительства по удовлетворению потребностей наиболее уязвимых групп населения.

47. Перемещение людей — это не только результат бедствий, но и фактор, обуславливающий вероятность возникновения будущих бедствий, поскольку перемещение людей усугубляет уже сложившуюся неблагоприятную ситуацию. Вероятность бедствий особо высока в городских районах, где строительство жилья для перемещенных лиц, как правило, не предусмотрено планами землепользования и жилищным законодательством. В связи с этим перемещенные лица часто сталкиваются с опасностью подвергнуться повторному перемещению. Например, в Гаити около 3,5 миллиона человек, многие из которых являются или являлись перемещенными лицами или внутренними экономическими мигрантами, проживают в неорганизованных поселениях и остаются в значительной степени беззащитными перед лицом стихийных бедствий и их последствий.

48. Чтобы реагирование на бедствия было более предсказуемым, необходимо заблаговременно создать функционирующие национальные учреждения, координационные системы и нормативно-правовые и политические механизмы по вопросам перемещения населения. Хорошим примером в связи с этим является правительство Филиппин, которое в декабре 2014 года подготовилось к тайфуну «Хагупит». Используя накопленный опыт в деле борьбы с бедствиями, правительство страны, до того как тайфун достиг побережья, активизировало координационные структуры, открыло информационные «горячие линии», развернуло эвакуационные центры, мобилизовало ресурсы и заблаговременно создало запасы предметов первой необходимости. В результате общее число пострадавших и жертв среди населения было сведено к минимуму, а перемещенным лицам были своевременно предоставлены помощь и защита.

49. Правовыми и политическими механизмами должны охватываться все виды перемещения и все его этапы — от предупреждения до реагирования и от

оказания помощи до поиска решений. На глобальном уровне главным инструментом, регулирующим действия правительств и партнеров, занимающихся вопросами гуманитарной помощи и развития, в плане оказания помощи и предоставления защиты внутренне перемещенным лицам служат Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение). Важную роль в обеспечении более предсказуемого реагирования на перемещение людей также могут играть региональные организации. В Конвенции Африканского союза о защите внутренне перемещенных лиц в Африке и оказании им помощи говорится о том, что нужно создавать национальные и региональные механизмы раннего предупреждения, уменьшать опасность бедствий и координировать оказание гуманитарной помощи. В Конвенции отмечается, что государства должны стремиться к созданию стабильных условий, способствующих возвращению, местной интеграции и переселению людей с учетом принципов уважения достоинства и защиты внутренне перемещенных лиц. Другим регионам следует рассмотреть вопрос о принятии аналогичных мер.

50. Более широкой поддержкой должны пользоваться соответствующие решения по проблеме перемещения, принимаемые на основе Рамочной программы поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц. В период после бедствий возвращение перемещенных лиц может осложняться из-за сохраняющейся или новой угрозы бедствий, а лица, желающие интегрироваться в состав местного или принимающего населения, часто не получают соответствующей помощи. Когда поступают предложения о переселении, оно должно осуществляться на транспарентной основе при соблюдении четких руководящих указаний и выделении необходимых средств. Еще одним руководящим документом, который можно использовать в ситуациях бедствий, являются основные принципы и руководящие указания, касающиеся выселений и перемещений по соображениям развития (A/HRC/4/18, приложение I).

51. В Сендайской рамочной программе предусматривается принятие целого комплекса мер, которые должны находить отражение в региональных и национальных стратегиях, с тем чтобы усилия по уменьшению опасности бедствий в большей степени содействовали предотвращению перемещения людей и смягчению его последствий. В ней содержится призыв к тому, чтобы мероприятия по восстановлению и реконструкции в период после бедствий учитывались в рамках деятельности по социально-экономическому устойчивому развитию пострадавших регионов, включая временные поселения для перемещенных лиц. В этой рамочной программе подчеркивается, что необходимо готовиться к принятию быстрых и эффективных мер реагирования на бедствия и связанное с ними перемещение людей, в частности предоставлять доступ к безопасному жилью, основным продуктам питания, непродуктивной чрезвычайной помощи и основным медицинским услугам, в том числе по охране сексуального и репродуктивного здоровья. В этой рамочной программе к государствам обращен призыв принимать стратегии и программы по вопросам вызванного бедствиями передвижения людей, с тем чтобы повысить жизнестойкость пострадавшего и принимающего населения. В ней также содержится призыв к развитию трансграничного сотрудничества для снижения вероятности перемещения людей в районах с общими экосистемами, такими как речные бассейны и прибрежные воды. В странах с высокой вероятностью перемещения, вызванного бедствиями, необходимо вырабатывать устойчивые и долгосрочные реше-

ния, в том числе содействовать процессам городского планирования, строительства постоянного жилья и предоставления доступа к базовым услугам, таким как охрана здоровья и обеспечение средств к существованию.

52. На шестнадцатой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в Канкуне, Мексика, 29 ноября — 10 декабря 2010 года, было принято решение разработать Канкунские рамки для адаптации⁷, предназначенные для активизации усилий по адаптации к изменению климата. Признавая важность последствий изменения климата, в частности для перемещения людей, всем участникам Конференции было предложено на добровольной основе принимать меры по углублению понимания, совершенствованию координации и активизации сотрудничества в отношении обусловленного изменением климата перемещения людей, их миграции и запланированного переселения (решение 1/СР.16, пункт 14(f)). На девятнадцатой сессии Конференции сторон Конвенции, состоявшейся в Варшаве 11–23 ноября 2013 года, в соответствии с Канкунскими рамками для адаптации был разработан Варшавский международный механизм по потерям и ущербу⁸, в котором перемещение людей также определяется в качестве одного из возможных последствий изменения климата. Комплексные стратегии и планы по управлению рисками, связанными с изменением климата и бедствиями, могут содействовать повышению жизнестойкости населения и помочь ему избежать перемещения, а в соответствующих случаях содействовать мобильности людей; для этого могут потребоваться, в частности, планы по вопросам эвакуации, добровольной миграции и запланированного переселения, служащие одним из средств адаптации к негативным последствиям изменения климата, бедствий и ухудшения состояния окружающей среды. Плановое переселение может помочь достижению долгосрочных решений, давая возможность перемещенным лицам на новом месте возвратиться к нормальной жизни и обеспечить себя средствами к существованию.

53. В рамках Инициативы им. Нансена по вопросам трансграничного перемещения людей в результате бедствий и последствий изменения климата, которая осуществляется под руководством Норвегии и Швейцарии, состоялся ряд межправительственных региональных совещаний в Тихоокеанском регионе, Центральной Америке, регионе Большого Африканского Рога, Юго-Восточной Азии и Южной Азии. Также были проведены обсуждения с участием организаций гражданского общества и экспертов. Инициатива успешно содействовала определению потребностей и проблем, связанных с трансграничным перемещением людей. Необходимо предпринять дополнительные усилия, чтобы реагирование на такое перемещение осуществлялось на всеобъемлющей основе с учетом основных правовых, организационных, функциональных и финансовых факторов. В октябре 2015 года в Женеве состоится заседание государств-членов, на котором будет обсуждаться повестка дня в области защиты, в том числе рекомендации в отношении дальнейших действий в случае трансграничного перемещения и других форм перемещения людей в результате бедствий. Эта инициатива будет осуществляться до конца 2015 года, поэтому будет важно разработать международный институциональный механизм с целью обеспечить эффективное применение успешных практических методов по урегулированию ситуаций перемещения людей в результате бедствий, которые могут ис-

⁷ См. FCCC/CP/2010/7/Add.1, решение 1/СР.16, раздел II.

⁸ См. FCCC/CP/2013/10/Add.1, решение 2/СР.19.

пользоваться государствами и другими субъектами в областях гуманитарной деятельности, защиты прав человека, регулирования миграции, защиты беженцев, уменьшения опасности бедствий, адаптации к изменению климата и развития.

VI. Глобальные стратегические повестки: последствия и возможности осуществления гуманитарной деятельности в период после 2015 года

54. Глобальные стратегические повестки дня, такие как повестка дня в области развития на период после 2015 года, Аддис-Абебская программа действий третьей Международной конференции по финансированию развития (резолюция 69/313 Генеральной Ассамблеи, приложение), Сендайская рамочная программа, новое соглашение по вопросам изменения климата, Новая программа развития городов и Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, обеспечивают или будут обеспечивать уникальные возможности для более эффективного решения глобальных проблем, касающихся как деятельности в области развития, так и гуманитарной деятельности. Эти повестки дня могут также содействовать началу процесса преобразований, который обсуждается в настоящем докладе, особенно в связи с проведением Всемирного саммита по гуманитарным вопросам.

55. Государства-члены примут повестку дня в области развития на период после 2015 года на тему «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в которой будет изложена новая концептуальная рамочная программа по искоренению нищеты и обеспечению устойчивого развития в интересах всех людей. В этой повестке дня первоочередное внимание должно уделяться всеобъемлющим стратегиям устойчивого развития, разработанным в интересах наиболее уязвимых групп населения и стран. Для достижения этой цели деятельность по вопросам гуманитарной помощи и развития должна согласовываться и координироваться более эффективно. Проблема хронических и затянувшихся кризисов и продолжительных бедствий должна решаться на более долгосрочную перспективу, принимая во внимание вклад и сравнительные преимущества обеих общин.

56. В период после 2015 года программы по вопросам гуманитарной помощи и развития должны составляться и финансироваться таким образом, чтобы обеспечивать постепенное снижение уязвимости и вероятности потрясений и неудач в области развития на протяжении многолетних циклов планирования; это свидетельствует о понимании того, что достижение устойчивого развития будет невозможно без способности государств и населения противостоять потрясениям. Необходимо уделять повышенное внимание укреплению национального и местного потенциала в плане прогнозирования, управления, реагирования и восстановления в контексте бедствий, кризисов и других потрясений, а также усилению координации действий в области реагирования и предотвращения, с одной стороны, и усилий по достижению устойчивого развития — с другой.

57. Для осуществления и выполнения повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года необходимо будет изменить ориентиры для разработки стратегических планов, составления программ и финансирования.

Все субъекты должны работать сообща в поддержку усилий, направленных на создание стабильных условий жизни для находящихся в уязвимом положении людей, в частности на сокращение потребностей в гуманитарной помощи. В целях решения этой задачи все заинтересованные стороны должны будут преодолеть политические, организационные и структурные препятствия, мешающие повышению эффективности их сотрудничества, и пересмотреть свои позиции, сосредоточив усилия на вопросах управления рисками, а также потребностях и устремлениях людей, находящихся в наиболее уязвимом положении.

58. Для достижения некоторых из целевых показателей, предусмотренных в повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, и обеспечения выполнения своего главного обещания никого не оставить в стороне международное сообщество должно будет уделять особое внимание проблемам наиболее уязвимых групп населения, живущих в нестабильных государствах, в условиях затяжных кризисов и в подверженных бедствиям странах. Хотя гуманитарная помощь играет важную роль в спасении жизней, ее возможности в плане решения других вопросов ограничены. Если к этой работе не подключатся правительства и партнеры по развитию, то многие из людей, находящихся в наиболее уязвимом положении, окажутся заложниками ситуации, в которой они будут ежегодно получать помощь, позволяющую обеспечить их дальнейшее существование, но при этом на протяжении длительного времени оставаться в статусе перемещенных лиц. Деятельность в области развития должна быть направлена на оказание людям, находящимся в наиболее уязвимом положении, более долгосрочной помощи, с тем чтобы она способствовала повышению их жизнеспособности и позволяла им пользоваться преимуществами устойчивого развития и вносить вклад в его обеспечение.

59. Одним из жизненно важных элементов системы финансирования в интересах достижения устойчивого развития станет формирование финансовых потоков таким образом, чтобы они обеспечивали снижение рисков и повышение жизнеспособности, а не порождали новые риски. В Аддис-Абебской программе действий четко прослеживается одна мысль, ясно дающая понять, что в существующих системах разработки политики, финансирования и инвестирования не уделяется должного внимания потрясениям и рискам, характерным для нашего взаимосвязанного мира. Эта идея должна проходить красной нитью через всю повестку дня на период после 2015 года и учитываться при ее осуществлении. Для выполнения взятых в этой связи обязательств необходимо обеспечить целевое финансирование на слаженной основе в интересах решения всех вопросов, касающихся управления рисками и повышения жизнеспособности, в том числе в интересах устойчивого развития с учетом рисков и стабильного национального потенциала.

60. Заключение государствами-членами перспективного глобального соглашения по климату, запланированное на двадцать первую сессию Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, которая пройдет в период с 30 ноября по 11 декабря 2015 года в Париже, сыграет жизненно важную роль в устранении гуманитарных последствий изменения климата. Изменение климата представляет собой одну из наиболее серьезных проблем, которая уже затрагивает миллионы людей каждый год. Из-за нее положение беднейших слоев населения станет еще более уязвимым, а на гуманитарную систему и правительства будет оказываться значительное давление в связи с необходимостью удовлетворения растущих по-

требностей. Новое соглашение должно быть направлено на принятие мер по адаптации находящихся в наиболее уязвимом положении стран и общин и предоставление достаточных финансовых ресурсов для проведения этой работы в дополнение к средствам, выделяемым в настоящее время на гуманитарную деятельность и деятельность в области развития, с тем чтобы в срочном порядке укрепить потенциал противодействия бедствиям и управление рисками бедствий — два важнейших компонента деятельности по обеспечению адаптации и всестороннего учета климатических рисков при осуществлении гуманитарной деятельности и деятельности в области развития.

61. В Новую программу развития городов, которая должна быть разработана в рамках Конференции Организации Объединенных Наций по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат III), следует включить рекомендации по наращиванию потенциала городов в плане противодействия бедствиям путем обеспечения городского развития с учетом рисков и повышения согласованности программ гуманитарной деятельности и деятельности в области развития и их финансирования. При осуществлении деятельности в городских районах необходимо принимать во внимание многоплановость городов, где организации обладают более богатым опытом и обширными знаниями с учетом городской специфики и пользуются имеющимися в городской среде потенциалом, возможностями и перспективами налаживания новых партнерских отношений.

62. Эти программы предоставляют возможность для согласования и слаженного решения первоочередных задач, относящихся как к гуманитарной деятельности, так и к деятельности в области развития. Разработка Сендайской рамочной программы и ее осуществление внесут вклад в укрепление важнейшей связи между бедствиями и риском перемещения, что в первую очередь относится к вопросам, касающимся готовности к эффективному реагированию на бедствия и связанного с ними перемещения. Подписание нового соглашения об изменении климата может способствовать достижению прогресса в усилиях по обеспечению надлежащей защиты лиц, перемещенных через границу, в контексте бедствий и последствий изменения климата и устранению связанных с этим пробелов в правовой системе. Новая программа развития городов также открывает возможности для повышения эффективности реагирования на перемещение городского населения.

63. Всемирный саммит по гуманитарным вопросам, как и эти глобальные рамочные программы, должен способствовать изменению условий жизни наиболее уязвимых и социально изолированных групп населения, живущих в условиях затяжных кризисов и в подверженных бедствиям и нестабильных странах, и в зависимости от масштабов достигнутого изменения будет оцениваться успешность саммита и рамочных программ. Проведение этого саммита открывает значительные возможности для расширения и активизации поддержки гуманитарной деятельности и принятия мер по содействию ее осуществлению, в том числе путем укрепления нормативной базы и стимулирования дальнейших действий в целях повышения эффективности управления рисками с учетом соответствующих принципов, с тем чтобы спасти жизни, предотвращать и облегчать страдания людей и защищать человеческое достоинство перед лицом гуманитарных кризисов.

VII. Рекомендации

64. На основе вышесказанного Генеральный секретарь выносит следующие рекомендации:

а) государствам-членам, Организации Объединенных Наций, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, и всем соответствующим заинтересованным сторонам следует адаптироваться к изменениям размаха, масштаба и степени сложности гуманитарных кризисов, включая бедствия, и их отрицательного воздействия на устойчивое развитие и принимать соответствующие меры в качестве обязательного условия достижения устойчивого развития в соответствии с повесткой дня в области развития на период после 2015 года и Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий;

б) работа государств-членов и Организации Объединенных Наций по разработке программ гуманитарной деятельности и деятельности в области восстановления и развития и их финансированию должна быть направлена на постепенное снижение степени уязвимости и управление риском бедствий и регресса в развитии в рамках многолетних циклов планирования, в том числе посредством включения мер по управлению рисками в национальные планы достижения устойчивого развития и посредством приведения планов гуманитарной деятельности в соответствие с более долгосрочными приоритетами в области устойчивого развития;

в) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, следует совершенствовать методы сбора данных и обмена ими, в том числе в рамках той или иной общей системы, с тем чтобы эти данные могли использоваться при разработке политики и мер, направленных на снижение рисков бедствий и устранение их последствий и наблюдение за положением уязвимых групп населения, в том числе перемещенных лиц;

г) государствам-членам и Организации Объединенных Наций следует расширить использование инструментов анализа общих рисков, включая индекс для управления рисками (INFORM), с тем чтобы создать фактологическую базу для кратко-, средне- и долгосрочного планирования и разработки совместных стратегий управления рисками бедствий и изменения климата, наращивания потенциала и повышения жизнеспособности, позволяющих распределять ресурсы с учетом степени риска;

д) организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, следует внедрить практику заимствования передовых методов работы по повышению жизнеспособности и управлению рисками и продолжать модернизировать инструменты и расширять поддержку в области оценки и решения проблем нехватки потенциала в плане управления риском бедствий, в том числе в плане реагирования и восстановления, в странах, подверженных риску бедствий, а также в отношении находящихся в уязвимом положении людей и гражданского общества, в частности посредством обеспечения более долгосрочного организационного финансирования на предсказуемой основе;

f) государствам-членам следует принимать и применять на практике национальные законы и положения, направленные на снижение воздействия факторов, лежащих в основе риска бедствий и уязвимости, а также устанавливать всеобъемлющие правила и процедуры для содействия и регулирования международной помощи при чрезвычайных ситуациях, опираясь, когда это возможно, на Руководство по внутригосударственному содействию и регулированию международной помощи при чрезвычайных ситуациях и помощи в проведении первичных восстановительных работ и призывая Движение Международного Красного Креста и Красного Полумесяца, соответствующие организации системы Организации Объединенных Наций и других партнеров к оказанию технической поддержки в достижении этих целей;

g) Организации Объединенных Наций, государствам-членам и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, следует продолжать изучать пути облегчения взаимодействия между ключевыми субъектами в условиях бедствий. В связи с этим государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью, следует вкладывать средства в усилия по наращиванию местного и национального потенциала в плане реагирования на бедствия и повышению эффективности руководства этой работой, с тем чтобы оказывать странам поддержку в реагировании на бедствия и последующем восстановлении, особенно тем, которые подвержены высокому риску бедствий и в которых они происходят регулярно, в том числе путем выявления имеющихся на региональном и глобальном уровнях сравнительных преимуществ и возможностей, позволяющих решать проблемы, связанные с нехваткой национального потенциала и предоставлением гуманитарной помощи;

h) государствам-членам и региональным организациям следует работать сообща над укреплением регионального сотрудничества в наращивании национального и регионального потенциала в целях улучшения понимания рисков, подготовки к бедствиям и реагирования на них в поддержку национальных усилий, в том числе путем расширения взаимодействия на региональном уровне и обмена опытом использования различных моделей в других регионах;

i) государствам-членам следует разработать при поддержке Организации Объединенных Наций национальные законы и стратегии по вопросу о перемещении лиц внутри страны, в которых был бы изложен порядок действий в случае перемещения населения в результате бедствий, были четко распределены обязанности и подробно описаны меры, направленные на сведение к минимуму последствий бедствий, защиту внутренне перемещенных лиц и оказание им помощи после бедствий и обеспечение принятия долгосрочных решений. В связи с этим государства-члены должны ввести нормы, разработанные в соответствии с Руководящими принципами по вопросу о перемещении лиц внутри страны, Рамочной основой МПК для поиска долговременных решений проблемы внутренне перемещенных лиц и Основными принципами и руководящими указаниями, касающимися выселений и перемещений по соображениям развития;

j) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, следует включить меры, касающиеся потенциала противодей-

ствия и мобильности людей, в соответствующие стратегии, планы и правовые документы, в частности те, которые связаны с управлением рисками бедствий и адаптацией к изменению климата, в качестве обязательных условий достижения устойчивого развития на национальном и региональном уровнях в целях содействия предотвращению и сокращению масштабов перемещения в контексте бедствий и последствий изменения климата, в том числе в городской среде, где перемещенные лица имеют особые потребности, требования и слабые стороны;

к) государствам-членам, организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, и другим заинтересованным сторонам следует принять на вооружение тот или иной целостный подход к управлению рисками бедствий и принимать основанные на нем меры на всех уровнях в соответствии с Сендайской рамочной программой по снижению риска бедствий, в том числе укреплять потенциал местных субъектов и повышать слаженность действий в области финансирования гуманитарной деятельности и деятельности в области восстановления и развития;

л) государствам-членам следует согласовывать свои действия по реагированию на бедствия с Управлением по координации гуманитарных вопросов начиная с самых ранних этапов, для того чтобы задействование иностранных военных ресурсов и воинского контингента в поддержку усилий по оказанию гуманитарной помощи носило предсказуемый характер, осуществлялось на слаженной основе и отвечало реальным потребностям, что предусмотрено положениями Руководящих принципов использования иностранных военных ресурсов и средств гражданской обороны для оказания помощи в случае бедствий;

м) государствам-членам, Организации Объединенных Наций и организациям, занимающимся гуманитарной деятельностью и деятельностью в области развития, следует применять комплексный, слаженный, систематизированный и ориентированный на нужды и интересы людей подход к управлению рисками, в том числе посредством осуществления новых глобальных рамочных программ по снижению риска бедствий, устойчивому развитию и борьбе с изменением климата, Новой программы развития городов и решений Всемирного саммита по гуманитарным вопросам;

н) государствам-членам следует заключить перспективное долгосрочное глобальное соглашение по климату, чтобы принимать оперативные, эффективные и комплексные меры по сокращению мирового объема выбросов парниковых газов, сдерживанию роста глобальной температуры до менее двух градусов Цельсия по сравнению с температурой до начала индустриализации и по повышению жизнеспособности, особенно среди групп населения, наиболее подверженных отрицательному воздействию изменения климата.